



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

POLÍTICA ENERGÉTICA MEXICANA EN EL SECTOR PETROLERO 1982-2006

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA:

EDUARDO CASTILLO DE SALES

DIRECTO DE TESIS:

DR. ALEJANDRO ROGELIO ÁLVAREZ BÉJAR



CIUDAD UNIVERSITARIA
ABRIL DE 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Agradecimientos

A mi mamá por ser un ejemplo de lucha, honestidad, trabajo y sobre todo por estar siempre a mi lado brindándome su apoyo incondicional en cualquier proyecto que he decidido emprender, situación fácil o difícil que he tenido que vivir. Por sus cuidados, consejos, y orientación en cada aspecto de mi vida. Le agradezco el creer en mí de forma incondicional.

A mi tía Margarita por ser como una segunda madre que me ha apoyado siempre y que ha estado a mi lado desde pequeño procurando mi bienestar de todas las formas posibles, le agradezco profundamente todo lo que ha hecho por mí al aconsejarme en todos los aspectos de la vida, me siento muy afortunado de tenerla conmigo y por ser la gran persona que es.

A la UNAM – Facultad de Economía por haberme brindado la oportunidad de cursar la Licenciatura en Economía en sus aulas y enseñarme a luchar por sociedad más justa y equitativa, además de dotarme de las habilidades para ser un profesional de alto nivel.

Un agradecimiento muy especial al Dr. Alejandro Rogelio Álvarez Béjar por haber aceptado dirigir esta tesis, apreció mucho sus enseñanzas dentro y fuera de clases, lo considero un gran académico, pero aún más, una gran persona.

Un agradecimiento especial a la Mtra. Nora Lina Montes una persona visionaria cuyas enseñanzas trascendieron más allá de lo académico. Su apoyo, asesoría y dirección fueron determinantes para lograr la realización exitosa de esta tesis. Mil gracias por su paciencia y por haber creído en este proyecto, a pesar de todas las adversidades que se presentaron.

A Nina Okubo, por siempre apoyarme, acompañarme y creer en mí, sin importar la situación, tu dirección a lo largo de tres años ha sido la clave para superarme, mirar más allá y conocer otros mundos dejándome ver las maravillas de lugares inimaginables. Gracias por todo.

A mi amigo Salvador Tinajero, por siempre brindarme su consejo, apoyo y ser un ejemplo a seguir. Te agradezco todo tu apoyo en el salón de clases, además de ser un gran compañero eres un excelente maestro.

A Mtro. Roberto Ramírez Hernández y al Dr. Norman Asuad Sanen, por haberme otorgado mi primera oportunidad profesional como su asistente de investigación, ambos excelentes profesores y académicos visionarios que se han convertido para mí en un ejemplo a seguir por su disciplina, innovación y compromiso.

Al Mtro. Daniel Rafael Navarrete Hernández por sus enseñanzas, las cuales fueron determinantes para mi formación académica. Al mismo tiempo le agradezco el haberme permitido colaborar con usted como adjunto, una gran experiencia que me permitió aprender grandes cosas de un excelente maestro.

A los profesores Mtra. Nora Martínez Martínez y Mtro. Eduardo Nava Díaz, por haberme dado la oportunidad de colaborar con ellos, como profesor adjunto, la experiencia adquirida de trabajar con dos excelentes académicos fue de lo más enriquecedor, mi agradecimiento.

Al Mtro. Pompeyo Porfirio Gutiérrez Gutiérrez, mi profesor de Bachillerato, por haberme asesorado para estudiar la carrera de Economía, su ejemplo y amistad fueron determinantes para lograr un proceso académico exitoso.

A los profesores Dr. José Vargas Mendoza y el Mtro. Guillermo Ríos Martínez, por sus enseñanzas y aportaciones académicas a mi formación profesional.

A mis profesores Mtro. Liam Bradshaw, Mtra. Nicola Pendergast, Mtra. Tomoe Ymay, Mtra. Victoria Nistor y Dr. Jan Danek, por su amistad y apoyo incondicional en el aprendizaje de lenguas extranjeras inglés, japonés, ruso y checo.

Mi agradecimiento más profundo a la Mtro. Petr Soukup, la Dra. Hladka Mileva Krausz, el Dr. Hynek Jarabek, el Dr. Emil Soulemanov, el Dr. Slavomir Horák, el Mtro. Michael Kraus, el Dr. Takeshi Hosoda y el Lic. Tomas Hodac por todas sus enseñanzas y aportaciones en

materia política, social y económica durante mi paso por Karlova Univerzita. Me dieron la oportunidad de mirar el mundo desde una perspectiva muy diferente.

A Kanoko Moriya por ser una gran amiga, por su apoyo, paciencia y comprensión a lo largo de tres años.

A Chihiro Nakamichi, por apoyarme incondicionalmente y ser una gran amiga a lo largo de muchos años, siempre sonriente y amable. Te deseo lo mejor siempre.

A Álvaro Santamaría Viu, mi compañero de clases y amigo, te agradezco mucho el siempre apoyarme, así como brindarme tu amabilidad y ser como un hermano.

A mi amiga Marie Prybilová por ser siempre amable y considerada conmigo, tu apoyo en momentos importantes ha sido definitivo para salir avante de todas las situaciones que se presentaron. Mi más sincero agradecimiento.

A Leona Kunayová por ser siempre un gran apoyo, muchas gracias por todas tus atenciones y ser una excelente anfitriona y amiga.

A mi amiga y compañera Tatiana Sidorenko, por su cálida amistad y apoyo en todo momento.

A mi amiga Anja-Kaja Schmidt por brindarme siempre su apoyo, por compartir largas pláticas sobre el futuro y en especial por siempre tener consideraciones y comentarios positivos para mí.

Dedicatoria

A México, República Checa y Japón.

Introducción

El presente trabajo hace un análisis en materia de política energética en el sector petrolero a lo largo de los primeros 24 años de neoliberalismo económico en México, periodo iniciado con la llegada de Miguel de la Madrid a la presidencia de México en 1982 y finalizado con la salida de Vicente Fox en diciembre de 2006.

En el período de estudio 1982-2006 se establecieron los factores que facilitaron la fragmentación de Pemex y el cambio en su forma de financiamiento, lo que tenía como fin poner las condiciones para lograr a futuro la privatización de Petróleos Mexicanos y de la renta petrolera.

En el capítulo I se hace un análisis de la reconfiguración del mercado mundial petrolero a partir de los choques petroleros de 1973 y 1981, así como de la política energética dictaminada por la administración de Miguel de la Madrid, a través del Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y el Programa Nacional Energético orientada a la despetrolización.

En el capítulo II se explora principalmente el proceso y los factores del desmantelamiento de Pemex y su transformación en una empresa constituida por grupo de negocios, fijadas como las directrices en la política energética del Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización Energética; además, se analiza del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el que consideramos como un elemento determinante en la vida nacional de México y su relación con los hidrocarburos.

En el capítulo III se estudian los efectos de la crisis económica de México en 1994-1995, y sus principales secuelas en materia energética, teniendo en los Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público” (conocidos por su acrónimo Pidiregas) su principal expresión, además de ser el factor de cambio en la forma de financiamiento de Pemex.

En el capítulo IV se hace una introspectiva a la política energética de Vicente Fox Quesada (2000-2006), en contexto de precios ascendentes del petróleo derivados de un nuevo conflicto bélico en Medio Oriente, así como un alto nivel de ingresos excedentes por la venta de crudo y el declive de la producción y reservas de Pemex.

Finalmente se hacen las conclusiones sobre el estatus del proceso de fragmentación y privatización de Pemex, haciendo un recuento de todo lo que interactuó a lo largo de 24 años de gobiernos neoliberales. Asimismo se hace un análisis de casos similares en el extranjero y las soluciones a las que se llegó en países como Rusia, Venezuela y Noruega. Por último se hace una reflexión sobre las perspectivas a futuro sobre Pemex y el petróleo en México.

Índice General

Agradecimientos	1
Introducción	4
Índice General	6
Capítulo I: El proceso de transición en la política mexicana del sector petrolero, hacia una disminución de la dependencia de los hidrocarburos en la economía 1982 – 1988	8
1.1. La reconfiguración del mercado mundial de petróleo a partir de los choques petroleros de 1973 y 1981	9
1.2. La política energética en el sexenio de Miguel de la Madrid; un nuevo rumbo en la dirección del sector petrolero	18
1.2.1. La crisis transexenal de 1982-1983 que redefinió la política energética mexicana	19
1.2.2. El plan de desarrollo de México en el primer año del sexenio de De la Madrid: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y su contenido en materia de empresas paraestatales en 1983.....	21
1.2.3. La nueva tendencia en política energética; los criterios de eficiencia, productividad, ahorro y transparencia promovidos por el Programa Nacional Energético en 1984	23
1.2.4. El impulso institucional al comercio exterior mediante la entrada al GATT y sus implicaciones en el sector petrolero.....	27
1.2.5. El pago de derechos como el principal elemento debilitador de Pemex	28
Capítulo II: El desmantelamiento del monopolio estatal petrolero y su transición hacia la constitución por grupo de negocios, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1989 - 1994	
20	
2.1. El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización Energética, como los rectores del sector petrolero de la administración Salinista.....	31
2.2. Acciones en materia energética durante la administración de Carlos Salinas.....	40
2.2.1. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios	45
2.3. El papel del TLCAN y su relación con la industria energética mexicana	51

Capítulo III: Los Pidiregas como la nueva figura principal de financiamiento del sector energético a partir de 1994-1995.....	54
3.1. La crisis de 1995 en México y su efecto en la política energética	55
3.1.1. La <i>despetrolización</i> fallida de la economía y el reajuste fiscal como solución a la crisis en el sexenio de Ernesto Zedillo.....	56
3.1.2. El impacto negativo de las exenciones, evasión y elusión fiscal en las finanzas públicas y su repercusión en Pemex	59
3.2. Los Pidiregas como la nueva forma de financiamiento del sector energético.....	64
3.2.1. Marco legal que norma el sistema de Pidiregas	66
3.2.2. Procedimiento en la aprobación y funcionamiento de los Pidiregas	71
3.2.2.1. La titulación de la deuda de los Pidiregas.....	73
3.2.3. Aspectos negativos de los Pidiregas: cuestionamientos, críticas y limitaciones	76
3.3. Política petrolera mexicana en el contexto de los Pidiregas	78
Capítulo IV: La política energética foxista de explotación irracional en un contexto de declive de la producción petrolera mexicana	81
4.1. El inicio de la primera administración panista de Pemex	82
4.1.1. Contratos de servicios múltiples	84
4.2. Factores internacionales que consolidaron la tendencia creciente de los precios del petróleo a nivel internacional	87
4.3. La política energética de explotación irracional, en un contexto de declive de la producción y de la plataforma de exportación petrolera mexicana	90
4.3.1. El despilfarro de los excedentes provenientes de la renta petrolera.....	94
Conclusión	97
Bibliografía.....	103

Introducción

Capítulo I: El proceso de transición en la política mexicana del sector petrolero, hacia una disminución de la dependencia de los hidrocarburos en la economía 1982 – 1988

En el contexto de la crisis de la deuda en México en 1982, Miguel de la Madrid (1983–1988) asumió la presidencia y con ello inicia una nueva fase en la economía mexicana, debido a que era el primer presidente de corte neoliberal, con ideas de apertura económica e inserción global, incluida la política energética. Con este nuevo régimen quedó atrás la etapa de gobiernos con ideología de la revolución mexicana de 1917,¹ pero muy especialmente termina la época del “auge petrolero”, que fue el rasgo característico durante la administración de José López Portillo (1976-1982).

El presente capítulo tiene como objetivo analizar la administración de De la Madrid en materia de política energética. En el punto 1.1 se narra el proceso de reconfiguración del mercado mundial de hidrocarburos a partir de los choques petroleros de 1973 y 1981; se toman de Narciso Bassols (2008) y Alejandro Álvarez Béjar (1997) los antecedentes y factores que desencadenaron estos hechos.

En el punto 1.2 se analiza la política para disminuir la dependencia del petróleo del gobierno mexicano, durante el sexenio de Miguel de la Madrid y la relación de esta decisión con la construcción de una novel política energética, contractiva desde 1982. Se estudian los programas económicos y energéticos, como el Plan Inmediato de Reordenación Económica (PIRE), el Plan Nacional Energético (PNE) y el Pacto de Solidaridad Económica (PSE), que fueron parte de una nueva estrategia de contención en la producción y ahorro en inversión en el sector energético, así como del cambio en el régimen de pago de derechos como principal debilitador financiero de Pemex.

¹ Los gobiernos surgidos de la Revolución Mexicana centraban su ideología en materia económica, en el nacionalismo y proteccionismo.

1.1. La reconfiguración del mercado mundial de petróleo a partir de los choques petroleros de 1973 y 1981

En el escenario internacional de productores de petróleo, a partir de 1960 figuran dos grupos: el de la OPEP,² conformado por Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Gabón, Indonesia, Irán, Iraq, Kuwait, Nigeria, Libia, Qatar y Venezuela, y el conocido popularmente con el nombre de “Las Siete Hermanas”, que agrupaba a las empresas más importantes de origen estadounidense, inglés y holandés, Exxon, Shell, Gulf, Mobil, Chevron, Standard Oil Company y British Petroleum.

En el caso de “Las Siete Hermanas”, éstas tuvieron un fuerte control de la producción y comercialización de crudo después del fin de la segunda guerra mundial y hasta 1973, durante ese periodo, las actividades de estas sumadas a las de los gobiernos afines a las potencias occidentales como México o Canadá sumaban en promedio 45%³ del mercado global.

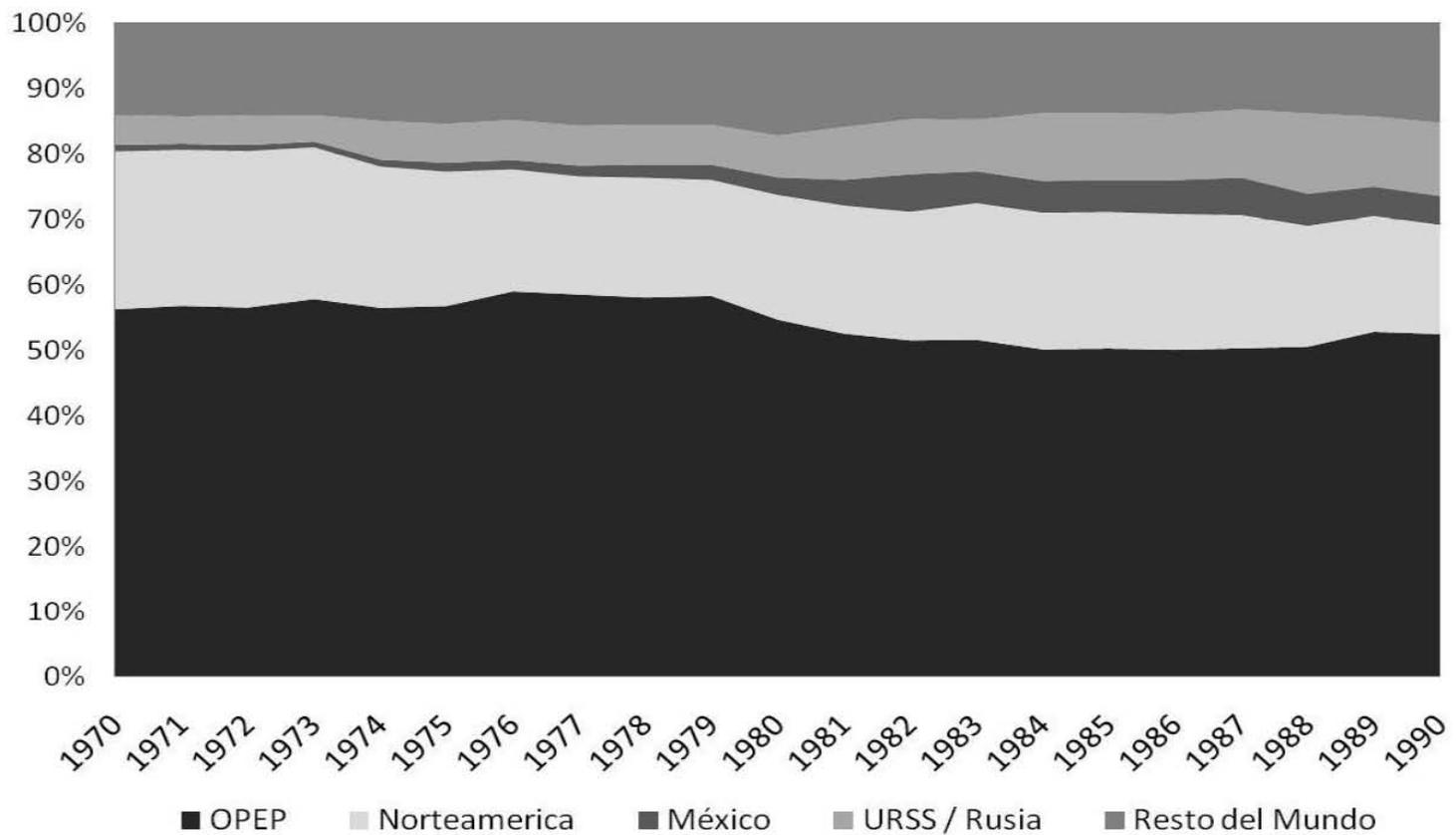
Así mismo, a principios de la década de los sesenta se crea la Organización de Países Productores de Petróleo (OPEP), la cual surge como un contrapeso a los intereses de “Las Siete Hermanas”. Así la OPEP se convertiría en el cartel productor más importante del mundo, con un acumulado promedio del 55% de crudo (ver gráfica número 1).

Sin embargo, durante los sesenta, la OPEP no pudo consolidarse como una clara dominadora del mercado mundial en materia de precios, debido a que en esa época, parte de las reservas y explotación de algunas naciones como Arabia Saudita, Kuwait, Qatar, Nigeria o Indonesia estaban en manos de “Las Siete Hermanas”, mismas que operaban con permiso de los gobiernos de dichos países de forma legal. Aunque en esencia lo que se buscó con la creación de la OPEP fue establecer una política común de negociación frente a las potencias occidentales, en lugar de tratos individuales.

² Organización de Países Productores y Exportadores de Petróleo fundada en Bagdad, el 14 de septiembre de 1960, a iniciativa de los Ministros de Energía y Petróleo de la época: de Venezuela Juan Pablo Pérez Alfonzo y de Arabia Saudita, Abdullah Al-Tikiri.

³ Esta cifra excluye petróleo producido en territorio de la OPEP, pero extraído por “Las Siete Hermanas”.

**Gráfica 1. Configuración del mercado mundial de crudo
1970-1990**



Fuente: British Petroleum, Revista Estadística 2009.

- a) México: la producción total de México, incluyendo yacimientos compartidos del Golfo de México explotados por Pemex.
- b) URSS/ Rusia: Incluye la producción total de Rusia más Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Tayikistán, Uzbekistán y Kirguistán.
- c) Norteamérica: Incluye la producción de Estados Unidos de América, Canadá, Alaska y yacimientos compartidos del Golfo de México.
- d) OPEP: Incluye la producción de los 12 miembros: Angola, Arabia Saudita, Argelia, Ecuador, Emiratos Árabes Unidos, Libia, Nigeria, Irán, Irak, Kuwait, Qatar y Venezuela. Se contabiliza para fines de la elaboración de este trabajo Indonesia en su totalidad efectivo para tiempo de estudio.
- e) Resto del Mundo: Todos los países no incluidos en los anteriores.

No fue hasta el primer choque petrolero en 1973 se observó un alza en los precios del crudo de 33%, provocado por una leve disminución en la producción de la OPEP, debido a la crisis política en Medio Oriente, por la guerra del Yom Kippur⁴ en octubre de 1973, la cual consistió en un evento bélico que confrontó esencialmente a Israel con Siria y Egipto por el control de la región de Palestina, la cual ha estado en disputa desde 1948.

Si bien el evento bélico terminó con una derrota para los países árabes, también consolidó el poder de la OPEP, mediante su decisión de no exportar temporalmente petróleo y posteriormente hacerlo con un sobreprecio variable entre 12 y 15%, a los países que habían apoyado a Israel durante el conflicto, entre los cuales estaban Estados Unidos, Gran Bretaña, Bélgica y Francia. Así mismo, esta acción terminó por debilitar definitivamente a “Las siete hermanas” en 1974, forzándolas a disminuir sus operaciones en un 50% en los países árabes miembros de la OPEP.

Un factor más que coadyuvó a la pérdida de la hegemonía de las potencias occidentales fue el deseo de los gobiernos árabes pertenecientes a la OPEP, de tener mayor control sobre sus reservas y producciones, así como en la fijación de precios, limitando y disminuyendo la participación que habían tenido “Las Siete Hermanas” hasta 1974 en los países de la OPEP.⁵

Los altos precios internacionales del petróleo a partir de 1974, que promediaron 51 dólares por barril (d/b),⁶ 35 más de lo que fueron un año antes, como lo muestra la gráfica 2, provocó que las potencias occidentales tomarán la medida de corte político-económico, que fue la creación de la Agencia Internacional de Energía (AIE)⁷, un *cartel* de países consumidores de petróleo con Estados Unidos y Gran Bretaña a la cabeza.

El objetivo general de la AIE fue abatir la vulnerabilidad energética de sus miembros, mediante políticas de ahorro de energía y búsqueda de nuevas reservas petroleras en

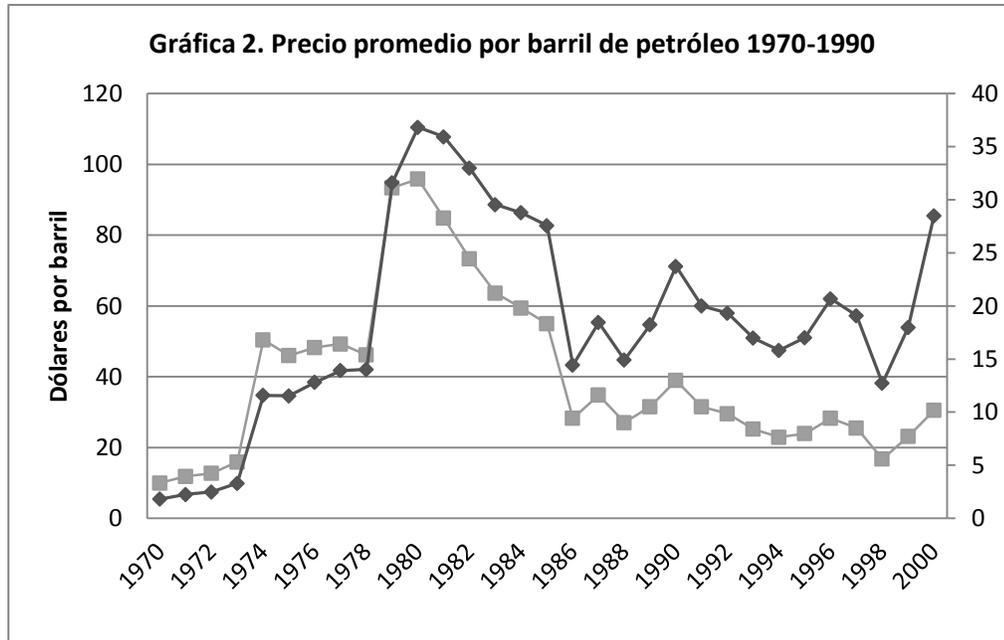
⁴ Se le conoce como Yom Kippur (o “Día del Perdón” para los judíos) al evento histórico que confrontó a Israel con Siria y Egipto, el cual ocurrió en octubre de 1973.

⁵ Ángel Bassols, “*La Expansión hacia fuera de la Industria Nacionalizada (1972-1982)*”; La hegemonía de la OPEP y la revaloración estratégica de los nuevos países exportadores. Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, p.182.

⁶ Promedio tomado de los siguientes tipos de crudo: Brent (Gran Bretaña), West Texas (Estados Unidos de América) y Ras Tanura (Arabia Saudita).

⁷ Agencia Internacional de Energía, creada a petición de la OCDE en 1974, después de la crisis del petróleo de 1973 con el fin de coordinar políticas energéticas, actualmente entre sus miembros se encuentran, Alemania, Austria, Australia, Bélgica, Canadá, Corea del Sur, Dinamarca, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Francia, Finlandia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Japón, Suiza, Luxemburgo, Nueva Zelanda, Noruega, Holanda, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Suecia, Turquía y México.

lugares inexplorados fuera del territorio de la OPEP; esto fue exitoso especialmente en tres regiones: Mar del Norte, Tapis Malasia y El Sureste de México, al descubrirse importantes yacimientos en 1974 y 1975.



Fuente: British Petroleum, Revista Estadística. Promedio entre los precios del Brent, West Texas y Ras Tanura.

En 1974, las Siete Hermanas comenzaron grandes procesos de inversión e innovación tecnológica, lo que les permitió desarrollar campos de explotación de crudo en períodos relativamente cortos⁸ y aumentar los procesos de extracción en lugares que hasta esos momentos no eran rentables, como fue el caso del Mar del Norte, pero que el incremento de los precios las volvió viables; la expectativa era que los trabajos en estas regiones estarían finalizados para entrar en operación entre 1977 y 1978.

Los procesos de inversión que iniciaron Las Siete Hermanas fueron alentados por sus respectivos gobiernos, especialmente en el caso de los Estados Unidos, cuyo Presidente Gerald Ford (1974-1977), promovió las actividades de las empresas Shell y Chevron en Latinoamérica, Gulf Oil Corporation en Malasia, y Exxon en sociedad con British Petroleum, en el Mar del Norte; lo anterior, con el fin de buscar soluciones a corto plazo para garantizar la seguridad energética de EU.

⁸ Se considera período relativamente corto a menos de 3 años.

A partir de la pérdida de hegemonía de las potencias occidentales, la política energética del presidente estadounidense James Carter (1977-1981), la cual consistía en construir una industria energética sólida, con base en precios bajos de crudo y la reducción de las importaciones petroleras provenientes de la OPEP —situación que no ocurrió—, se encontraría con un escenario fallido al no poder cumplir ninguna de las premisas mencionadas, lo cual limitaría mucho sus posibilidades de crecimiento a corto plazo.

En medio del escenario mencionado anteriormente, el Secretario de Energía estadounidense, James Schlesinger (1977-1981) avaló un convenio entre los gobiernos de México y Estados Unidos para aumentar la importación de hidrocarburos. Ambos países firmaron el primer acuerdo de cooperación multilateral de América del Norte en 1978, el cual contenía las características deseadas por el gobierno estadounidense en relación a la compra-venta de gas y petróleo, mediante el cual para 1980, México se comprometió abastecer 300 millones de pies cúbicos de gas (mmpcd) a un precio de 3.25 dólares por pie cúbico (d/pc) y 250,000 barriles diarios (b/d) adicionales con precio preferencial sumados a los 386,000 b/d que ya se exportaban.

En el marco de este mismo acuerdo se abrieron negociaciones para concertar la redirección de las exportaciones mexicanas, dejándole de vender a Japón —volumen que ascendía a 90 mil b/d—, derivando en una política de concentración de venta de energéticos a los Estados Unidos, la cual tendría un efecto nocivo a futuro, al depender de un solo cliente.

Un punto de interés común que caracterizó a México, Malasia, Gran Bretaña, Noruega y Dinamarca —estos últimos tres países por ser dueños de los yacimientos del Mar del Norte—, fue el conocer por parte de Estados Unidos, la capacidad máxima de producción de crudo que tenían estas naciones, lo que resultaba crucial para saber cómo y en qué magnitud le ayudarían a diversificar las importaciones con respecto a la OPEP.

En el caso de México, las agencias federales de Estados Unidos como la CIA⁹ y el Departamento de Estado, mediante un estudio llamado PRM-41,¹⁰ calcularon en 1978

⁹ Agencia Central de Inteligencia, CIA por sus siglas en inglés.

¹⁰ El Presidential Review Memorandum 41, conocido como PRM-41, es un estudio elaborado por el Departamento de Estado estadounidense, publicado en diciembre de 1978, analizaba la importancia estratégica del petróleo mexicano para la economía estadounidense.

—cuando en México se obtenían 1.3 millones b/d—¹¹, que nuestro país podría llegar a extraer 4 millones b/d¹² a partir de 1980, debido a las probables reservas en el sureste.

El pronóstico de las agencias federales estadounidenses resultó totalmente erróneo, debido a que la producción en dicho año distaba en 2.7 millones b/d de la planteada por el PRM-41, es decir, la estimación implicaba un crecimiento del 100% anual, cuando la tasa real había sido de sólo 30% entre 1973 y 1978.¹³ Sin embargo, el punto relevante era el reconocimiento del petróleo mexicano por parte del gobierno estadounidense.

En 1978, ante la intempestiva subida en los precios del petróleo, por el estallamiento de la revolución iraní —situación explicada en el siguiente párrafo—, el gobierno estadounidense puso en práctica un plan energético, en el cual se definió con mayor claridad el papel de las reservas mexicanas, malayas y las del Mar del Norte, dentro de sus intereses estratégicos a corto plazo,¹⁴ marcándolas con un nivel prioritario.

Entre 1978 y 1980 en Medio Oriente se suscitaron dos eventos políticos y sociales que desestabilizaron el mercado mundial y que debilitaron la estrategia de control de la OPEP frente a las potencias occidentales:

1. el primero fue en 1978 con la revolución en Irán que destronó al Shah, y en sí a la dinastía Pahlevi del poder; esto trajo consigo la paralización intermitente de la producción petrolera al inicio de la era posrevolucionaria.
2. el segundo fue el estallido de la guerra Irán-Irak, en los últimos meses de 1980, detonada por los conflictos territoriales y por la animadversión del gobierno estadounidense al nuevo régimen iraní, que vio en Irak al agente para desestabilizar a la nueva administración posrevolucionaria.

Derivado de lo anterior, el mercado petrolero experimentó una inestabilidad que provocó un alza de 90% en los precios de 1978 a 1979 y una baja en los niveles de producción de

¹¹ En este documento se utiliza la nomenclatura de México, es decir se usa el empleo de “,” para separar miles y “.” Para decimales.

¹² Millones de barriles diarios.

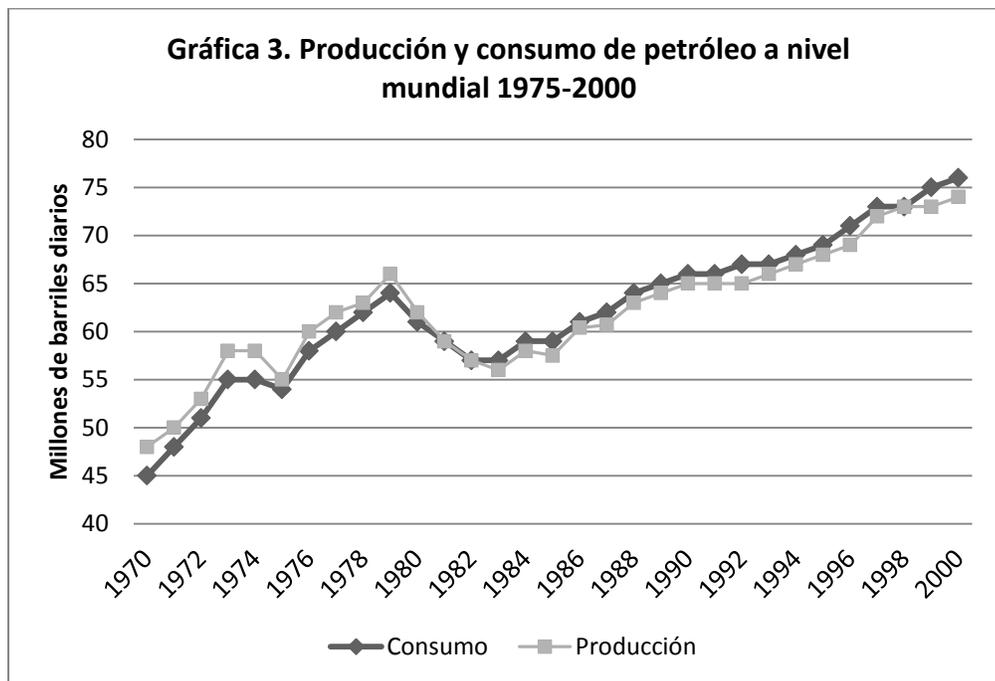
¹³ En 1980 se confirmó el error en el pronóstico. En dicho año México registró una producción de 2.129 mmbd.

¹⁴ Ángel Bassols, *“La Expansión hacia fuera de la Industria Nacionalizada (1972-1982)”*; La hegemonía de la OPEP y la revaloración estratégica de los nuevos países exportadores. Las Etapas de la Nacionalización Petrolera, Pp.183.

crudo provenientes del Medio Oriente; dicha disminución se reflejó en una pérdida de seis de los ocho millones de barriles diarios que aportaban Irak e Irán, esta situación perduró por casi 3 años, en los cuales la guerra vivió su punto más álgido.

Con el fin de evitar un problema grave en el mercado de hidrocarburos en cuestión de producción, las potencias occidentales presionaron a Arabia Saudita para que elevara gradualmente su producción hasta llegar al máximo posible, pasando de 8.5 millones b/d en 1978 a 10 en 1981, aunado a la incorporación sistemática de crudo proveniente de las nuevas zonas petroleras en el Sureste de México, Tapis en Malasia y el Mar del Norte con una emisión inicial entre los tres de 1.8 millones b/d a inicios de 1979, así como el uso discrecional de las reservas estratégicas petroleras¹⁵ de los Estados Unidos y Europa.

Las medidas adoptadas por las potencias occidentales tuvieron la finalidad de compensar el déficit que había originado el conflicto bélico, dicha medida logró tener un efecto positivo al evitar un faltante significativo en el mundo industrial (ver gráfica 3).



Fuente: British Petroleum. Revista Estadística, 2011.

¹⁵ Las reservas estratégicas de petróleo consisten en el almacenaje de una cierta cantidad de petróleo por parte de un país para casos de emergencia. El objetivo es garantizar el abastecimiento durante un período mínimo de 90 días, debido a que la mayoría de los países occidentales importan un alto porcentaje de lo que consumen. Estas reservas se establecieron en los países occidentales a raíz de la crisis del petróleo de 1973 por parte de la Agencia Internacional de Energía.

Cuando los precios del petróleo se encontraban en su punto más alto en el segundo semestre de 1981, dos hechos originaron su descenso de forma intempestiva como lo muestra la gráfica 2, los cuales fueron los siguientes:

- a) Una baja en el consumo mundial de petróleo, debido a la severa crisis económica que estalló a finales de 1981 y principios de 1982 en Estados Unidos, Latinoamérica y Europa Occidental, con graves consecuencias: un aumento del 9% en las tasas de desempleo, una contracción del 6% del comercio mundial y un decrecimiento del 5% en promedio de los productos nacionales.
- b) El apogeo productivo de los yacimientos recién descubiertos en Mar del Norte, Tapis y el sureste mexicano, así, Gran Bretaña, Malasia y México lograron colocar en el mercado 3.8 millones b/d extras, que representaban el 5.22% de la oferta mundial, que sumado a lo que aportaba los No-OPEP, en total era el 48% a nivel global. Aunado a lo anterior, se suma el hecho de que el crudo extraído de esos lugares era vendido a las potencias occidentales con un precio preferencial de entre 15% y 25% por debajo de su importe real.

La combinación del debilitamiento de la OPEP en materia productiva petrolera por conflictos bélicos desde 1977 y el fortalecimiento de las potencias occidentales en el mismo rubro, fueron los factores importantes para devolverle en 1981 de forma marginal, a Estados Unidos y Gran Bretaña, el poder de influir en los indicadores petroleros, como flujos de producción y precios, algo que perdieron casi en su totalidad en 1973.

Si bien lo que aportaron extra las nuevas regiones productoras de el Mar del Norte, Tapis en Malasia y el Sureste de México no era una cantidad significativa con respecto al total mundial, los 3.8 millones b/d tuvieron un efecto neutralizador en la agobiante dependencia de petróleo de la OPEP.

Después de los sucesos ocurridos desde 1977, el resultado para 1981 era un mercado mundial de crudo con un dominio compartido entre la OPEP y las potencias occidentales encabezadas por Estados Unidos y Gran Bretaña, con la siguiente proporción OPEP 52% y

No-OPEP 48%, lo que implicaba que estos últimos habían ganado un 3%, con respecto a ocho años atrás. Sin embargo, a pesar de la pérdida, el cartel productor encabezado por Arabia Saudita continuaría teniendo una influencia importante en la fijación de flujos de producción y precios internacionales.

1.2. La política energética en el sexenio de Miguel de la Madrid; un nuevo rumbo en la dirección del sector petrolero

A partir del sexenio de De la Madrid, como ya se dijo, se inicia una nueva etapa en la industria energética mexicana; se da la entrada a un nuevo modelo económico, el neoliberalismo, definido por David Harvey como *“una teoría de prácticas políticas económicas que proponen que el bienestar puede ser logrado mediante la maximización de las libertades empresariales dentro de un marco institucional caracterizado por derechos de propiedad privada, libertad individual y libre comercio”*.¹⁶

La entrada del neoliberalismo a México se dio en el contexto de la crisis de la deuda de 1982, la caída internacional de los precios del petróleo y la subida de la tasa de interés por parte del Sistema de Reserva Federal (FED)¹⁷ del gobierno de los Estados Unidos, lo que derivó en una peligrosa devaluación e incitó una fuga masiva de capitales; todo esto en conjunto provocó la suspensión de pagos por parte de México hacia sus acreedores.

Bajo un clima de incertidumbre económica en la renegociación de la deuda entre los bancos y el gobierno mexicano, éste último se comprometió con el Fondo Monetario Internacional (FMI) a la introducción de diversas reformas de carácter neoliberal, a través de “Programas de Ajuste Estructural”,¹⁸ así como a la adopción de las medidas del “Consenso de Washington”,¹⁹ como disciplina fiscal, liberalización económica y en el caso de la política energética tres factores muy importantes: privatización, desregulación y liberalización de la entrada de inversión extranjera directa.²⁰

De esta manera se daría una transición en la que se tenían como objetivos principales la estabilidad macroeconómica, la austeridad y el adelgazamiento del Estado. Esto se efectuaría mediante una férrea disciplina fiscal y monetaria, aunado al repliegue estatal en gran cantidad de actividades productivas, lo que abrió la puerta a las privatizaciones.

¹⁶ David Harvey, “A brief history of Neoliberalism”. Oxford Institute Press. U.K. 2005, Introduction.

¹⁷ Por sus siglas en inglés Federal Reserve System, y en español el Sistema de Reserva Federal, conocida como la FED, fundada en 1913 es el sistema bancario central de los Estados Unidos, es una agencia gubernamental independiente.

¹⁸ El “Consenso de Washington” es un programa de ajustes estructurales económicos, financieros y sociales del FMI, el cual fue formulado por John Williamson en 1989, inicialmente para ser instrumentados en América Latina.

¹⁹ Consenso de Washington es un conjunto de políticas económicas consideradas en los años noventa por el FMI y el BM que debían aplicarse para impulsar el crecimiento de los países en vías de desarrollo, en América Latina.

²⁰ José Luis Calva, “La Economía Mexicana en Perspectiva”. UNAM, Núm.1, México- Enero-Abril de 2004. Pp.63-85.

1.2.1. La crisis transexenal de 1982-1983 que redefinió la política energética mexicana

La inestabilidad del mercado internacional de crudo debido a la caída en los precios en un 60%, así como la crisis económica y financiera en la que entró el país en 1982, repercutió directamente en las finanzas de Pemex, con un recorte presupuestal del 6% para el primer año de gobierno de Carlos Salinas en 1983, lo que acabó con la expectativa generada en el sexenio anterior (1976–1982), en torno a la integración total de México al mercado mundial de exportación de crudo como un actor relevante.

En este nuevo contexto complicado para el país, donde el agobio por los pasivos era asfixiante, la nueva administración decidió utilizar los recursos financieros por venta de petróleo para saldar y renegociar los intereses de la abultada deuda externa mexicana, que para el año de 1982 ascendía a 54,000 millones de dólares,²¹ casi 34 veces más que las reservas internacionales de México que ascendían a 1,593 millones de dólares.²²

Un año después, en 1983, la deuda externa se incrementó 13%, debido a los intereses y la necesidad continúa de crédito, situación que obligó a pedir más dinero prestado, llegando a 62,000 mil millones de dólares, para afrontar los compromisos financieros inmediatos adquiridos por la administración de José López Portillo, como el pago de 6 mil millones de dólares por créditos contraídos con bancos privados.²³

Dichos créditos reflejaron la confianza de la banca internacional en México, debido a su petróleo; pero por otra parte ese hecho significó la creación del mal endógeno de la deuda externa, que comprometía el desarrollo del país, debido a la constante tendencia creciente y la incapacidad del gobierno mexicano, para crear soluciones efectivas.

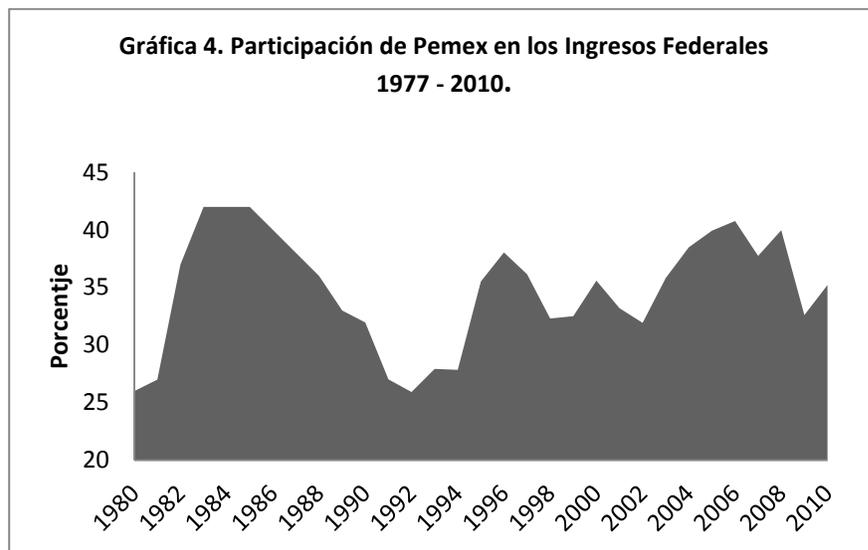
Un segundo elemento negativo en el periodo de 1982-1983 era la grave dependencia de los ingresos provenientes de las ventas de Pemex, que representaban 42% del total de las percepciones federales, como lo muestra la gráfica 4, lo que simbolizaba un gobierno

²¹ Banco de Información Económica, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México 2011.

²² Dato obtenido del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, de la H. Cámara de Diputados "Fuentes y usos de las reservas internacionales de México", San Lázaro-Ciudad de México, 2005, Pp. 24.

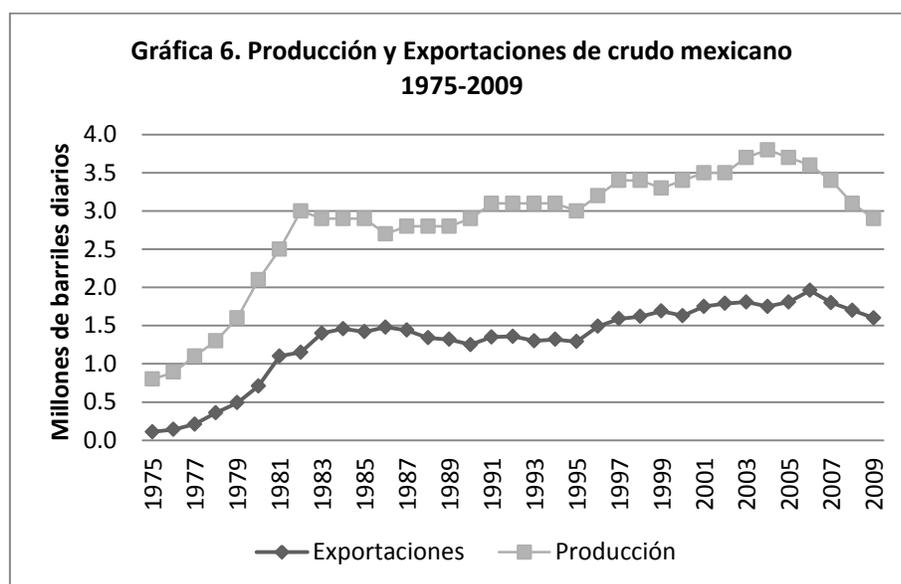
²³ Cuando estalló la crisis de la deuda en 1982 se contabilizaron más de 550 bancos acreedores del gobierno mexicano entre los que destacan: estadounidenses, británicos, japoneses, alemanes, franceses, canadienses y suizos.

altamente dependiente del petróleo; en este contexto se buscó reducir al máximo posible, la proporción los ingresos petroleros en el presupuesto en un plazo no mayor a 3 años.



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Base de datos 1977-2010

El tercer elemento negativo fue la pérdida del dinamismo del crecimiento de la producción petrolera, misma que había caracterizado al sector de hidrocarburos desde el segundo lustro de los años setentas y hasta principios de 1982, dicho suceso se originó por la baja de las inversiones; esto a su vez se tradujo en un estancamiento con tendencia decreciente hasta 1987 cuando se revirtió y siguió con una propensión creciente (gráfica 5).



Fuente: British Petroleum. Revista Estadística, 2011.

En conclusión, los cambios negativos ocurridos en la economía mexicana en 1983 echaron por tierra el postulado de la administración de José López Portillo que proclamaba al crudo como la solución a todos los problemas y el elemento mediante el cual México navegaría en un mercado de hidrocarburos tranquilo, con precios altos. Ante la caída de esta idea, era necesario un cambio de rumbo en la política energética mexicana, que necesariamente implicaba la despétrolización de la economía, con un primer paso fundamental, que obligaba a reducir el porcentaje de los ingresos petroleros con respecto a los federales, aunque esto fuera marginal.

1.2.2. El plan de desarrollo de México en el primer año del sexenio de De la Madrid: el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) y su contenido en materia de empresas paraestatales en 1983

Ante la vulnerabilidad financiera en los primeros meses de la administración de De la Madrid, el gobierno diseñó y empleó un plan de ajuste llamado Programa Inmediato de Reordenación Económica, el cual fue puesto en marcha desde el primer trimestre de 1983, esto con el fin de dar una respuesta urgente a la difícil situación económica de México.

Como parte del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND), el PIRE señalaba 2 puntos en materia de política económica, que el gobierno federal consideraba necesario hacer modificaciones estructurales inmediatas para hacer frente a la crisis, las cuales fueron:

- a) El Estado en su papel de rector económico tendría que dirigir políticas enfocadas al control de la inflación y reducción de la deuda, mismas que tendrían prioridad para la estabilización de la situación macroeconómica.
- b) Dotar a la industria paraestatal²⁴ de productividad y eficiencia; este punto sería una constante en todos los programas gubernamentales y se haría por medio de planes de mejoramiento industrial, como el Programa Nacional Energético (PNE) -explicado en

²⁴ Se entiende como industria paraestatal, a una institución, de un organismo, centro, compañía, empresa, organización, asociación o agencia que, por delegación del Estado, coopera a los fines de este. Es decir, sus propósitos y resultados políticos, sociales y económicos vienen formando parte de la regulación del país por parte del Estado, sin embargo no es el propio gobierno quien rige dicha empresa. Por esto, el término *paraestatal* en sí significa paralelo al estado, lo cual no debe confundirse con la gubernamentalidad total, como es el caso de las secretarías y comisiones nacionales.

el punto 1.2.3-, con el fin de reducir costos, fortalecer el mercado interno, pero sin descuidar la inserción de México en el comercio internacional.

El PIRE no contenía de forma explícita cuestiones en materia de energía, pero si planteaba nuevos lineamientos en el sector paraestatal que iban relacionados directamente con la industria petrolera, los cuales eran los siguientes:

- La disminución en el crecimiento del gasto público: se anunciaba un ajuste estricto de los recursos financieros disponibles, cuya canalización se orientaría sólo hacia las inversiones prioritarias y estables -en las que no se encontraba el petróleo, por su volatilidad en los precios-, el cumplimiento de los planes de reestructuración de la deuda y una disminución en el gasto corriente del gobierno en el rubro de las paraestatales, entre ellas Pemex.
- Un estricto criterio de selectividad en el rubro de obras públicas: se disminuirían las no indispensables, como plantas del sector energético o siderúrgico y estructuras en el ramo carretero, asimismo se cancelarían también las obras de carácter suntuario como monumentos.
- La aplicación de medidas que asegurasen la disciplina y la honradez en el ejercicio del gasto público: este lineamiento sería la base de la “renovación moral” impulsada por el nuevo gobierno mediante el uso de procesos fiscalizadores más estrictos, que evitarían la dilapidación y la corrupción.

En conclusión, el PIRE en el primer año de la administración de Miguel de la Madrid se erigió como un instrumento de contención de la política expansiva de gasto, que fue seguido a nivel macroeconómico por el gobierno anterior, así como la búsqueda de una administración más racional de los recursos financieros y energéticos y una declaratoria contra la corrupción en favor de un Pemex con finanzas sanas.

1.2.3. La nueva tendencia en política energética; los criterios de eficiencia, productividad, ahorro y transparencia promovidos por el Programa Nacional Energético en 1984

A partir de 1984, y paralelamente al PIRE, la presidencia de la república puso en marcha el Plan Nacional Energético 1983–1988²⁵ (PNE), algo acorde a las nuevas políticas neoliberales que estaban por implementarse y que de forma incisiva promovían acciones, como una menor participación del Estado en la industria de hidrocarburos, fomento de las privatizaciones, productividad, eficiencia y ahorro. De esta manera se gestaba una nueva tendencia dirigida a la transformación de un sector paraestatal energético con la menor cantidad de empresas posible y lo más eficientes posible.

En 1983, Pemex bajo la dirección de Mario Ramón Beteta (1982-1987), realizó un diagnóstico como parte del PNE; el informe²⁶ criticó lo hecho en el sexenio anterior, como el haber propiciado un acelerado desgaste de la infraestructura física debido a que se forzó la capacidad instalada, sin que hubiera habido un mantenimiento adecuado, como consecuencia del incremento de la demanda de los Estados Unidos la cual creció un 6%²⁷ en promedio anual durante el segundo lustro de los setentas.

En el informe también se reconocían “fallas humanas” dentro de la institución, adjudicadas a casos de corrupción, el más importante, el del ex director de la paraestatal Jorge Díaz Serrano (1976-1981), acusado de fraude por la compra de 2 buquetanques petroleros por 5 mil millones de pesos, con un sobrepeso de 374 millones de pesos, caso por el cual permaneció 5 años en prisión.

El nuevo director de Pemex se comprometió a eliminar definitivamente casos como el señalado anteriormente, en el marco de la renovación moral, pregonada por el gobierno de Miguel de la Madrid, por medio de procesos fiscalizadores más rigurosos, como auditorías constantes y transparencia en la gestión de compras de bienes y servicios.²⁸

²⁵ El primer año de la administración de Miguel de la Madrid fue utilizado, para elaborar el PND, de ahí que se haya implementado hasta 1984.

²⁶ Informe de labores, Dirección General de Pemex, 1983.

²⁷ Dato emitido por el Departamento de Estado estadounidense, 1984.

²⁸ PEMEX Informe del Director, 1983, p. 12.

A partir de enero de 1984, Mario Ramón Beteta se dio a la tarea de implementar el PNE; entre las primeras líneas de acción estuvieron: el ahorro en Pemex, que se logró mediante la cancelación de servicios de transporte y almacenamiento innecesarios, la negociación de mejores precios en el arrendamiento de las embarcaciones, supresión de intermediarios y cancelación de pedidos que no eran indispensables; todo por un monto cercano a los cuatro mil millones de pesos, equivalente al 3.8% del presupuesto de la paraestatal petrolera.

En materia de política petrolera, en el PNE se propusieron las siguientes medidas, con el fin de aplicarlas para el periodo 1984–1988:

- (a) Impulsar la eficiencia y productividad en la industria energética del país, para lo cual se proponía en el área de producción de crudo, incorporar mayor capacitación técnica y operativa para los trabajadores; esta medida era necesaria debido a los recortes presupuestales que impedían el aumento en la capacidad de la planta productiva petrolera al menos en los siguientes tres años, según el diagnóstico del PNE²⁹.

Se hace énfasis en que, a través del PIRE, se estipuló que para 1984 habría 2% menos en inversión para Pemex, por ello este objetivo recaía directamente en la eficiencia y productividad que la paraestatal pudiera llegar a alcanzar.

- (b) Mantener las exportaciones de hidrocarburos, con la finalidad de conservar esa fuente de recursos de vital importancia para el Estado; Pemex sostendría la plataforma de exportación por encima del millón 400,000 b/d (gráfica 6).³⁰

Pese a los recortes presupuestales en 1984, como se menciona en el inciso (a), se mantuvieron las perforaciones, como se puede ver en el cuadro (A); la tendencia en el rubro de perforación fue ascendente en pozos exploratorios y de desarrollo a partir de 1983, debido a la necesidad de buscar nuevas zonas petroleras, que pudieran mantener la producción en niveles adecuados para consumo y exportación.³¹

²⁹ Informe de labores, Dirección General de Pemex, 1983.

³⁰ Poder Ejecutivo Federal, Programa Nacional de Energéticos, 1984-1988, Subsecretaría de Energía. México. 1984.

³¹ Ana María Sordo y Carlos Roberto López, Exploración, Reservas.

Cuadro A. Pemex. Perforación exploratoria y de desarrollo (1983-1986)				
Año	Pozos Exploratorios		Pozos de Desarrollo	
	PEMEX	Contratistas	Pemex	Contratistas
1983	54	7	178	36
1984	51	7	182	63
1985	55	8	161	67
1986	62	9	208	74

Fuente: Pemex, Anuario Estadístico 1987, pp. 32-33, y Memoria de Labores 1987.

De acuerdo al PNE, el 61% de la inversión programada para perforación y exploración, que ascendía a casi 64,190 millones de pesos, se canalizarían a esta categoría y obras relacionadas; en total 4.4% más de presupuesto con respecto a 1983. A partir del periodo 1984-1985 se podía visualizar que las inversiones por sector en Pemex permanecerían constantes en todos los rubros del sector petrolero, hasta final de sexenio, como lo muestra el cuadro B.

Cuadro B. Inversión de Pemex por sector						
Rubro/Año	Miles de millones de pesos a precios corrientes					
	1982	1983	1984	1985	1986	1987
Producción y Exploración	62,099	60,435	63,190	63,641	63,102	63,093
Refinación	29,584	29,679	30,096	30,476	31,070	30,140
Petroquímica y PB	13,758	13,356	10,289	9,191	9,110	9,911
Total	105,441	104,370	103,575	103,308	103,282	103,244

Fuente: Anuario Estadístico de Pemex 1988 y 1989. PB: Petroquímica básica.

Una consecuencia de lo anterior fue la reasignación del presupuesto en detrimento de la petroquímica básica y la petroquímica a partir de 1984, que vio un descenso del 22% (cuadro B) como consecuencia, a partir de ese año no se volvería a construir ninguna obra de importancia en territorio mexicano en los dos rubros mencionados.

(c) Compactar al sector paraestatal; esta medida fue aplicada mediante la liquidación de 295 empresas y la venta de otras 15 pertenecientes al Estado, las cuales cargaban con el

estigma de ser dispendiosas e ineficientes, como Fundidora Monterrey, Sosa Texcoco, Forjamex o Sicartsa; estas acciones tuvieron como finalidad ahorrar dinero y generar recursos, además de evitar que éstas siguieran operando con números rojos y altos índices de ineficiencia, lo que tenía un alto costo para el Estado. En 1987, el patrimonio de las empresas de todo el sector paraestatal era 12% menor respecto a 1982.

Este perfil de la industria pública en México continuó hasta el fin de sexenio, pero indicaba que la reestructuración emprendida desde el inicio de sexenio para adelgazar al sector paraestatal había logrado cumplir medianamente el objetivo; sin embargo, todavía no tenía el alcance esperado debido a que la expectativa era reducirlo en un 20%.

En conclusión el PIRE y el PNE coincidían en puntos como impulsar la eficiencia, y la productividad, fomentar el ahorro en todas las paraestatales y el combate a la corrupción. Estos lineamientos como respuesta a la política de contracción de la inversión del Estado.

Las divergencias entre los dos programas se basaban en que el PIRE era un programa de acción inmediata, de corto plazo que formaba parte del PND y de características macroeconómicas, por ende abarcaba todas las actividades de la vida nacional y daba lineamientos más generales como la conducción de la política económica nacional y la búsqueda de soluciones a problemas estructurales como la deuda y la inflación.

En el caso del PNE, éste tenía una línea de acción a largo plazo y planteaba cuestiones más particulares para el sector paraestatal-energético, asimismo explicaba los métodos para alcanzar los objetivos planteados, como en el caso de la productividad, eficiencia y ahorro; también contemplaba situaciones propias del sector energético como la necesidad de disminuir las empresas públicas mediante privatizaciones y esbozaba la importancia de mantener la plataforma de exportación petrolera.

1.2.4. El impulso institucional al comercio exterior mediante la entrada al GATT y sus implicaciones en el sector petrolero

En 1986 después de tres años de negociaciones y con el acuerdo firmado en 1985, México logró entrar al Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio³² (GATT, por sus siglas en inglés), con el fin de insertarse formalmente en la estructura mundial de comercio en el marco de la adopción de políticas de corte neoliberal.

Con la entrada de México al GATT se abrió la línea estratégica de cambio estructural en materia de apertura comercial con el exterior, con la finalidad de pasar formalmente de un modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones, a otro de carácter exportador e importador denominado por el gobierno como “Proyección hacia fuera”.

El gobierno mexicano buscó el fortalecimiento de la industria nacional a través de la inserción en el GATT; al mismo tiempo se plantearon los beneficios que dicho suceso traería particularmente al sector petrolero a mediano y largo plazo, las cuales fueron:

- a) La transferencia de tecnología de punta por parte de las empresas más eficientes, productivas y competitivas del mundo, como Exxon, Shell o Chevron.
- b) La eventual apertura de México al comercio mundial derivaría en un aumento de la competitividad de Pemex por su carácter de exportador, debido a la necesidad de una mejora continua que implicaba enfrentar a otras compañías del mundo para conservar una porción del mercado.
- c) La atracción de inversión extranjera directa; si bien por las características de Pemex no aplicaba en su totalidad, era viable en los sectores de petroquímica básica y petroquímica secundaria en una primera etapa, especialmente por la situación económica del país que le impedía invertir en esas áreas.

³² Acuerdo multilateral creado en la Conferencia de la Habana en 1947, firmado en 1949 por la necesidad de establecer un conjunto de normas comerciales y concesiones arancelarias. También se le vio como regulador de la economía después de la segunda guerra mundial.

En general, los planteamientos por parte del gobierno federal en pro de la entrada al GATT eran aplicables a toda la economía, pero cobraban especial relevancia por el hecho de que el nuevo modelo pretendía abrir todos los sectores, sin excepción, al capital trasnacional y el sector petrolero era el objetivo principal.

El impacto de este evento es importante en materia energética porque los tres incisos mencionados iban relacionados directamente al sector petrolero y planteaban múltiples beneficios para Pemex y especialmente para la industria petroquímica, debido a que uno de los sectores más vulnerables era éste, que empezaba a sufrir severos estragos por el sistemático recorte presupuestal, sin embargo la cercanía del final de sexenio haría visible los efectos hasta la siguiente administración.

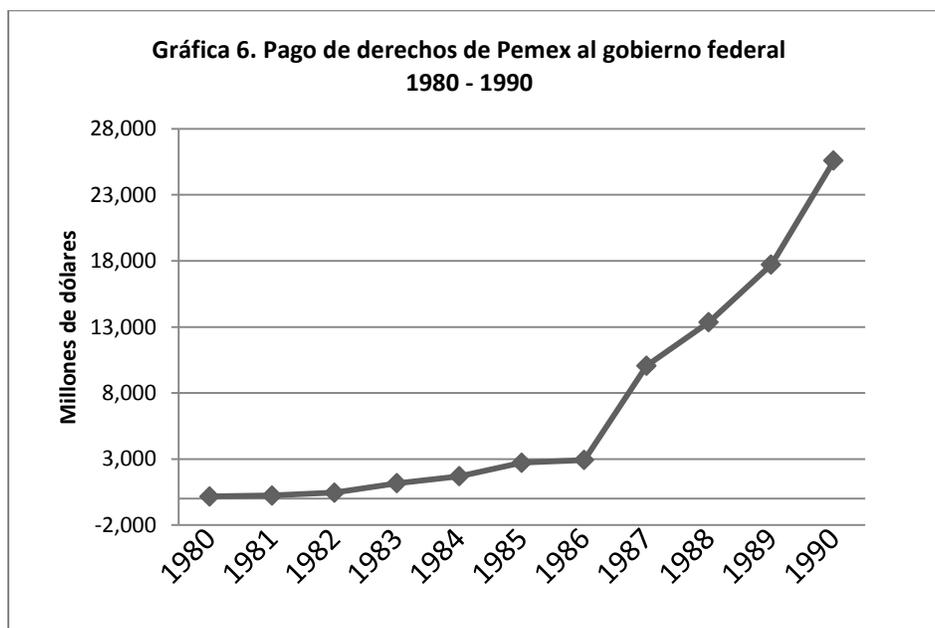
1.2.5. El pago de derechos como el principal elemento debilitador de Pemex

En 1987, el rubro de pago de derechos por parte de Pemex tuvo un giro a partir de la promulgación de la “*Ley Federal de las Entidades Paraestatales*”,³³ la cual obligó a todas las dependencias de este tipo -mediante el artículo tercero-³⁴ a regirse por su propia legislación en este caso “*Ley de Petróleos Mexicanos*”, este documento estableció el pago del *Derecho Ordinario sobre Hidrocarburos (DOH)* y de la *Recaudación Federal Participable (RFP)*.

En su conjunto, el DOH y el RFP instituyeron el pago del 85.31% de los ingresos de Pemex, en su modalidad de “derechos”; ante la inminente aparición de una grave crisis económica para 1987, el gobierno utilizó este mecanismo para absorber una gran masa de la renta de la paraestatal. En total, durante el primer año en vigor de esta ley se recaudó 120% más recursos respecto a 1986 (gráfica 6), esto sin que hubiera una reinversión en el mantenimiento u operación de Pemex, lo que eventualmente derivaría en la erosión financiera de ésta.

³³ Ley Federal de Entidades Paraestatales. H. Congreso, promulgada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. La ley cuenta con 68 artículos y 8 transitorios, tuvo su entrada en vigor el 1 de enero de 1987. Pp. 1.

³⁴ Ley Federal de Entidades Paraestatales. H. Congreso, promulgada por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos Miguel de la Madrid Hurtado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de mayo de 1986. La ley cuenta con 68 artículos y 8 transitorios, tuvo su entrada en vigor el 1 de enero de 1987. Pp. 2.



Fuente: Banco de México, Finanzas Públicas y Gastos presupuestales del Gobierno Federal.

En conclusión, para 1988 se habían acumulado factores adversos en la vida nacional: en lo social, el temblor de 1985 y en materia económica, cuestiones como: el incremento de la deuda, devaluación, la caída de los precios del petróleo de 1987-1988; los problemas mencionados fueron un golpe a los objetivos y metas de los programas instrumentados por el gobierno federal —como el PEN y el PIRE —, al no cumplirse a plenitud, aunque tuvieron un efecto paliativo, especialmente en el proceso de despetrolización de las finanzas públicas, logrando reducirla en un 13% durante el sexenio de Miguel de la Madrid y el aumento en la recaudación por concepto de DOH.

A partir de la década de los ochenta, ya estaban en marcha las medidas neoliberales en materia de privatización y desmantelamiento que influirían en todas las empresas paraestatales de México, especialmente en las energéticas, de manera que las políticas, estrategias y líneas de acción económicas fueron ligadas a nuevos conceptos que aparecieron con una fuerte relevancia como: modernidad, competencia, apertura a la inversión extranjera y desregulación, propias del nuevo modelo, y cuyos preceptos se acentuarían en el siguiente sexenio, encabezado por Carlos Salinas de Gortari (1988-1994).

Introducción

Capítulo II: El desmantelamiento del monopolio estatal petrolero y su transición hacia la constitución por grupo de negocios, en el sexenio de Carlos Salinas de Gortari, 1989 - 1994

La llegada de Carlos Salinas (1988-1994) a la presidencia de México el 1 de diciembre de 1988, marcó la continuación del proyecto neoliberal iniciado por Miguel de la Madrid, cuyas directrices giraban en torno a la apertura económica, el adelgazamiento del Estado y el establecimiento de medidas enfocadas principalmente a la liberalización total de la petroquímica y el desmantelamiento de la capacidad refinadora de petróleo.

El primer objetivo del capítulo es analizar la administración de Carlos Salinas en el periodo de 1988 a 1994 en materia de política energética, a través de dos instrumentos institucionales del gobierno, para continuar el proceso liberalizador del sector de hidrocarburos: el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 (PND) y el Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994 (PNME).

El segundo objetivo es examinar las acciones en favor de la *transnacionalización* y privatización en México de la industria petrolera, con la “*Ley de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios*”, la cual instituyó la transformación de Pemex en una empresa conformada por grupo de negocios, en lugar de una de estructura vertical, al fraccionarla en cuatro entidades de organización autónoma coordinadas por un corporativo.

El tercer objetivo es estudiar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en su parte referente a la energía; dicho acuerdo trilateral sería el pilar del proceso desregulador y la clave para dar una entrada política y legalmente justificada a la inversión extranjera, sin la necesidad de realizar un cambio a nivel constitucional.

2.1. El Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Modernización Energética, como los rectores del sector petrolero de la administración Salinista

En 1988, la apertura económica de México estaba siendo dirigida por organismos internacionales, como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial (BM) y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), los cuales presionaban a los países latinoamericanos para continuar profundizando en los cambios estructurales: la contracción de la oferta monetaria, el adelgazamiento del Estado y la modernización entendida como la apertura económica;³⁵ lo anterior, bajo el supuesto de combatir los problemas propios de la región como la inflación, el déficit público y las devaluaciones.

El gobierno de Carlos Salinas de Gortari³⁶ (1988-1994) presentó en enero de 1989 los planes y programas que regirían las directrices de la política económica y energética por los siguientes seis años. El Plan Nacional de Desarrollo (PND-89) 1989–1994, por su naturaleza, era una continuación del PND 1982-1988; misma situación aplicó para el Programa Nacional de Modernización Energética (PNME) 1990–1994, como extensión del PNE 1984-1988. A diferencia de los programas del sexenio anterior, los de Salinas tenían como objetivo la modernización de las estructuras productivas, en lugar de la austeridad.

Dentro del PND-89-94 se estableció que los hidrocarburos eran claves para la seguridad energética nacional, una prioridad que ningún gobierno anterior les había asignado. La importancia del petróleo según dicho plan radicaba en que fungía como un generador de recursos, sin los cuales el Estado no podría operar, por ende áreas claves como exploración, producción y refinación se mantendrían dentro de la jurisdicción del gobierno.

El gobierno de Carlos Salinas vio en la no privatización del petróleo un elemento fundamental y estratégico para su propia legitimidad, debido al ambiente social negativo derivado del conflicto poselectoral de 1988³⁷ en México, suceso que puso a la nueva

³⁵ Es importante distinguir entre el programa de ajuste y el de estabilización. En tanto “la estrategia de afianzamiento estaba destinada a calmar la turbulencia económica y financiera, con objetivos claros como la reducción de la tasa de inflación y la baja de los enormes déficits presupuestales a corto plazo”, el ajuste estructural tenía como finalidad reorganizar la capacidad productiva, para aumentar la eficiencia y ayudar a restablecer el crecimiento, razón por lo cual se extiende a plazos mediano y largo.

³⁶ Secretario de Programación y Presupuesto en la administración de Miguel de la Madrid.

³⁷ Después de las elecciones de 1988, se dio un problema poselectoral tras los resultados que daban como ganador a Carlos Salinas de

administración federal en una posición política muy difícil para realizar algún intento de venta de Pemex; sin embargo existían áreas como la petroquímica básica y la secundaria que eventualmente continuarían con su inercia de apertura.

El PND-89-94 planteó tres lineamientos generales macroeconómicos: (a) crecimiento económico, (b) estabilidad de precios y (c) aumento de la productividad; éstos deberían ser alcanzados apoyando la inversión privada, abriendo el sector energético, incrementando las exportaciones no petroleras y reduciendo la deuda externa, siguiendo los mismos preceptos generales del PIRE y el PND-83.

En lo relativo a la modernización de las empresas públicas en general, el PND-89-94 continuó estableciendo los criterios de rentabilidad y competitividad como pautas a seguir, por ende no debían considerarse a las paraestatales ya más como instituciones que afrontaran abultados déficits absorbidos por el gobierno, esto sin importar la función social que les había asignado la Constitución Política de México.

Es importante recordar que toda paraestatal opera con recursos propios y prestados, por ende puede acumular pasivos, aún siendo una institución de la administración federal, por lo tanto, en el caso de los “abultados déficits”, aunque en principio las empresas públicas pueden adquirir deuda “en su nombre”, siempre serán adeudos públicos y por lo tanto parte de los débitos del gobierno central.

El PND-89-94 hacía hincapié en permitir una mayor apertura a la inversión privada en el sector energético, hasta donde la ley vigente lo permitiera. Lo anterior fue legitimado bajo el discurso oficial de “sin cambios constitucionales”, pero sí con modificaciones en leyes secundarias, lo que fue el inicio del uso de esta estrategia.

En el caso petrolero, el PND-89 hacía hincapié de forma general en que Pemex debía mantener su posición como principal soporte financiero del gobierno mexicano, a través de la

Gortari sobre Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano, debido a que la sociedad tenía la impresión de que se había llevado a cabo un fraude electoral por parte del gobierno federal, debido a la manipulación de los resultados por parte de la Secretaría de Gobernación encabezada en 1988 por Manuel Bartlett. Hacia finales de agosto de 1988, el candidato del PARM, Cuauhtémoc Cárdenas, reconoció los resultados y el conflicto poselectoral finalizó. A este suceso se le conoció como “La caída del sistema”.

utilización óptima de sus ingresos; para poder lograr este objetivo se requeriría lo siguiente:

- a) Revisar el régimen de pago de derechos: la medida buscaba devolverle a Pemex 4% más de recursos para ser reinvertidos dentro de la petrolera, con el objetivo de disminuir la enorme carga por “Derechos ordinarios sobre hidrocarburos” (DOH), que para 1989 se cifraban en 76.6%³⁸ de los ingresos totales de Pemex.

Pero en la práctica, esta medida falló completamente; después del primer año ocurrió exactamente lo contrario, debido a que el pago de derechos se incrementó en un 5% de 1989 a 1990, bajo el argumento de que la situación de crisis económica del país lo ameritaba, así pasó de 76.6 a 81.6%.

- b) Establecer precios reales de los petrolíferos, con la finalidad de mejorar la generación de recursos propios de Pemex, mediante el retiro de subsidios; así, en mayo y diciembre de 1990 se ajustó a la alza los importes de éstos como: la gasolina (magna y premium), los querosenos, el asfalto, el combustóleo y el diesel desulfurado, de manera que ahora tendrían un costo más alto en un rango de 5 a 10%.³⁹

Sin embargo, al igual que en el caso anterior, ocurrió un efecto negativo para la industria de refinación; hubo un acelerado crecimiento en la importación de petrolíferos del 15% respecto al año anterior, de productos como diesel desulfurado y el combustóleo,⁴⁰ debido a que al retirar el subsidio a los productos de Pemex, éstos quedaron en desventaja ante los artículos de importación que tenían precios más competitivos.

- c) Reclasificar los petroquímicos de 1989: con este procedimiento se redujo de 72 a solamente ocho productos básicos, cuya elaboración era responsabilidad exclusiva de Pemex: etano, propano, butano, pentano, hexano, naftas, querosenos y metano, según el PNME, con el fin de liberalizar este sector y promover la inversión privada.

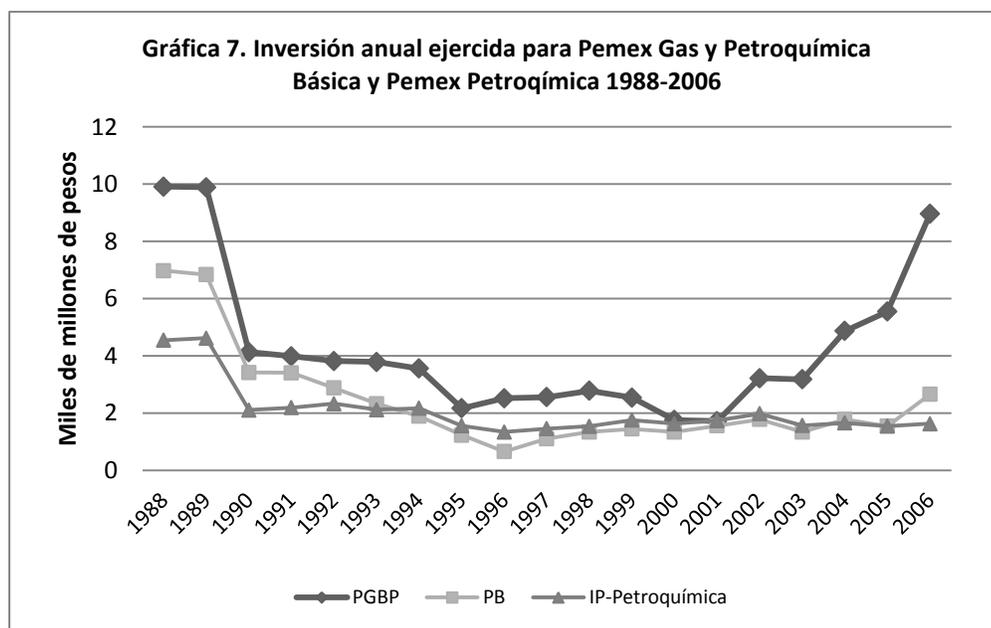
³⁸ Vigente hasta septiembre de 2009. <http://www.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=136&catid=118>.

³⁹ Habría que mencionar que el incremento de los precios en los petrolíferos y los petroquímicos no habían provocado un “efecto en cascada”, al no dispararse en forma de un fenómeno inflacionario, como sucedió en años anteriores, además de ser considerada como una reacción normal.

⁴⁰ Combustibles industriales.

Esta medida respondía a un hecho en particular: las presiones por parte del gobierno estadounidense por liberalizar la petroquímica. Debido a que todo lo comprendido en el sector básico de dicha industria es considerado estratégico y por ende sólo el Estado puede producirlo, el gobierno mexicano decidió reclasificar 65 productos como secundarios, con lo que dio vía libre a la inversión privada en casi todo el rubro de petroquímicos.

La medida trajo como consecuencia la desaparición de la industria petroquímica en Pemex, con la venta de 60 plantas relacionadas con dicha actividad y el cierre de 15; ya con el sector prácticamente liberalizado, los privados, esencialmente los extranjeros, se apoderarían de esa parte de la cadena productiva de hidrocarburos, debido a que los particulares nacionales invirtieron muy poco y fondos públicos para dicha actividad comenzaron a disminuir después de 1989 de manera drástica (gráfica 7).



Fuente: Anuario Estadístico de Pemex. PGBP: Pemex Gas y Petroquímica Básica; PB: Petroquímica básica; IP: Iniciativa Privada.

Contrario a lo que se establecía en el PND-89 en torno a la modernización del sector energético, las medidas establecidas para mejorar la operatividad y competitividad de Pemex tuvieron un efecto negativo; esto se explica por tres cuestiones: (i) el poco interés en

fomentar las actividades petroquímicas estatales; (ii) el abandono casi total de la producción de productos petroquímicos secundarios por parte del Estado; y (iii) la reticencia a modificar el régimen de pago de derechos de Petróleos Mexicanos, mostraba que el gobierno mexicano tenía la intención de exhibir a la paraestatal como una empresa ineficiente, que tenía que ser privatizada.

La lógica de la privatización delineada por el FMI y el BM señalaba que, ante el nacionalismo que rodeaba especialmente a Pemex, medidas como la ineficiencia financiera e industrial de la empresa eran vitales para llevarla a lo que ellos mismos definieron como “punto de privatización”, donde no existiera ninguna duda de que las finanzas estatales estarían mejor sin tener que subsidiar empresas costosas y poco rentables.⁴¹

El segundo elemento que distinguió al PND-89 fue que ponía un fuerte énfasis en la modernización de la relación comercial con el extranjero. Esta parte se volvía más explícita y detallada en el PNME,⁴² que documentó el establecimiento de los lineamientos de política energética respecto al exterior, las cuales eran fundamentales por el carácter exportador de Pemex. Éstas fueron:

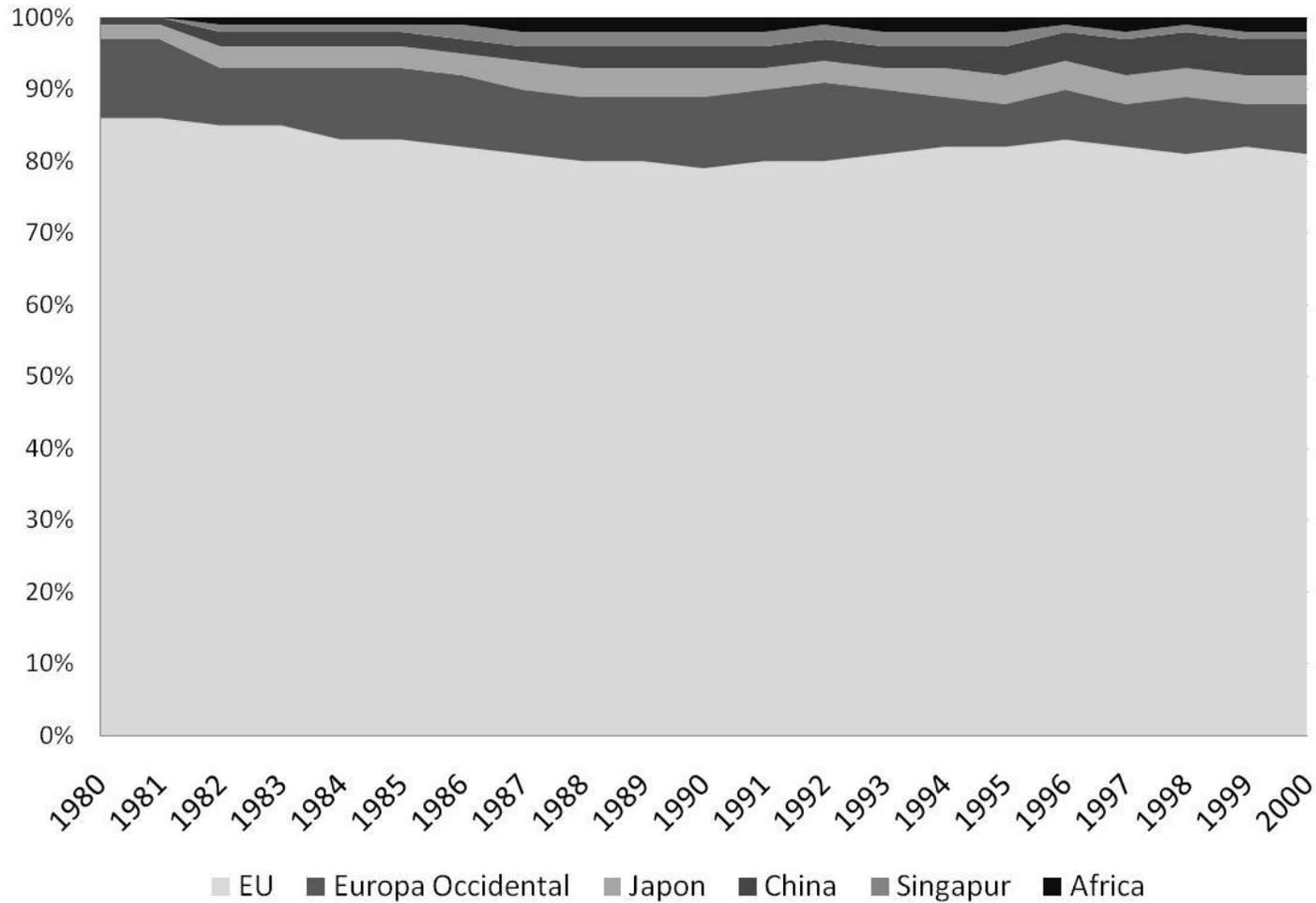
(a) Fortalecer la estrategia de exportación petrolera y desconcentración de ventas al mercado estadounidense; este movimiento estaba enfocado a dotar de mayor competitividad a Pemex como empresa, dado que se intentaba colocarla como un actor relevante en mercados importantes como el de Europa y Japón.

La gráfica 8 muestra las proporciones de las exportaciones mexicanas de crudo, con Estados Unidos 80%, Europa Occidental 9%, Japón 4%, China 3%, Singapur 2% y África Subsahariana 2% en 1989. En la misma podemos apreciar una concentración que definitivamente no era benéfica para la economía mexicana, porque se ponía en peligro la estabilidad de los ingresos públicos, por la alta dependencia de los recursos financieros petroleros provenientes de un sólo comprador.

⁴¹ Stone, Mark R., “Reestructuración del sector empresarial; La función del gobierno en épocas de crisis”. Fondo Monetario Internacional, Washington. Junio de 2002.

⁴² El texto del Programa Nacional de Modernización Energética, es un documento anexo al Plan Nacional de Desarrollo de 1989.

Gráfica 8. Destino por país de las exportaciones mexicanas de petróleo.



Fuente: Secretaría de Energía. Sistema Nacional de Información. Base de datos 1977 – 2009.

*Europa Occidental comprende de los siguientes países, Reino Unido, Alemania, Francia, Suiza Bélgica, España, Dinamarca, Luxemburgo, Portugal, Andorra, Italia y Holanda.

*África comprende los siguientes países: Sudáfrica, Namibia, Ghana, Tanzania, Sudáfrica y República Centroafricana.

(b) Crear, en marzo de 1989, el consorcio Petróleos Mexicanos Internacional, conocido legalmente como P.M.I. Comercio Internacional S.A. de C.V.⁴³ (PMI), la cual es un conjunto de empresas encargadas de realizar actividades comerciales en el mercado internacional de crudo, productos petrolíferos y petroquímicos; en general fungiría como el brazo comercial operativo de Pemex en el extranjero, siendo considerada a finales de los ochenta como el ejemplo de un marco organizacional moderno y eficiente para realizar las actividades internacionales.

PMI tendría la misión de manejar las operaciones comerciales relacionadas con el crudo y sus derivados; la finalidad era establecer y formalizar sociedades mutuamente benéficas con clientes, proveedores y socios, para así obtener una posición sólida en el mercado mundial de energéticos. Las operaciones iniciaron a partir de 1989, a través de 6 empresas subsidiarias: (i) PMI Holdings N.V. (Tokio, Japón); (ii) PMI Services B.V. (Londres, Inglaterra); (iii) Pemex Service Europe L.T. (constituida en Londres, Inglaterra, pero con domicilio fiscal en París, Francia); (iv) Pemex International, España S.A. (Madrid, España); (v) PMI Holdings North América (Nueva York, EU); y (vi) PMI Norteamérica (Texas, EU).

La creación de PMI fue la primera etapa de una nueva estrategia comercial de Pemex a través de subsidiarias y, posteriormente, fideicomisos y participación accionaria en otras empresas –punto explicado en el siguiente capítulo-, que sustituían la forma tradicional de hacer negocios, en la que las compras de hidrocarburos se concretaban de forma directa y a través de Pemex Internacional en la Ciudad de México.

Con este nuevo modelo se dio la descentralización de las negociaciones y transacciones financieras por venta de crudo, mismas que ahora podían ser administradas en las diferentes PMI situadas en el extranjero; esta nueva estrategia tenía como objetivo el tener mayor libertad de gestión de los ingresos por ventas y menor rendición de cuentas a organismos auditores, por parte de Pemex y el Ejecutivo Federal.

(c) En cuanto a la plataforma de exportación petrolera, se especificó que ésta debía ser impuesta por la oferta y la demanda tanto interna como externa, y sólo en ciertos casos

⁴³ Fuente: www.pemex.com y <http://www.industriapetroleramexicana.com/tag/pmi-services-bv/>.

puede estar supeditada a otras circunstancias; un ejemplo de esto fue, “*La Primera Guerra del Golfo Pérsico*”, iniciada en enero de 1990, conflicto bélico que obligó a la administración de Carlos Salinas a solidarizarse con las potencias occidentales, especialmente Estados Unidos, produciendo 5% más crudo, para exportación, equivalente a 140,000 b/d extras durante siete meses.

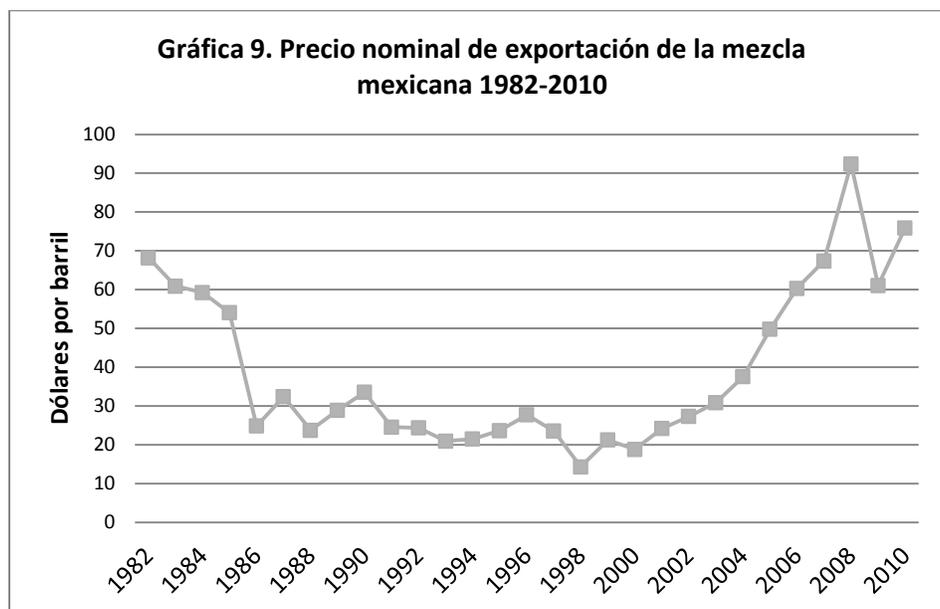
La Primera Guerra del Golfo Pérsico inició el 2 de agosto de 1990 con la invasión de Irak a Kuwait por razones políticas, económicas y principalmente territoriales; teniendo su origen en la acusación –no comprobada- por parte del gobierno de Bagdad sobre el robo de petróleo a través del método de succión de yacimientos compartidos, conocido popularmente como “efecto popote”.⁴⁴ Lo que derivó en la creación de una fuerza militar multinacional de 42 países, encabezados por EU y GB, que harían frente al ejército de Saddam Hussein.

Después de siete meses de combates se dio el repliegue de unas muy mermadas tropas iraquíes a Bagdad y el conflicto finalizó oficialmente con la rendición de Irak el 28 de febrero de 1991, la liberación total de Kuwait y la declaratoria de victoria del presidente George Bush.

Debido a que la guerra en el Medio Oriente incluía países altamente relacionados con el mercado petrolero, como EU, GB, Qatar, Kuwait e Irak, dicha situación forzó un incremento en la demanda de crudo para actividades industriales relacionadas con el suceso y por ende se dio el aumento antes mencionado en la producción mexicana, respondiendo a una necesidad específica del mercado; como consecuencia el punto (c) se cumplió.

Sin embargo, el fin del conflicto bélico con el triunfo de EU tuvo una repercusión adicional (ligada a la administración de Ernesto Zedillo –explicado en el siguiente capítulo-), la estabilización de precios bajos de petróleo a lo largo de casi toda la década de los noventa (gráfica 9), derivado del control estadounidense sobre las producciones iraquíes, qataríes y kuwaitíes, lo que a su vez se traducían en una mayor influencia en los importes del crudo.

⁴⁴ Según el Oxford Institute of Energy, el “efecto popote” es el proceso de extracción de petróleo por parte de un país en yacimientos muy cercanos a una frontera, ejemplos: México-Estados Unidos, Singapur-Malasia ó Gran Bretaña-Noruega, es decir que ambos Estados tienen una parte del pozo y están en condiciones de explotar. Se sabe que este fenómeno causa problemas de presión en el proceso de extracción de crudo, del lado del país en que no se está explotando el yacimiento, de ahí que estos procesos en yacimientos comunes deben ser organizados conjuntamente. (www.oxfordenergy.com).



Fuente: Pemex Anuarios Estadísticos.

Los Estados Unidos a partir de 1990 tuvieron el ciclo de crecimiento económico más importante de su historia; para que esa dinámica se mantuviera constante y fuera duradera especialmente en el sector industrial, fue necesario tener la mayor influencia posible en los precios del petróleo, con el fin de que éstos permanecieran bajos y que el gobierno de Washington pudiera mantener la tendencia positiva el mayor tiempo posible; además dicha situación también beneficiaría a sus aliados más cercanos como Canadá, GB y Japón.

El PNME fue un paso más allá en la estrategia neoliberal aplicada a Pemex; la fijación de la plataforma de exportación petrolera por la oferta y la demanda mundiales, así como la desconcentración de las mismas hacia los Estados Unidos fueron un esfuerzo importante por disminuir la dependencia de Norteamérica y posicionarse mejor en otros mercados como Europa y Asia, sin perder el fuerte vínculo con la administración de Washington, como lo mostró la guerra en Irak, al mantenerse como abastecedor de dicha nación.

Sin embargo, el punto más importante en el proceso de desmantelamiento de Pemex es la creación de PMI y las subsidiarias, porque reorganizaba la estructura financiera de la paraestatal y su relación con el extranjero, lo que significaba un paso más hacia la privatización.

2.2. Acciones en materia energética durante la administración de Carlos Salinas

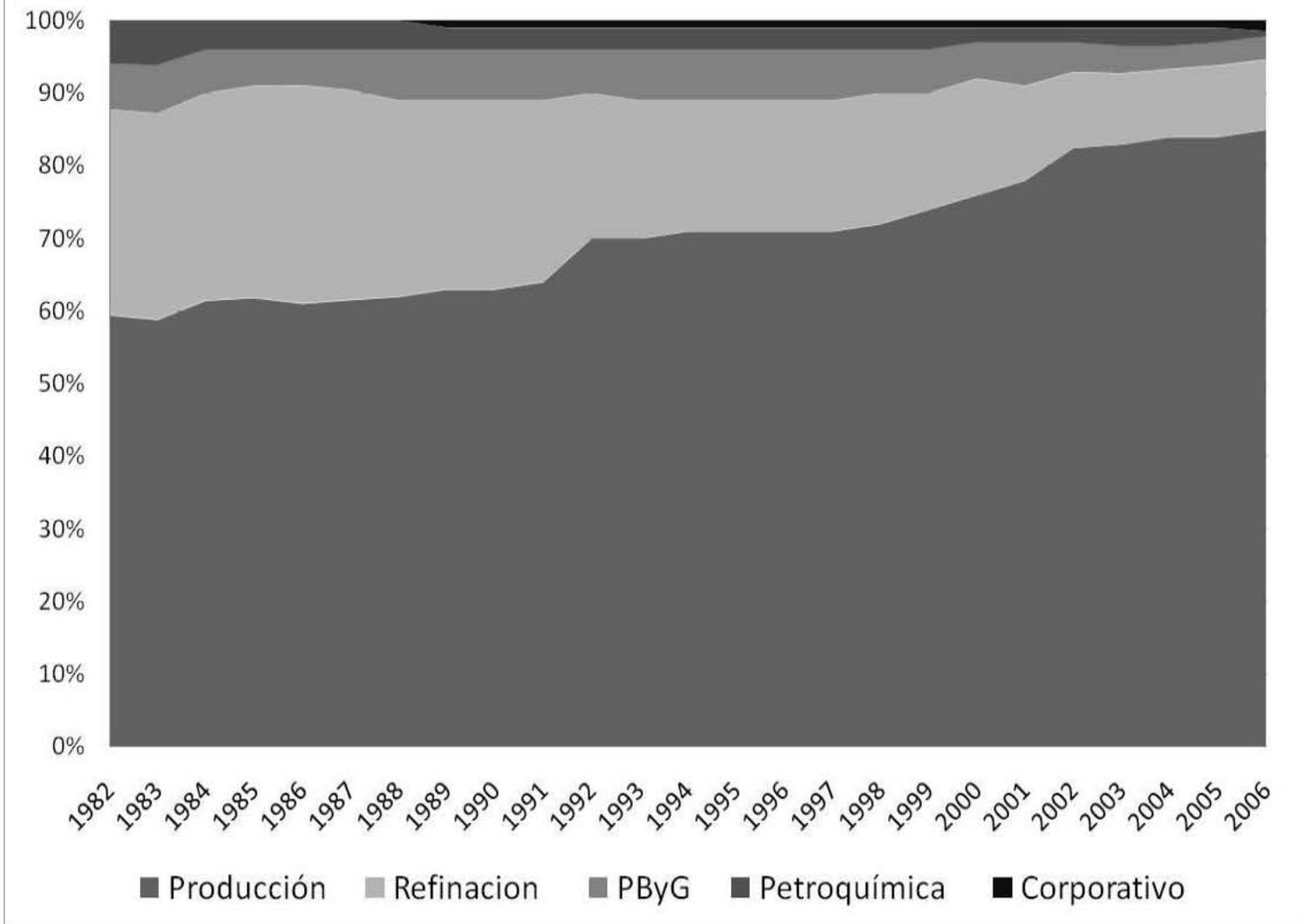
La administración salinista intensificó la concentración de operaciones de Pemex en la extracción y a diferencia de la petroquímica básica y secundaria, aquí sí se estableció la necesidad de mantener el control por parte del Estado por dos razones: (a) el papel fundamental de los ingresos petroleros en las finanzas públicas, al permitir el pago de la deuda pública y compensar el escaso cobro de impuestos a los grupos empresariales; (b) el nacionalismo petrolero arraigado en la sociedad mexicana desde la expropiación de 1938 y el elevado costo político de un cambio a este estatus.

La estrategia de priorizar consistió, en primer lugar, en hacer una clara separación entre refinación, petroquímica y gas con respecto a la producción de crudo. Una vez realizada esa división y en un contexto de debilitamiento tendencial de la petroquímica desde 1982 y con la capacidad de destilación deficitaria en un 40%, el gobierno federal se enfocó a fortalecer la actividad de extracción, con un incremento del 10% en su inversión para 1992 con respecto a 1991, que contrastaba con el 2-3% promedio anual de la década de los ochenta.

El debilitamiento de México en su capacidad de refinación tiene su origen en un hecho: el cierre de las refinerías de Azcapotzalco y de Poza Rica en 1991, con una pérdida de capacidad refinadora de 154,000 b/d; entre los argumentos vertidos por la administración federal para llevar a cabo estas acciones estaban los de índole ecológico que planteaban un alto nivel de contaminación en las zonas circunvecinas.

Sin embargo, en la realidad esto formaba parte de una estrategia dirigida a dismantelar la capacidad refinadora de Pemex y limitarla solo al área de extracción, como se aprecia en la gráfica 10, la cual muestra cómo a partir del ciclo 1991-1992, casi dos tercios de la inversión total de la paraestatal fue dirigida a ese rubro, un mecanismo que a la postre beneficiaría a la iniciativa privada, que cada día tomaba parte en más procesos de la cadena productiva en la industria de los hidrocarburos.

Gráfica 10. Inversión de Pemex por subsidiaria 1982 - 2006



Fuente: www.pemex.com - XVI-Inversión en Pemex.

Con el cierre de las dos refinerías, para el año de 1992 y con el fin de suplir la capacidad refinadora pérdida de 154,000 b/d, Pemex firmó un acuerdo de carácter Joint Venture⁴⁵ con la empresa petrolera Shell, para la construcción y operación de una refinería ubicada en Deer Park en Texas, la cual iniciaría operaciones con una capacidad de 95,000 b/d en 1992⁴⁶ y con planes de expansión en los siguientes 10 años.

A partir de la alianza Pemex-Shell surgió el temor en torno al hecho de enviar crudo a refinar a los Estados Unidos, situación que traería eventualmente como consecuencia un déficit nacional en materia de refinación y el posible cierre o subutilización de las refinerías del país, a fin de beneficiar este modelo.

El enviar a refinar crudo a los Estados Unidos trajo consigo la idea de que México estaba arriesgando la relativa autosuficiencia en materia de refinación hasta 1992. La situación preocupó al sector industrial nacional, el cual tenía miedo de afrontar un crecimiento similar al de 1989 en los precios de las gasolinas y petroquímicos que dejarían de producirse en México, sin el apoyo del gobierno, temor que se confirmó al año siguiente, con un incremento del 5% en los importes y cuyos efectos de dicha acción persisten hasta nuestros días.

A nivel global surgió un punto de vital importancia, con el inició de un debate en torno a la propiedad de los Estados sobre los recursos naturales; las potencias como Estados Unidos, Gran Bretaña y Japón iniciaron una discusión ideológica, la cual establecía la pregunta de ¿si éstos eran un bien colectivo o un recurso que podía ser privatizado?.⁴⁷

Ante la idea antes mencionada sobre la propiedad de los recursos naturales, a nivel nacional emergió una fuerte oposición en materia energética por parte de los sectores nacionalistas del PRI, encabezados por el ex presidente Luis Echeverría (1970-1976). Este grupo expresaba que no era lo que más le convenía al país, tomando en cuenta la buena experiencia histórica con la que se había desarrollado la industria de hidrocarburos en

⁴⁵ Es cuando se da una sociedad entre empresas para desarrollar un proyecto, compartiendo inversiones y resultados.

⁴⁶ El proyecto de refinación planteaba triplicar esa capacidad en los siguientes 10 años, con inversiones subsecuentes por parte de Shell y Pemex.

⁴⁷ La discusión se dio a partir de la caída del Muro de Berlín en 1989 y en 1991 la disolución de la Unión Soviética; el debate se centraba en que las naciones que ejercían una fuerte fiscalización sobre sus recursos naturales eran gobiernos de corte socialista o comunista, que eventualmente fracasarían en la administración de éstos y colapsarían como los dos ejemplos citados.

México, desde su expropiación.

El debate ideológico al interior del PRI-Gobierno Federal a inicios de 1992, tuvo como conclusión un consenso en torno a aceptar que para el crecimiento y desarrollo de la economía nacional, la industria petrolera era un cimiento estratégico, que debía estar siempre bajo la rectoría del Estado, con la finalidad de repartir los recursos equitativamente entre la población, pero al mismo tiempo Pemex tenía que abrirse a la inversión privada en los rubros menos eficientes, lo que la dotaría de competitividad y fuerza para afrontar cualquier reto en el mercado mundial.

El resultado de esta conclusión derivó básicamente en un hecho muy importante, un consenso en torno a la no modificación del artículo 27 constitucional y en crear un régimen permisivo de licitaciones y subcontrataciones, a través de la modificación de leyes, reglamentos y normas secundarias -explicado en el punto 2.2.2-.

Aunado a lo anterior, el proceso de desregulación que ocurría en México se transformó en un foco mayor de atención para el gobierno estadounidense y cobró una dimensión más relevante en política energética, debido a que podía pasar de ser un aliado en materia de hidrocarburos, a formar parte directamente de las reservas estratégicas.

En este sentido apareció en septiembre de 1992 un informe elaborado y firmado por la Asociación Norteamericana de Energía,⁴⁸ llamado "Oil and Prosperity", que fue considerado como el programa principal de acción del gobierno estadounidense y de las grandes empresas de hidrocarburos transnacionales hacia el petróleo mexicano. El documento planteaba de forma general los siguientes objetivos:

- Admitir los contratos de riesgo en la producción y exploración.
- Autorizar una apertura total a la inversión extranjera en el área de la petroquímica.
- Permitir la existencia de competencia de compañías petroleras nacionales y extranjeras con Pemex.

⁴⁸ "Oil and Prosperity": Reforming Mexico's Petroleum Monopoly, the Heritage Foundation Backgrounder No. 923. Washington D.C., 15 de Septiembre de 1992.

- Privatizar a Pemex, entendiéndose como la salida de la participación gubernamental, en un plazo no mayor a 5 años.

En el análisis de los primeros dos puntos, el permitir los contratos de riesgo, esto no era posible como tal, debido a que la Constitución lo prohíbe, sin embargo ya se estaban otorgando contratos de servicios por parte de Pemex; en el caso de una inversión extranjera mayoritaria en la petroquímica, este sector ya venía con una tendencia de apertura que databa incluso desde 1983.

Los últimos dos puntos fueron rechazados de forma tajante debido a que hubo un consenso nacional entre grupos de izquierda, el Partido de la Revolución Democrática (PRD), los sectores nacionalistas del PRI y el Sindicato Petrolero, en torno a la legitimidad política y jurídica de la participación del Estado en la industria petrolera, razón por la cual el gobierno mexicano no cedió ante las presiones del gobierno estadounidense ambos puntos.

El permitir la competencia no era posible, debido a que lo prohíbe el artículo 27 constitucional y la salida de la participación del gobierno de Pemex era inconcebible, incluso hasta para los grupos más liberales del PRI. A diferencia del debate ideológico llevado en el seno del PRI-Gobierno, esto ya era una respuesta particular de México al documento “Oil and Prosperity”.

La lógica de transnacionalización se acentuaba cada vez más, las acciones en materia energética de Carlos Salinas, como el cierre de dos refinerías en México y la apertura de una en Deer Park, Texas, una copropiedad entre Shell y Pemex, eran muestra de que el gobierno cedía más espacios en la cadena productiva de hidrocarburos en favor de intereses extranjeros, asimismo la paraestatal limitaba sus actividades a la producción, exploración y parcialmente refinación, olvidando casi por completo la petroquímica.

El trasfondo es sin duda las presiones económicas, políticas y financieras de los Estados Unidos, que como lo muestra el documento “Oil and Prosperity”, la intención era la mayor apertura posible del sector petrolero.

2.2.1. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios

La acción más contundente a nivel doméstico de la administración salinista para lograr el desmantelamiento de Pemex vino con “La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios”⁴⁹, la cual fue promulgada por el entonces presidente constitucional de México Carlos Salinas de Gortari, aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992; dicha Ley consta de 15 artículos y once transitorios, ésta substituye la “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos” de 1971.⁵⁰

La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos de 1971 básicamente planteaba a la paraestatal como una sola empresa de organización vertical, con la facultad de llevar a cabo de forma exclusiva todas las actividades de Pemex, como exploración, explotación, petroquímica, distribución, comercialización de petróleo, gas natural, y los productos que se obtengan de la terminación de éstos.

El objetivo de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios era lograr una transformación organizativa y administrativa a nivel interno, transformando a la paraestatal de una estructura vertical a una constituida por grupo de negocios, que permitiera mayor autonomía de gestión a cada área, por lo que operaría por separado la extracción-producción, la refinación, el gas y petroquímica básica y la petroquímica secundaria.

En materia de organización y funcionamiento, la nueva ley dictaba que Pemex sería controlado por un Consejo de Administración, que fungiría como el órgano superior de gobierno de la industria petrolera; ésto sin perjudicar a la autonomía de gestión de cada uno de los organismos subsidiarios –algo no presente en la normatividad de 1971-.

El Presidente del Consejo Administrativo es nombrado por el Ejecutivo Federal y se compondría de once miembros titulares, la composición es la siguiente: seis representantes serían nombrados por el Ejecutivo Federal entre los que deben estar los Secretarios de

⁴⁹ Paralelamente a la promulgación de esta ley, se daban las negociaciones del Tratado de Libre comercio de América del Norte.

⁵⁰ La Ley de Petróleos Mexicanos y Organismos subsidiarios fue derogada el 28 de Noviembre de 2008 por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Felipe de Jesús Calderón Hinojosa (2006-2012).

Hacienda, de Energía y de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y los restantes cinco lugares serían ocupados por trabajadores activos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

El caso del Consejo Administrativo es un contraste importante con respecto a la ley de 1971 debido a que anteriormente las decisiones se concentraban en el Presidente de la República, el Secretario de Energía y Minería y el Director General de Pemex, en el contexto de 1992, se incluían nuevos actores como miembros del sindicato, el Secretario de Hacienda y el de Medio Ambiente. Lo que en teoría fue una muestra de pluralismo, en la práctica fue la concentración de decisiones en el Ejecutivo Federal y la SHCP.

La “Ley de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios”⁵¹ que originó la fragmentación de la empresa, era un instrumento jurídico que validaba el desmantelamiento de Pemex como un paso más a la privatización, de manera que al tener cuatro subsidiarias y un corporativo, sería más fácil llevar a cabo este proceso, y con el Ejecutivo Federal manejando a discreción las inversiones y podría erosionar o abandonar una actividad en específico. En este caso el objetivo principal era el área de petroquímica, para después continuar con las demás.

Dentro de esta ley existen tres artículos determinantes, que le dan la fisonomía al nuevo Pemex organizado por grupo de negocios.

En el artículo segundo de esta ley se enuncia lo siguiente:

*“Artículo 2°.- Petróleos Mexicanos, creado por Decreto del 7 de junio de 1938, es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal, que tiene por objeto conforme a lo dispuesto en la Ley, ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la Industria Petrolera estatal en términos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del petróleo”.*⁵²

⁵¹ Ley derogada el 28 de diciembre de 2008 por el Presidente Constitucional Felipe de Jesús Calderón Hinojosa.

⁵² Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 2°. Editorial Porrúa.

El artículo segundo remarca que Pemex es el único rector de todas las actividades en el sector petrolero como exploración, producción, refinación, gas, petroquímica básica y petroquímica y puntualiza el hecho de que Pemex es un organismo descentralizado con personalidad jurídica propia, algo presente desde la Ley de Petróleos Mexicanos de 1971.⁵³

La más grande diferencia con la ley de 1971 es cuando en el artículo tercero se decreta la creación de cuatro organismos descentralizados de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propio, como un paso más a la modernización de Pemex, que en el discurso oficial derivaría en mayor productividad y mejor eficiencia, sin embargo la finalidad de este proceso era lograr una desarticulación efectiva, para un proceso de privatización más efectivo.

Las cuatro subsidiarias de Pemex tendrían los siguientes objetivos y atribuciones:

- **PEMEX Exploración y Producción (PEP):** La misión de esta subsidiaria es maximizar el valor económico de las reservas de crudo y gas natural del país, garantizando la seguridad de sus instalaciones y su personal, en armonía con la comunidad y el medio ambiente.

Sus actividades principales son la exploración y explotación de petróleo y gas natural, su transporte, almacenamiento y comercialización de primera mano; éstas se realizan cotidianamente en cuatro regiones geográficas que abarcan la totalidad del territorio mexicano: norte, sur, marina noreste y marina suroeste.⁵⁴

- **PEMEX Refinación:** Esta subsidiaria se encarga de los procesos industriales de refinación, elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas, además del almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados

⁵³ “La Ley de Petróleos Mexicanos”, 22 de Enero de 1971 por el Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, Luis Echeverría Álvarez (1970-1976).

⁵⁴ “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, en la Ciudad de México.

mencionados.⁵⁵

La Subdirección Comercial de Pemex Refinación realiza la planeación, administración y control de la red comercial, así como la suscripción de contratos con inversionistas privados mexicanos para el establecimiento y operación de las estaciones de servicio, integrantes de la franquicia Pemex para atender el mercado al menudeo de combustibles automotrices.

- **PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB):** “Dedicada al procesamiento de gas natural, líquidos del gas natural y el gas artificial, almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales.”⁵⁶

En el caso de la Petroquímica Básica se establece que Pemex se encargará de la elaboración, transporte, almacenamiento y ventas de primera mano, de aquellos productos que sean susceptibles de ser utilizadas como materias primas industriales, mismas que después de la reclasificación de 1989 se redujeron a sólo siete productos: Etano, Propano, Butano, Pentano, Hexano, Naftas y Metano.

- **PEMEX Petroquímica:** Esta subsidiaria está dedicada a los procesos industriales posteriores a la primera transformación del gas natural y el petróleo. A nivel normativo son todos aquellos productos que no forman parte de la petroquímica básica, entre los más importantes se encuentran pesticidas, herbicidas, fertilizantes, plásticos, fibras, hules sintéticos, refrigerantes y aditivos.⁵⁷

El artículo cuarto es importante desde el punto de vista legal, especialmente porque es un punto no tratado en la ley de 1971; en esencia es la puerta de entrada de la iniciativa privada extranjera y nacional a coinvertir o invertir en Pemex de manera legal y explícita, sin

⁵⁵ “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios”, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, publicada en el diario Oficial de la Federación el 16 de julio de 1992, en la Ciudad de México.

⁵⁶ *Ibidem*

⁵⁷ *Ibidem*.

violar el artículo 27° de la Constitución, textualmente dice:

*“Petróleos Mexicanos y sus organismos descentralizados, de acuerdo con sus respectivos objetivos podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios y contratos y suscribir títulos de crédito; manteniendo en exclusiva la propiedad y control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables”.*⁵⁸

Este artículo hace énfasis en que los energéticos son propiedad de la Nación, además de hacer una interpretación de facto en torno a la inversión de privados, celebración de contratos y suscripción de títulos de crédito, debido a que si bien siempre ha tenido la facultad de efectuar dichos convenios para financiar proyectos, éste no venía reglamentado en la ley de 1971, de manera que a partir de 1992 quedó legalmente explícito y permitido en el artículo 4° de la Ley de Pemex y Organismos Secundarios.

Lo negativo de ese punto es que, siendo el Estado mexicano el único garante de esos créditos, de no haber un correcto manejo de los mismos, a mediano plazo podría derivar en un incremento descontrolado de la deuda, lo que de hecho sucedió.

Un artículo determinante para Pemex y sus relaciones con el exterior es el número 14° de la Ley de Pemex y Organismos Subsidiarios, el cual menciona textualmente:

“Los actos jurídicos que celebren Petróleos Mexicanos o cualquiera de sus Organismos Subsidiarios se regirán por las Leyes Federales aplicables y las controversias nacionales en que sea parte, cualquiera que sea su naturaleza, serán de la competencia de los tribunales de la Federación, salvo acuerdo arbitral, quedando exceptuados de otorgar las garantías que los ordenamientos legales exijan a las partes, aún en los casos de controversias judiciales.

Tratándose de actos jurídicos de carácter internacional, Petróleos Mexicanos o sus Organismos Subsidiarios podrán convenir la aplicación de derecho extranjero, la jurisdicción

⁵⁸ Artículo 4 de la “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios” H. Congreso de la Unión, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, junio de 1992.

*de tribunales extranjeros en asuntos mercantiles y celebrar acuerdos arbitrales cuando así convenga al mejor cumplimiento de su objeto.*⁵⁹

El artículo 14° puntualiza que si bien Pemex se rige bajo las leyes federales de México, sin importar la naturaleza del problema, la paraestatal puede recurrir a la aplicación del derecho en tribunales extranjeros cuando así convenga a sus intereses.

Este artículo es sumamente peligroso en una lógica de transnacionalización, porque permite la injerencia del derecho extranjero en asuntos relacionados con Pemex, y la posibilidad de que leyes de otros países o supranacionales determinen el destino jurídico de algún litigio internacional de la paraestatal, lo cual puede ser perjudicial, ya que los intereses nacionales pasan a un segundo término.

En conclusión, “La Ley de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios” sin un solo cambio constitucional, logra fragmentar a Pemex, permitir la aplicación del derecho extranjero en litigios de la paraestatal y dar continuidad a la dinámica de privatización, además de continuar permitiendo el libre y legal acceso a las inversiones privadas en Pemex, a través de contratos de obras, algo presente desde la ley de 1971 y que fue ratificado en el nuevo marco jurídico de 1992, donde la única restricción era la propiedad del energético extraído, el cual pertenecía al Estado.

En general, esta ley fue muy importante porque determinó los cambios de fondo que darían pie a la continuación de la transnacionalización de Pemex, fragmentando a la paraestatal con acciones concretas a nivel industrial, operativo, financiero y jurídico, y que a su vez llevaría a profundizar la estrategia de privatización, empleada por la administración de Carlos Salinas. Si bien no se concretaron modificaciones constitucionales para llevar a cabo la venta de Petróleos Mexicanos, sí se dio un paso en dicho proceso.

⁵⁹ Artículo 14 de la “Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios” H. Congreso de la Unión, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, junio de 1992.

2.3. El papel del TLCAN y su relación con la industria energética mexicana

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte⁶⁰ abrió una nueva era de cooperación trilateral entre México, Canadá y Estados Unidos. La firma de este tratado, más las modificaciones legales a la ley de Pemex,⁶¹ serían la formalización de la entrada de la inversión privada masiva a la industria energética mexicana de forma legal y fluida, avalada por un marco regulatorio supranacional, esto con algunas excepciones o limitaciones, como la propiedad de hidrocarburos o la bursatilización de la empresa.⁶²

El antecedente formal del TLCAN es el tratado de libre comercio firmado entre Canadá y Estados Unidos en 1985 y que entró en vigor el 1° de enero de 1989. Dicho convenio surge a partir de la intención estadounidense para atrapar a Canadá en una nueva estrategia de libre comercio;⁶³ siguiendo la misma línea, la administración de George Bush se enfocó en aprisionar también México en este modelo de integración trilateral.

Durante las negociaciones del TLCAN existieron temas complicados de abordar para cada nación y que no formaron oficialmente parte de la agenda de negociación del acuerdo entre los tres países, en el caso de Canadá cultura-educación, en el de México hidrocarburos y para Estados Unidos migración. Sin embargo, enfocándonos en el rubro de energía, el gobierno estadounidense encontró la manera de integrar este tema, a través de tratamientos especiales legales de conceptos o regímenes de excepción, en ciertos casos.

La propiedad de los energéticos no fue modificada durante las negociaciones del TLCAN, porque ello implicaba necesariamente un cambio constitucional al artículo 27° en el caso de México, lo cual no ocurrió, pero se acepta en primer término la desintegración vertical de la industria petrolera; para este mismo rubro sólo las actividades exclusivas del Estado serían

⁶⁰ Es un acuerdo comercial regional firmado el 17 de diciembre de 1992, con entrada en vigor el 1° de diciembre de 1994 por los presidentes de Estados Unidos (George Bush), México (Carlos Salinas de Gortari) y el primer ministro canadiense (Brian Mulroney). El TLCAN, se compone de un preámbulo y 22 capítulos en 8 secciones, así como de una secretaría para administrar y tres seccionales ubicadas en Ottawa, Washington D.C. y Ciudad de México.

⁶¹ Artículo 14 de la "Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios" H. Congreso de la Unión, reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación, Ciudad de México, junio de 1992.

⁶² Saxe Fernández, John, "La compraventa de México", Editorial Plaza y Janes, México 2002.

⁶³ Álvarez Béjar, Alejandro. "Un balance de 25 años de teoría, práctica y mitos asociados al Neoliberalismo en México", Disertación para el ingreso a la Academia Mexicana de Economía Política A.C., México D.F., Junio de 2009.

exploración, producción y refinación; aunado a que se concretó la liberalización completa de la petroquímica secundaria, y la desregulación del comercio de petroquímicos básicos, hechos que se conjugaron con la reclasificación de 1989 de este ramo.⁶⁴

El pacto TLCAN en el “Capítulo VI: Energía y Petroquímica Básica” oficializa la desregulación del comercio de energéticos,⁶⁵ concretándolo en los artículos que comprenden del 601 al 609.

En el caso de la petroquímica básica existen dos artículos vitales que expresan el deseo de llevar a cabo un proceso de apertura comercial de forma gradual para este tipo de productos, los artículos 601-II/III y 608, mencionan:

Artículo 601-II: *“Las partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeñan en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberalización gradual y sostenida”*. El 601-III: *“Las Partes reconocen la importancia de contar con sectores energéticos y petroquímicos viables y competitivos a nivel internacional para promover sus respectivos intereses nacionales.”*

El artículo 601, en sus apartados dos y tres remarcan la importancia de un comercio libre y sin ninguna restricción en el área de la petroquímica básica, con la finalidad de promover la competitividad; lo cual contrasta con el hecho de que este rubro ya venía siendo desmantelado desde una década atrás, lo que implicaba carencias productivas y tecnológicas, que la hacía incapaz de competir con los consorcios de EU y Canadá, por ende, el daño sería severo y podría derivar en la desaparición en México de esta actividad.

La estrategia del TLCAN no fue desregular la petroquímica básica y secundaria en materia productiva o permitir la inversión privada directa en el rubro, más bien fue retirar o eliminar todo tipo de restricciones al comercio de estos sectores superavitarios⁶⁶ en la

⁶⁴ Montes, N.L. “Pidiregas: el eslabón financiero de la cadena privatización del sector energético mexicano.”, UNAM, 2013.

⁶⁵ La petroquímica básica después de la reclasificación de 1989, se redujo a solo 7 productos cuya responsabilidad única pertenecía a Pemex.

⁶⁶ El superávit de este rubro, fue de 190 millones de dólares en promedio de 1990 a 1995.

primera mitad de la década de los noventa,⁶⁷ y así fomentar la desaparición de estas actividades cada vez más disminuidas en México.

Un artículo más que destaca es el número 608-I, el cual señala lo siguiente: *“Las partes están de acuerdo en permitir los incentivos existentes y futuros para la exploración, desarrollo y actividades conexas con la búsqueda de petróleo y gas, a fin de mantener el nivel de las reservas de estos recursos energéticos.”*

A través de este artículo se establece la posibilidad de permitir incentivos, nacionales y extranjeros a futuro, en casi todas las actividades, lo cual podría traducirse en inversión privada; sin embargo al no ser más específico, su interpretación queda a criterio de cada gobierno y a la aplicación de reglamentos secundarios y leyes nacionales.

En general, el TLCAN no pudo romper con el marco constitucional mexicano que otorga la propiedad de los hidrocarburos al gobierno federal, sin embargo logra dar un paso adelante en la apertura comercial para productos petroquímicos básicos, rubro donde México tendría severas desventajas para competir por razones como la baja inversión y la poca competitividad.

A partir de la firma del TLCAN y conjugado con la promulgación de la “Ley de Petróleos Mexicanos y organismos Subsidiarios”, el gobierno avanzaba en su proceso gradual de desarticulación de las paraestatales energéticas, de las cuales Pemex como la más importante se veía reducida cada vez más a una empresa dedicada a la exploración, producción, parcialmente a la refinación y casi nula petroquímica básica y secundaria.

El TLCAN no tendría ningún efecto visible durante el salinismo, debido a que entraba en vigor hasta el inicio de la administración de Ernesto Zedillo; sin embargo, el acuerdo difícilmente cumpliría con los objetivos de mejora en la competitividad, eficiencia o transferencia tecnológica en el área energética, en su lugar tendría un efecto desindustrializador y privatizador en las paraestatales mexicanas ligadas a hidrocarburos, dando un paso importante, pero aún no definitivo en la apertura total del sector.

⁶⁷ Montes, N.L. “La Reforma Energética de 2013”, Instituto Politécnico Nacional, Escuela Superior de Economía. Octubre, 2013.

Introducción

Capítulo III: Los Pidiregas como la nueva figura principal de financiamiento del sector energético a partir de 1994-1995

En el presente capítulo se analizan los elementos más importantes dentro de la política energética en el sexenio de Ernesto Zedillo (1994–2000), cuya administración inició en diciembre de 1994 siguiendo la misma tendencia neoliberal de sus dos últimos antecesores.

La administración de Ernesto Zedillo inició en medio de un ambiente crítico social y político derivado de los asesinatos del ex candidato priista a la presidencia Luis Donaldo Colosio y José Francisco Ruiz Massieu entonces Secretario General del PRI, así como del levantamiento en Chiapas del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN).⁶⁸

En materia económica y financiera, el país sufrió una de las más severas crisis económicas en la historia de México, con efectos a nivel mundial, mismos que obligaron al gobierno federal a realizar una gran cantidad de ajustes macroeconómicos como recortes presupuestales a planes y programas gubernamentales para poder solventar esta situación, algo que tendría una relación con la política energética.

En el rubro energético, la administración de Ernesto Zedillo se dio a la tarea de buscar un mecanismo que pudiera suplir la falta de inversión señalada en el discurso oficial. Es así como surge un nuevo instrumento que permitiría mitigar el problema: los “Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto Público” (su acrónimo: Pidiregas).⁶⁹

Dentro de este capítulo se hace una introspectiva a la estructura y operación de los Pidiregas durante sus primeros años de implementación en el sector petrolero de México; asimismo, se analiza su marco legal, las áreas hacia las cuales se orientó la inversión, los cuestionamientos a dicho mecanismo y sus efectos a futuro en la política energética nacional.

⁶⁸ El levantamiento del EZLN se dio el 1° de diciembre de 1994.

⁶⁹ El mecanismo de los Pidiregas fue derogado por en 2008 por la “Ley de Petróleos Mexicanos” promulgada por Felipe Calderón.

3.1. La crisis de 1995 en México y su efecto en la política energética

En diciembre de 1994, México entró en la peor crisis económica de su historia conocida en el mundo como “Efecto Tequila”, por la repercusión que tuvo en las diferentes bolsas del orbe. El problema estaba compuesto básicamente por tres elementos: (i) una gran escasez de liquidez, (ii) fuga de capitales y (iii) una depreciación del peso de 40%; esto último derivado del vencimiento de tesobonos⁷⁰ por casi 30,000 millones de dólares y cuya capacidad financiera de México no era suficiente para hacer frente a estos pagos.

Ante esta grave situación, la respuesta del gobierno estadounidense fue inmediata y junto con la comunidad internacional financiaron un paquete de ayuda por 51,759 millones de dólares, divididos de la siguiente manera: EU aportó 20,000,⁷¹ el FMI 17,000, el Banco Internacional de Pagos mil y Canadá tres mil, el monto restante por otros actores también afectados por la crisis como Brasil y Argentina.

Dicho préstamo quedaba sujeto a la introducción de reformas económicas, tales como reducción del gasto público y las privatizaciones de empresas estatales, aunado al hecho de que el gobierno mexicano y el Departamento del Tesoro de los EU firmaron, en febrero de 1995, el Acuerdo de Garantías,⁷² en el cual estaba inscrito un convenio sobre el “Esquema de Ingresos Petroleros”, mismo que incluía un embargo precautorio de los ingresos originados por las exportaciones de crudo, en el caso de que no se cumplieran los compromisos de pago adquiridos por el gobierno mexicano.

Dentro de todo este acuerdo se preveía un ajuste jurisdiccional a las leyes estadounidenses sobre las mexicanas, lo que advertía una pérdida de soberanía. Ante esta situación, habría que señalar que el petróleo no se utilizó como medio de negociación, sino más bien como un garante de la deuda mexicana.

⁷⁰ Tesobonos: Bono de descuento con valor nominal pagadero en dólares. Del total de los tesobonos estaban en manos del público inversionista, el 65% estaba en poder de extranjeros.

⁷¹ De los 20 000 millones de dólares que EU prestó, México sólo dispuso de 13 500 millones. Deuda que quedó cubierta al mes de enero de 1997 (SHCP, 1997).

⁷² Acuerdo conforme al cual Pemex transfería la cuenta de Banco de México al Banco de Reserva Federal de los EU.

Las presiones del gobierno estadounidense y del FMI para lograr la apertura energética eran muy fuertes hacia la administración de Ernesto Zedillo; sin embargo, no se llevó a cabo privatización alguna, debido a que, para realizarla, se requería de un cambio a nivel constitucional, lo cual resultaba muy complejo, porque la opinión pública en México ha estado en contra de la participación de la iniciativa privada en los energéticos; por ende, para evitar un posible conflicto social se decidió no hacer modificaciones a la Carta Magna.

En este contexto surgió la necesidad de buscar un nuevo mecanismo que permitiera al gobierno federal hacerse de recursos a destinar a Pemex y CFE, para la realización de nuevos proyectos; la gran incógnita sería conocer la modalidad de cómo se llevaría a cabo, en medio de una severa crisis económica.

3.1.1. La *despetrolización* fallida de la economía y el reajuste fiscal como solución a la crisis en el sexenio de Ernesto Zedillo

La crisis de 1995 tuvo una agravante extra y era que, en el corto plazo los precios bajos del petróleo no permitirían basar el crecimiento y el desarrollo económico de México en las exportaciones de energéticos, lo que a su vez se traduciría en un impacto negativo para las finanzas públicas, que desde los años ochenta dependen del crudo para sostener la economía, de ahí la necesidad de buscar soluciones efectivas para salir de la crisis de 94-95.

Los precios del petróleo durante la mayor parte de los noventa se situaron por debajo de los 30 dólares por barril y en algunas ocasiones incluso llegaron a cotizarse en 10 (ver gráfica 9). Sin embargo, aún importes de crudo bajos, el peso del crudo en las finanzas públicas del gobierno federal en 1995 eran de 36%.

No obstante, la “*despetrolización* de la economía”⁷³ sólo estuvo presente en el discurso oficial, porque no fue posible realizarla, debido a que no se encontró un mecanismo eficiente para llevar a cabo este proceso, por ende no cambiaría la fuerte dependencia gubernamental del crudo, en el corto y mediano plazo.

⁷³ Término empleado para explicar el proceso de reducción del petróleo en el global de las finanzas estatales.

Para 1996, la participación de Pemex en las finanzas públicas se elevó a 38%, debido a que en medio de la crisis económica, los hidrocarburos fueron los únicos recursos que aún con precios bajos eran estables en la forma en que ingresaban al Estado; por esa razón, el gobierno encontró en la política fiscal la herramienta para solventar los problemas financieros generados por el “Efecto Tequila”.

El punto esencial para afrontar el déficit generado por la crisis económica fue aumentar la recaudación fiscal, mediante un reajuste a la alza de impuestos, entre los más destacados Impuesto al Valor Agregado (IVA), el Impuesto Especial a Productos y Servicios (IEPS) y la creación del Impuesto sobre Automóviles nuevos (ISAN); el cuadro C, muestra la clasificación de los ingresos federales más importantes; petroleros y no petroleros.

Cuadro C. Composición de Ingresos del Sector Público Presupuestario del Gobierno Federal													
Petroleros							No Petroleros						
IVA	IEPS	IMPORTACIÓN	DERECHOS	AR	OTROS	PEMEX	ISR	IEPS ⁷⁴	IETU	IVA	IMPORTACIÓN	IDE	OTROS
<p>-Petroleros: IVA: Impuesto al valor agregado; IEPS: Impuesto especial a productos y servicios; Importación: principalmente a los artículos o servicios, con los que México no tiene un tratado de libre comercio; Derechos: Es la aportación de Pemex por el derecho de explotación de hidrocarburos; AR: Aprovechamientos y rendimientos de Pemex.</p> <p>-No Petroleros: ISR: Impuesto sobre la renta, el cual es aplicado a la ganancia; Impuesto Empresarial Tasa única, el cual es para las ganancias, sin importar el lugar donde se generen, por enajenación de bienes, servicios profesionales y por el otorgamiento o uso temporal de bienes y servicios; Impuesto al valor agregado; Impuesto a depósitos en efectivo: el cual se aplica a aquellos depósitos mayores a 15,000 pesos. Otros: ISAN: Autos Nuevos; tenencia: es para los automóviles sin calcomanía doble cero; o predial.</p> <p>Fuente: N.L. Montes. “Pidiregas: El eslabón financiero de la cadena de privatización del sector energético mexicano”, UNAM. Abril de 2011. Pp.14.</p>													

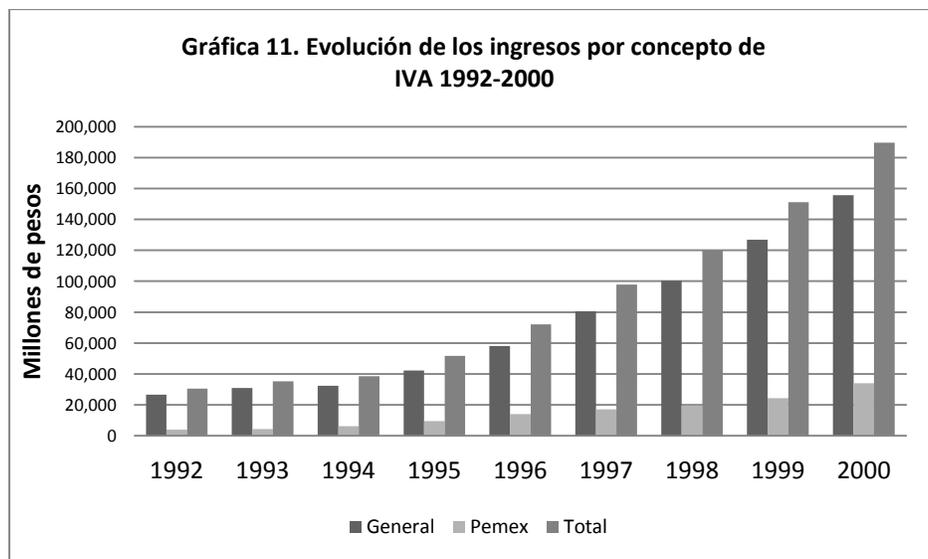
El incremento al IVA⁷⁵ fue aprobado el 17 de marzo de 1995 y subió de 10% a 15%; dicho cambio en la tasa impositiva contó con el apoyo de las bancadas parlamentarias del PRI y del PAN, y era el punto más fuerte de la reforma fiscal de la administración de Ernesto Zedillo.

⁷⁴ Para efectos de este trabajo, se referirá como “general” al IEPS e IVA no petrolero.

⁷⁵ El impuesto al valor agregado es tributado directamente por el consumidor final, no por la paraestatal.

Con el nuevo ajuste al IVA, la recaudación por dicho concepto comenzó a crecer de forma acelerada, pasando de 42,180 millones de pesos en el primer año de gobierno (1995) a 126,897 en 1999; este mismo impuesto, en el caso de Pemex⁷⁶ se incrementó de 9,605 a 24,286 durante el mismo periodo.

Si bien el IVA aportado por Pemex no impactó en forma importante en las finanzas públicas, éste a nivel global –petrolero y no petrolero- sí tuvo un crecimiento importante durante la administración zedillista, que ayudó al gobierno federal a mitigar los efectos de la crisis. Ver Gráfica 11.



Fuente: Banco de México, Finanzas Públicas-Ingresos y Gastos presupuestales del Gobierno Federal.

Un reajuste impositivo adicional fue el “*Impuesto especial a productos y servicios*” (IEPS),⁷⁷ el cual en el tema de energéticos se aplica a gasolinas y diesel; sin embargo, para su cobro interactuaban factores como la región geográfica del país, el tipo de combustible, el octanaje, el índice de cetano de éste,⁷⁸ la forma de uso (industrial o automotriz) y el grado de azufre; en general, dicho gravamen pasó del rango de 10%-15%, a uno de 20%-30%.⁷⁹

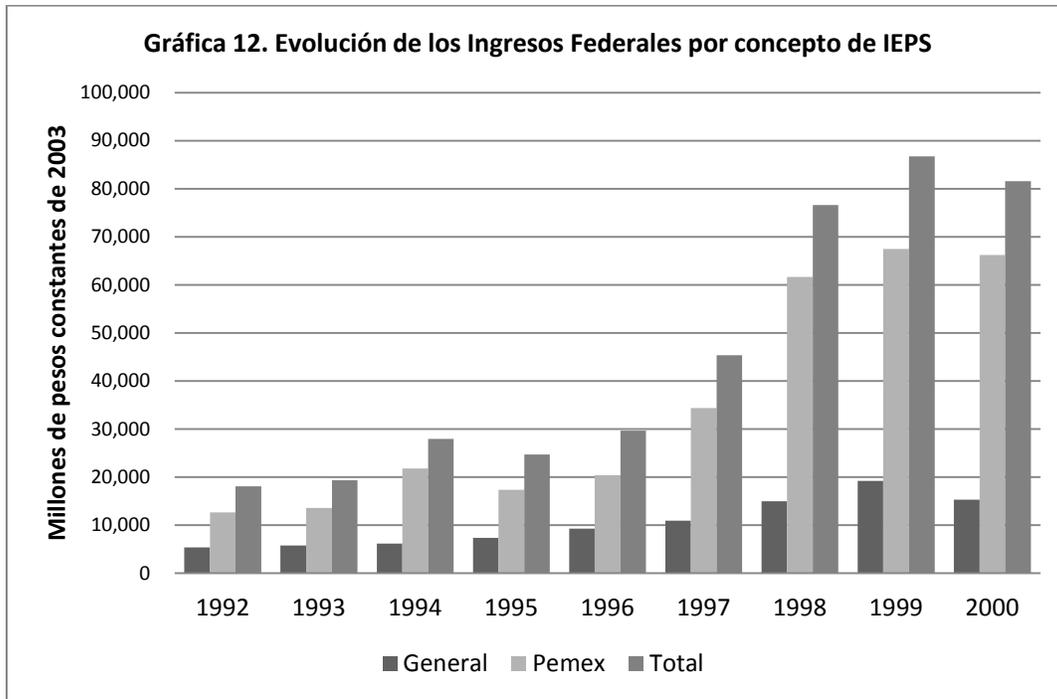
⁷⁶ En el caso de Pemex es el IVA tributado por los proveedores, no por la paraestatal.

⁷⁷ El IEPS es un impuesto indirecto a la producción, venta o importación principalmente de combustibles, tabaco, bebidas alcohólicas y energéticas, que usualmente se cobra a productos o actividades que provocan externalidades, pero que no son ilícitas.

⁷⁸ Octanaje se refiere al nivel de calidad de las gasolinas y el índice de cetano del diesel.

⁷⁹ Artículo 2-A, “Ley del Impuesto Especial sobre producción y servicios”, promulgada por el Presidente Constitucional de los EU Mexicanos, José López Portillo. Diario Oficial de la Federación, diciembre de 1980.

En la gráfica 12 se aprecia que el IEPS de Pemex es visiblemente superior al general,⁸⁰ debido a que la venta de combustibles es una de las actividades más importantes y dinámicas de la economía, y la más grande en monto, comparada con las transacciones de bebidas alcohólicas y tabaco (del IEPS no-petrolero), cuya recaudación, en 1995, fue de 7,308 millones, contra los 17,329 que aportó Pemex por igual concepto; lo anterior, junto al tema del IVA, fueron síntoma de la efectividad de los ajustes fiscales de Ernesto Zedillo.



Fuente: Banco de México, Finanzas Públicas-Ingresos y Gastos presupuestales del Gobierno Federal.

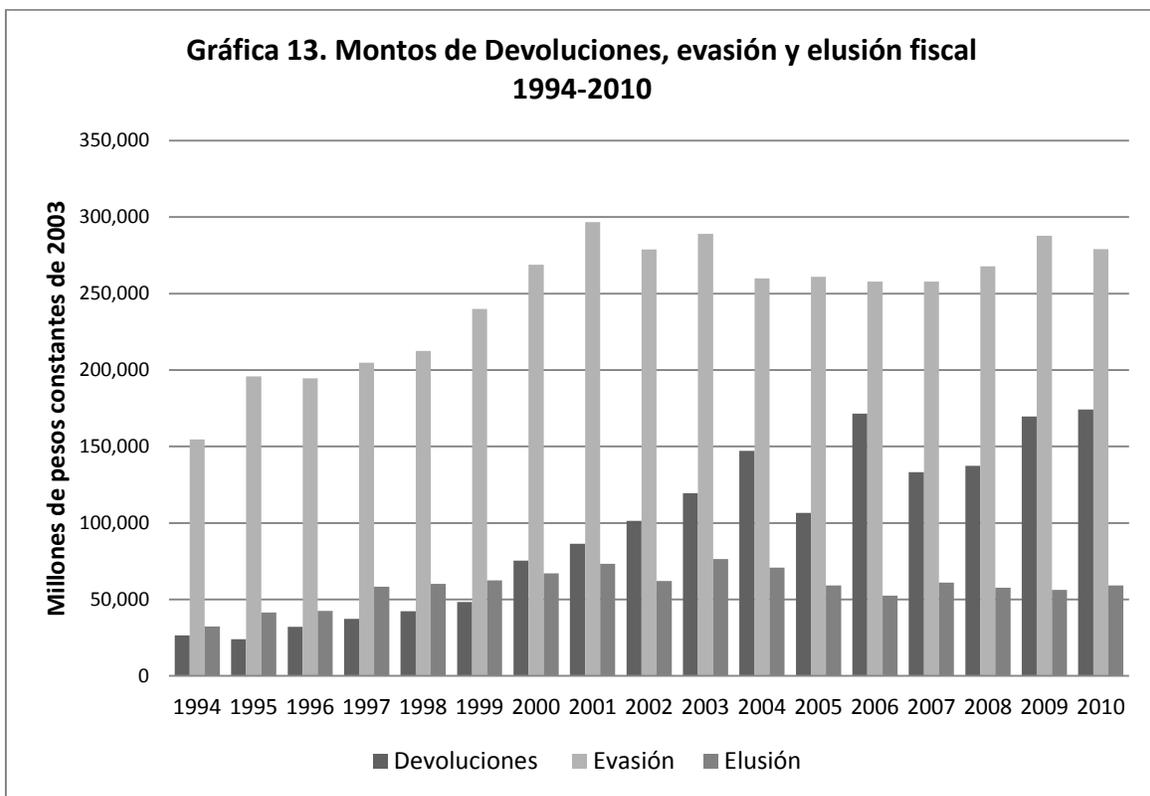
3.1.2. El impacto negativo de las exenciones, evasión y elusión fiscal en las finanzas públicas y su repercusión en Pemex

La política fiscal mexicana históricamente es uno de los puntos más criticados, debido a que las empresas privadas más grandes, progresivamente pagan menos impuestos, que es compensado con los ingresos petroleros y con el gravamen aplicado a los pequeños contribuyentes a través del ISR, IEPS y el IVA.

⁸⁰ Entiéndase como general, todos los impuestos excepto los generados por Pemex.

La posibilidad de devolver o no cobrar impuestos de manera legal es facilitada por el *Régimen de Consolidación Fiscal*, el cual fue concebido en el sexenio de Luis Echeverría, con el fin de promover las inversiones de las grandes empresas nacionales y extranjeras,⁸¹ a través de exentarlas o imponerles tasas impositivas bajas, de entre 0.5 y 5% a los consorcios con utilidades de 500,000 pesos o más.⁸²

Las devoluciones hechas por el Servicio de Administración Tributaria (SAT) durante el gobierno de Ernesto Zedillo ascendieron en promedio a 45,968 millones de pesos anuales durante los 6 años, equivalentes al 11.5% del presupuesto federal. A partir de este sexenio, tal situación iría cobrando relevancia y siendo un tema de discusión el ¿por qué? las empresas con mayores ganancias pagan menos impuestos, proporcionalmente respecto a los ciudadanos y pequeñas empresas. Ver Gráfica 13.



Fuente: Servicio de Administración Tributaria (SAT), Sistema Automatizado de Información.⁸³

⁸¹ Solo aplica a personas morales.

⁸² Ley de Impuesto sobre la Renta, texto vigente al 10 de diciembre de 2012, promulgada por el Presidente Constitucional Felipe de Jesús Calderón Hinojosa el 1° de Enero de 2002; Disposiciones transitorias al de la Ley sobre el Impuesto sobre la Renta. H. Cámara de Diputados, Ciudad de México. Página 215.

⁸³ En el caso de evasión y elusión son datos aproximados en base a información aportada por el INEGI en materia económica.

En la gráfica 14 podemos apreciar los montos de las devoluciones a través del Régimen de Consolidación Fiscal a inicio del sexenio de Ernesto Zedillo en 1995, las devoluciones fueron por 24,090 millones de pesos, mismas que crecieron hasta llegar a 86,461 en el 2000, una muestra de las facilidades para no pagar impuestos de forma legal que la administración de Ernesto Zedillo permitió a favor de las grandes empresas.

Entre los beneficiados por estos hechos se encuentran Peñoles, Bimbo, Banamex, Bancomer, Maseca, Grupo Salinas, Grupo México, Grupo Televisa, American Móvil, Cemex, Grupo Modelo y Femsa; todos ellos, durante el sexenio zedillista en promedio sólo tributaron el 4.1% de sus utilidades, cuando una persona física pagaría el 30% por concepto de ISR; es claro que se trata de una total inequidad, que afecta a la mayoría de los ciudadanos.⁸⁴

El gobierno federal usualmente utiliza el argumento de que retirar el régimen de consolidación fiscal derivaría en falta de inversión o en una salida de capitales del país por parte de las empresas extranjeras como bancos, tiendas departamentales, automotrices, maquiladoras o aseguradoras. Sin embargo, es difícil que esto ocurra, especialmente porque la economía mexicana es un flujo importante de ingresos para dichas empresas.

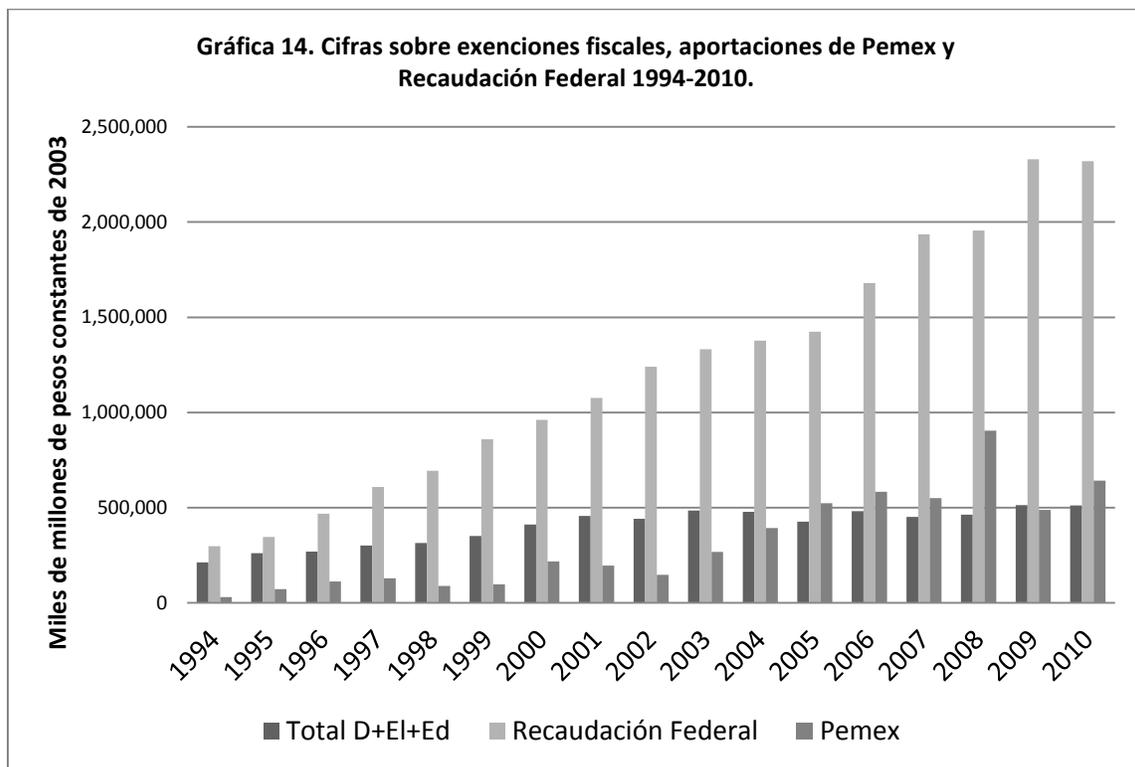
En particular las instituciones bancarias extranjeras de origen estadounidense, canadiense y español, como BBVA, Santander, HSBC, Citybank y Scottiabank, obtienen jugosos beneficios incluso después de impuestos dadas sus importantes ganancias en relación al tamaño del mercado nacional.

Dos problemas adicionales en materia fiscal son la evasión y elusión, principalmente de las empresas y en menor medida de las personas físicas. El primero refiere a aquellos impuestos que se deberían pagar, pero no son cobrados por situaciones como: lagunas legales, complejidades del sistema de tributación, morosidad, informalidad o la acción ilícita deliberada de no querer pagar. En 1995 dicho rubro fue de 195,781 millones de pesos, equivalente al 46.6% de la recaudación fiscal y terminó en 2000 con 268,789 igual a 28%.

⁸⁴ Garduño, Roberto y Enrique Méndez. "Las 30 empresas más grandes del país pagan solo el 10% de los impuestos", sección de Economía, diario "La Jornada". 14 de octubre de 2011.

El caso de la elusión corresponde a la falsificación de los montos reales a pagar, con el fin de abonar menos impuestos, a través de una contabilidad fraudulenta en favor del contribuyente; en el año de 1995 fue de 41,533 millones de pesos equivalentes al 10% de la recaudación fiscal de ese año.

En la gráfica 14 podemos apreciar la proporción de Pemex y de las devoluciones-elusión-evasión respecto al total del presupuesto federal. En ella podemos observar como las exenciones fiscales son incluso mayores a los ingresos de Petróleos Mexicanos –concepto de aprovechamientos y derechos-, creando un daño patrimonial al Estado y grandes beneficios de forma legal e ilegal a las grandes empresas.



Fuente: Servicio de Administración Tributaria y Baco de México- Finanzas Públicas.
 -Total D+El+Ed: Es igual a la suma de las devoluciones, Elusión y Evasión Fiscal.
 -Pemex: Refiere a los montos obtenidos por los rubros de aprovechamientos y derechos.
 -Recaudación Federal: Incluye todos los impuestos petroleros y no petroleros, excepto los aprovechamientos y derechos aportados por Pemex.

Como se puede apreciar en la gráfica 14, la suma de las devoluciones, la elusión y la evasión desde 1995, comparativamente representa una parte importante del total de la recaudación federal. En 1995 correspondía a casi dos tercios de todo lo que ingresó a las

arcas públicas por concepto de impuestos, una situación muy delicada, porque el gobierno federal reiteradamente utiliza el argumento de la falta de recursos para llevar a cabo proyectos sociales e industriales; sin embargo, no hace nada respecto a las exenciones fiscales y las personas físicas o morales que se benefician de esto.

El Estado mexicano debería considerar sin ningún temor, el cobro de impuestos a las grandes trasnacionales, mediante la eliminación o reducción del régimen de consolidación fiscal y un combate frontal a la evasión y elusión fiscal de personas físicas y morales, con el fin de poder tener más recursos para invertir principalmente en ramos como: combate a la pobreza, educación y salud, esta última en una situación muy precaria en la prestación de sus servicios en el ISSSTE, IMSS y Seguro Popular.

3.2. Los Pidiregas como la nueva forma de financiamiento del sector energético

Debido a la crisis de 1994-1995, se generó un déficit acumulado de 30,374 millones de pesos en el presupuesto federal y niveles de inflación de 45%, lo que dio como consecuencia la inevitable escasez de recursos públicos a partir de 1995, lo que a su vez derivó en una reorientación de éstos hacia rubros en los que se pudieran tener resultados visibles más rápidamente, como el gasto social que pasó de 2,462 millones de pesos a 4,966 y en contraste una reducción del presupuesto de Pemex de 11,165 a 8,234.⁸⁵

En este contexto se crean en 1995 los “*Proyectos de Infraestructura Productiva con Impacto Diferido en el Registro del Gasto*” (conocidos mayormente por su acrónimo Pidiregas), cuya principal ventaja era la transferencia de los requerimientos financieros inmediatos a la iniciativa privada, para el desarrollo de proyectos, lo que a su vez formaba parte de la estrategia de privatización.

Según N.L. Montes “*Los Pidiregas son una triangulación de la deuda pública, a través de contratación de crédito externo para el pago a los desarrolladores –en gran parte también extranjeros- de la infraestructura energética. Para el caso petrolero se utilizó además el mecanismo de titulación, cuyas ventajas, en teoría, ofrecían mejores condiciones para enfrentar la necesidad de crecimiento del sector, en un momento de restricción de las fuentes tradicionales de financiamiento.*”⁸⁶

Los Pidiregas tienen su origen en un proceso ya existente conocido como CAT (construcción-arrendamiento-transferencia), aplicado en el subsector eléctrico, el cual consistía en que un contratista privado construyera la infraestructura y una vez concluida la arrendara a la paraestatal, en este caso CFE, y tras su vida financiera útil la transfiriera a ésta de manera definitiva.⁸⁷

⁸⁵ “*Análisis de la Distribución del Gasto Público 1994-2000*”, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro. Anexo Pp. 51. Agosto de 2000.

⁸⁶ Montes, Nora Lina. “Financiamiento del sector energético en México. Alternativas al actual despilfarro” en *Política Energética*, Agenda para el Desarrollo, Coordinador, José Luis Calva. Edit. Porrúa. Pp. 53-69.

⁸⁷ *Ibidem*.

Para el caso de Pemex, los Pidiregas básicamente transformaron un sistema coordinado por la paraestatal, que iba desde el desarrollo de la ingeniería (básica, de detalle y de construcción), pasando por las contrataciones y las compras de B&S (esencialmente nacionales), hasta la venta de petrolíferos y petroquímicos, a otro que agrupa todo en un solo contrato concertado con particulares, dejando de lado el papel administrativo, operativo y financiero de la petrolera y reduciéndola progresivamente a un gestor de transacciones.

El principal precepto de los Pidiregas era que fueran autosuficientes financieramente; esta situación es fundamental, porque en ello radicaba la funcionalidad de los proyectos a largo plazo, en principio, sin un impacto negativo en las finanzas públicas.

A continuación se presenta más detalladamente los aspectos legales y funcionales de lo que era el nuevo instrumento de financiamiento del sector energético llamado Pidiregas, en la administración de Ernesto Zedillo.

Tipos de Pidiregas

La Secretaría de Energía definió dos tipos de Pidiregas: F-I o de inversión directa y los F-II o de inversión condicionada. Aquí una descripción más detallada de cada uno:

Pidiregas F-I o Inversión Directa: se trata de que el contratista, en principio con sus propios recursos financieros y técnicos, construya la infraestructura y al término de la misma la transfiera a la paraestatal, la que obtiene deuda para su pago. Ésta entonces deberá solventar todas sus obligaciones financieras y de operación con los ingresos derivados de dichos proyectos, por lo que oficialmente deben tener siempre un saldo neto positivo para ser aprobados.⁸⁸

Pidiregas F-II o Inversión Condicionada: En esta categoría el privado construye y opera la infraestructura y vende los productos (electricidad o crudo si fuera el caso) a la paraestatal,

⁸⁸ Montes, Nora Lina. "Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México", El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI, Marzo de 2003.

de acuerdo a las especificaciones técnico-económicas definidas por las partes, siendo el más importante el eventual incumplimiento de los términos contractuales, lo que implica la obligación de la paraestatal a la adquisición del activo, para lo cual es necesario contratar deuda, que al no estar programada se denominó contingente.⁸⁹

A partir de este modelo de operación surge el concepto de “proyectos llave en mano”, en los cuales prácticamente el gobierno renuncia al desarrollo y fomento de la ciencia y la tecnología, así como a darle la oportunidad de desarrollar sus capacidades a jóvenes ingenieros mexicanos, de escuelas como la Universidad Nacional Autónoma de México y el Instituto Politécnico Nacional, pero sobre todo el Instituto Mexicano del Petróleo.

Aún más grave que lo antes mencionado, es que a partir de la implantación de los Pidiregas desaparecen las áreas técnicas en las paraestatales, mismas que son transformadas en sólo gestoras de proyectos.

3.2.1. Marco legal que norma el sistema de Pidiregas

Uno de los aspectos más importantes de los Pidiregas es el marco legal que los rige, el cual está integrado por leyes, reglamentos y regulaciones oficiales, mismas que dotan de legalidad y certeza jurídica a este mecanismo de inversión privada en el sector energético paraestatal mexicano.

De esta forma, los estatutos más destacados del marco legal de los Pidiregas son: la Constitución Mexicana de los EU Mexicanos; la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley General de Deuda Pública y el Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal.

⁸⁹ Montes, Nora Lina. “Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México”, El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI, Marzo de 2003.

-Constitución Política de los EU Mexicanos

La Constitución Política de los EU Mexicanos posee dos importantes artículos que influyen directamente en el tema de los energéticos: el 27 y 28, los cuales juegan un papel muy importante en torno a los hidrocarburos en México.

El artículo 27 constitucional es sin duda la base jurídica que otorga la potestad de los recursos naturales al gobierno federal y menciona textualmente, en su cuarto párrafo:

“Corresponde a la nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas: de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales que se extraigan y metaloides utilizados en la industria; los productos derivados de las descomposiciones de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el derecho internacional.”⁹⁰

Por lo que respecta al artículo 28 constitucional, éste hace una clara referencia en su primer párrafo a *“la prohibición de monopolios y prácticas monopólicas”*, sin embargo en su cuarto párrafo señala las actividades que por su importancia el Estado debe mantenerse como rector único, señalando textualmente:

*“No constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el congreso de la nación”.*⁹¹

⁹⁰ Artículo 27, Constitución Política de los EU Mexicanos, Editorial Porrúa, Ciudad de México 2005.

⁹¹ Artículo 28, Constitución Política de los EU Mexicanos, Editorial Porrúa, Ciudad de México 2005.

Es importante puntualizar que, los Pidiregas en principio no contradicen los artículos antes citados, dado que el Estado continua siendo el propietario del petróleo y legitima su monopolio a través de las paraestatales, que en conjunto significa que no se da propiedad a los contratistas sobre los recursos, además de que los *productos* de la infraestructura que construyen deben venderse en exclusiva a las empresas públicas energéticas. En el segundo caso se legaliza el carácter monopólico de Pemex, debido a su importancia.

-Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (publicado en el Diario Oficial de la Federación: 21 de diciembre de 1995)

Es una normatividad de carácter general que rige todo lo concerniente al presupuesto público; el artículo 30 enuncia lo siguiente: *“En casos excepcionales y debidamente justificados, la Secretaría de Programación y Presupuesto podrá autorizar que se celebren contratos de obras públicas, de adquisiciones o de otra índole, que rebasen las asignaciones presupuestales aprobadas para el año, pero en estos casos los compromisos excedentes no cubiertos quedarán sujetos, para los fines de su ejecución y pago, a la disponibilidad presupuestal de los años subsecuentes.”*⁹²

Si bien este artículo no hace referencia explícita a los Pidiregas, sí se vincula indirectamente a ellos en lo relativo a la inversión, especialmente porque reglamenta los casos excepcionales para autorizar la celebración de contratos de obras públicas que rebasen las asignaciones presupuestarias aprobadas para el año fiscal y establece los lineamientos que hacen aceptable dicho esquema de acuerdo a las condiciones del proyecto y el flujo de recursos que genere.⁹³

⁹² “Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”, Promulgada por José López Portillo, Presidente Constitucional de los EU Mexicanos, DOF 31 de Diciembre de 1976.

⁹³ Montes, Nora Lina. “Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México”, El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI, Marzo de 2003.

-Ley General de Deuda Pública (LGDP)

De esta ley, el artículo 18° es el que generalmente se cita como referencia para los Pidiregas,⁹⁴ el cual menciona: “ *los proyectos públicos que requieran financiamiento para su realización deberán generar los recursos suficientes para la amortización de las obligaciones adquiridas y los montos no deberán ser superiores a la capacidad de pago de las entidades gubernamentales que las promuevan; además sólo se considerará como pasivo directo a las cantidades a pagar durante los ejercicios anual y corriente y por consiguiente, considerándose, al resto como pasivo contingente*”.⁹⁵

Es un artículo de muy alta importancia, porque hace referencia y remarca la principal característica de los Pidiregas, la cual es, que éstos sean autofinanciables, y establece los lineamientos de los proyectos para afrontar sus obligaciones respecto al financiamiento.

-Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación (DAPEF)

Las secciones relacionadas con los Pidiregas son el Capítulo III: De las adquisiciones y de las obras públicas, y el Capítulo IV: De la Inversión pública. En éste último se habla en particular de los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo en el artículo 60°: requisitos para su autorización, y en el 62°: montos aprobados por tipo de proyecto (FI y FII) y por entidad para los ejercicios fiscales. También en los anexos se muestra la estadística detallada de estos planes, de donde esencialmente se construyen las cifras que sobre el particular se presentan.⁹⁶

Lo más importante del DAPEF es que establece claramente la definición de “con registro diferido en el gasto público”, pues en este documento el rubro de erogaciones de capital se

⁹⁴ Última modificación el 7 de enero de 1988. Sin cambios para efectos relacionados con Pidiregas.

⁹⁵ Montes, Nora Lina. “Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México”, El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI, Marzo de 2003.

⁹⁶ *Ibidem*

reduce progresiva y considerablemente, y se incrementa más que proporcional el de Pidiregas.⁹⁷

-Manual de Normas Presupuestarias de la Administración Pública Federal (MNPAPF)⁹⁸

Este documento es editado periódicamente por la Secretaría de Hacienda y contiene todas las disposiciones en materia presupuestal que regirán a la Administración Pública Federal (APF) en el año fiscal que se indica. En lo concerniente a Pidiregas, tales preceptos se describen en los capítulos concernientes a la inversión física, pero particularmente en el específico a Pidiregas.⁹⁹ En estas secciones, diversos numerales describen o establecen diferentes aspectos relacionados con este tema, como son:

- Procedimientos para la presentación y solicitud de autorización de este tipo de proyectos (estructuración del proyecto y presentación a la Coordinadora de Sector).
- Requerimientos de cada paso (justificación y evaluación de los proyectos, reporte de su desarrollo en el sistema integral de información, condiciones del financiamiento).
- Criterios para considerar y autorizar este tipo de proyectos. (v.g. que generen sus propios recursos para garantizar el cumplimiento de las obligaciones financieras que contraigan, que no rebasen los montos autorizados).

El MNPAPF ratifica la necesidad de que todo nuevo proyecto cuente con un dictamen favorable de un experto, antes de pasar al proceso de licitación, así como reportar trimestral y anualmente el desempeño financiero y operativo de los proyectos.¹⁰⁰

⁹⁷ Montes, Nora Lina. "Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México", El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI, Marzo de 2003.

⁹⁸ DOF, 3 de septiembre de 2002.

⁹⁹ Montes, Nora Lina. "Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México", El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI.

¹⁰⁰ *Ibidem*.

En conclusión, este grupo de leyes, artículos, manuales y decretos son la base legal de los Pidiregas, que les otorga legitimidad para operar en la política energética mexicana en el sector petrolero y eléctrico en un entorno de legalidad, sin la necesidad de haber realizado un cambio a nivel constitucional.

3.2.2. Procedimiento en la aprobación y funcionamiento de los Pidiregas

A nivel legal no existe un documento que establezca un procedimiento oficial para los Pidiregas; sin embargo, N.L. Montes¹⁰¹ describe los pasos para la aprobación de éstos durante los primeros años; lo anterior debido a que posteriormente las autorizaciones fueron casi de forma inmediata, tan sólo con presentar los programas como anexo al Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF).

Los pasos que se siguen deben extraerse de dos fuentes oficiales:¹⁰² el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación (DAPEF) y el Manual de Normas Presupuestarias para la Administración Pública Federal. El procedimiento es el siguiente:¹⁰³

Este proceso inicia con la preparación del proyecto (que puede ser nuevo, de conservación, modificación o adquisición de alguna obra), por parte de la paraestatal, en la que se detallan la justificación y sus características técnicas y financieras.

Una vez estructurado el proyecto, la entidad lo entrega a la Coordinadora de Sector (la Secretaría de Energía), la que lo analiza, dictamina y turna a la SHCP, a tres diferentes direcciones:

- (1) La Dirección General de Programación y Presupuesto Sectorial (DGPyPS), la que principalmente realiza su valoración técnica;

¹⁰¹ Montes, Nora Lina. "Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México", El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI, Marzo de 2003 y Nora Lina Montes, "La Reforma Energética de 2013", Facultad de Economía, División de Estudios de Posgrado, México D.F., Octubre 2013.

¹⁰² De aquí no salen los pasos sino que son su consecuencia, es decir, una vez aprobados aparecen en ellos.

¹⁰³ Montes, Nora Lina. "Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México", El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI, Marzo de 2003.

(2) La Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), la que analiza el impacto futuro en las finanzas públicas, y;

(3) La Dirección General de Crédito Público (DGCP), encargada de determinar los aspectos relacionados con los empréstitos de tales proyectos y su efecto en la deuda pública. De aquí pasa a la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación,¹⁰⁴ que dictaminan su autorización o su rechazo.

Generalmente esta Comisión lo emite con un veredicto afirmativo, lo que permite a las paraestatales seguir con los pasos subsecuentes, con lo cual inicia el proceso de licitación:

- trámite para su incorporación en la cartera de proyectos de inversión de cada año, que tiene como responsabilidad integrar la Unidad de Inversiones(UI) de la SHCP que actúa además como el evaluador experto de los proyectos;
- formulación y publicación de los términos de referencia para la licitación del proyecto;
- recepción y evaluación de las propuestas técnico-económicas;
- determinación del ganador y adjudicación de la obra;
- establecimiento de las condiciones del contrato;
- inicio de la obra.

Durante el desarrollo de la infraestructura, la entidad está obligada a informar de forma mensual, trimestral y anual sobre el avance de la misma y en caso de modificaciones (en las inversiones por cambios en los precios de los insumos y en las tasas de cambio y los intereses), éstas se integran en el siguiente PPEF.¹⁰⁵

¹⁰⁴ Formada por las Secretarías de Hacienda, Energía, Economía, de Desarrollo Social, de Comunicaciones y Transportes; de la Función Pública, y del Trabajo y Previsión Social.

¹⁰⁵ Montes, Nora Lina. "Limitaciones de los nuevos esquemas de financiamiento para la industria eléctrica en México", El modelo británico en la industria eléctrica mexicana. Coordinadora Leticia Campos Aragón DGAPA-UNAM 181, Siglo XXI, Marzo de 2003.

3.2.2.1. La titulación de la deuda de los Pidiregas

Un aspecto importante en el ámbito de los Pidiregas es el proceso de “titulación”, el cual es explicado por Michel Uribe¹⁰⁶, en el texto de N.L. Montes¹⁰⁷, de la siguiente manera: *“El prestatario (el solicitante del préstamo) vende sus flujos de ingresos futuros a una compañía externa al país (offshore), a la que se le designa como vehículo para un fin especial (VFE). Por su parte, el VFE emite las notas o títulos de crédito garantizados con los flujos futuros, los cuales son adquiridos por el público inversionista”*.

Los recursos generados por la colocación de títulos y captados por el VFE se le devuelven al prestatario, para que se encargue de la ejecución física del proyecto. Cuando éste genera los ingresos en el futuro (por ejemplo a través de la venta de petróleo), los clientes designados no transfieren el pago del producto al prestamista, sino que lo envían a una fiduciaria (cuenta de cobro/agente fiscal), que se encarga de realizar el pago de capital e intereses a los inversionistas y de transferir los excesos de recaudación por encima de estas erogaciones, si es que éstos existen, a la Secretaría de Hacienda.¹⁰⁸

En el caso particular de Pemex, el prestatario es la paraestatal, el VFE es el fideicomiso en el extranjero (ejemplo, Pemex Master Trust o Repcon Lux S.A.),¹⁰⁹ y se tiene otra organización, Pemex Finance Limited,¹¹⁰ encargada de la colocación de las exportaciones petroleras futuras en el mercado internacional básicamente, de donde obtiene recursos que envía directamente a Pemex para que éste cumpla con las obligaciones del fideicomiso: saldar sus compromisos con los accionistas y cubre los costos de los contratistas.¹¹¹

¹⁰⁶ Michel Uribe, Hugo Alberto. (Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara. “Globalización Financiera y operaciones extrapresupuestales del Gobierno Federal en México: ¿México solución o nuevo problema?”, Segundo seminario de Política Fiscal y Financiera

¹⁰⁷ Montes, Nora Lina. “Financiamiento del sector energético en México. Alternativas al actual despilfarro” en Política Energética, Agenda para el Desarrollo, Coordinador, José Luis Calva. Edit. Porrúa. Pp. 53-69.

¹⁰⁸ Ibídem.

¹⁰⁹ Varía dependiendo el país o región del mundo donde se lleve a cabo la transacción.

¹¹⁰ Se trata de una sociedad de responsabilidad limitada, constituida de conformidad con las Leyes locales de cada país y que utiliza los recursos de los bonos que emite, para comprar cuentas por cobrar generadas por la venta de petróleo a clientes designados de P.M.I Comercio Internacional, S.A. de C.V. Esta última entidad de Pemex Internacional no está dentro del organigrama oficialmente aprobado para Pemex, además de que se constituye como una sociedad anónima, cuando maneja recursos públicos.

¹¹¹ La complejidad queda evidenciada con el importante número de empresas, de vehículos financieros y de participantes accionarios. **Empresas:** PMI Holdings, BV, Holanda; PMI Norteamérica, SA de CV, EU (EU); PMI Holdings Petróleos España; SL, España; PMI Services

La administración de Ernesto Zedillo expandió y desarrolló el modelo financiero y comercial con operaciones mayoritariamente en el extranjero llevadas a través de PMI y sus seis empresas filiales originales creadas en 1989. La acción más destacada fue la creación de nuevas subsidiarias y fideicomisos, los cuales en algunos casos fueron posicionados en países con regímenes impositivos normales y otros situados en paraísos fiscales como Islas Caimán, Suiza, Gibraltar y Luxemburgo.

En este último caso, la finalidad de colocar los fideicomisos y algunas PMI en paraísos fiscales no obedeció a favorecerse de una menor carga impositiva, sino básicamente a evadir la rendición de cuentas y la gran dificultad por parte de agentes externos para obtener información sobre estos entes financieros –explicado en el siguiente punto-.

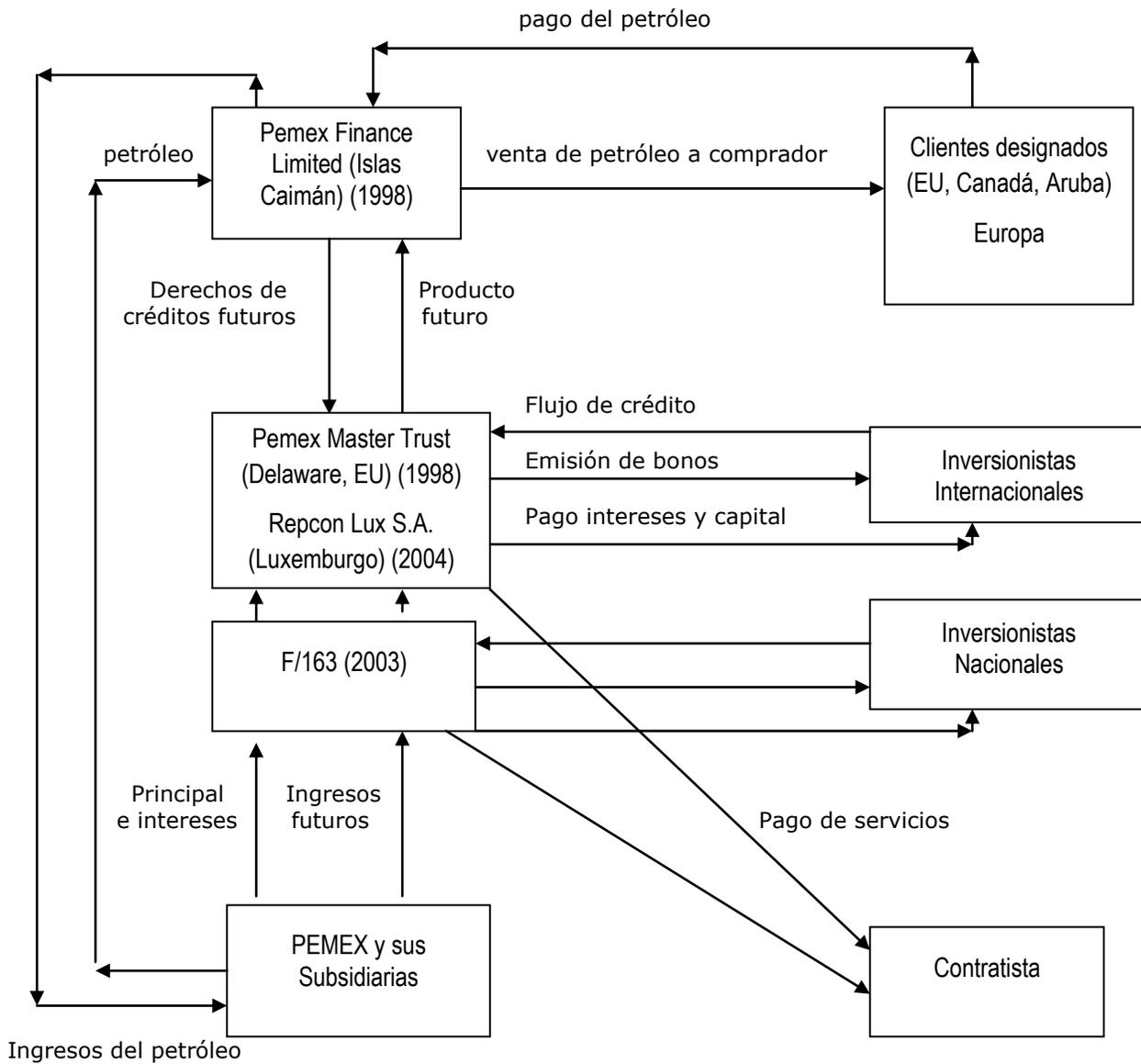
El diagrama No. 1 elaborado por N.L. Montes,¹¹² se refiere a lo siguiente: bajo el argumento gubernamental de que Pemex carece de recursos para su desarrollo, se crearon organismos bajo la figura de fideicomisos para la colocación de acciones a nivel nacional, pero sobre todo internacional para obtener el financiamiento necesario para la citada empresa con la garantía de la producción y venta a futuro. De esta manera los ingresos futuros del sector petrolero se destinan al pago de los contratistas que aporten bienes y servicios, así como a cubrir obligaciones financieras asociadas a las acciones colocadas.

Por ejemplo, en el diagrama se puede apreciar el caso de varios fideicomisos (Pemex Master Trust y Repcon Lux) cuyas flechas indican claramente la dirección, sea emisión de bonos, la recepción de financiamiento (flujo de crédito) y el pago de intereses y capital derivado de la venta futura de crudo.

North América, Inc., EU; PMI Holdings North America, Inc., EU; Integrated Trade Systems, EU; PMI Services Europe, Ltd, Inglaterra; PMI Services, BV, Holanda; KotInsurance Company, AG, Suiza; Pemex Internacional España, España; PMI Trading, Ltd., Irlanda; Mex Gas Internacional, Ltd, Islas Caimán; Pan American Sulphur, Ltd, Luxemburgo; Pasco Internacional Sulphur, Ltd, Las Bahamas; Pasco Terminals, Inc, EU; PMI Marine, Ltd, Irlanda; Mexpetrol Argentina, S.A., Argentina. **Vehículos financieros:** Pemex Capital, Inc. Delaware, EU; Pemex Finance, Ltd. Islas Caimán; Pemex Project Funding Master Trust Delaware, EU; Fideicomiso F/163 México; RepCon Lux Luxemburgo. **Participación accionaria:** Repsol YPF, España; Instalaciones Inmobiliarias para Industrias, SA, México; Deer Park Refining, Ltd, Texas, EU; Terrenos para Industrias, SA, México; CH4 Energía, SA de CV, México; Gasoductos de Chihuahua, S de RL de CV, México; Compañía Mexicana de Exploraciones, SA, México. Ver: Nancy Flores, *Operaciones de Pemex en siete paraísos fiscales*, <http://www.voltairenet.org/article158535.html#article158535>. Nota al pie tomada del texto de N.L. Montes, “Pidiregas: El eslabón financiero de la cadena de privatización del sector energético mexicano”, Facultad de Economía, UNAM. Abril de 2011. Pp.14.

¹¹² Montes, Nora Lina. “El eslabón financiero de la cadena de privatización del sector energético mexicano” en “Crisis Energética Mundial y Futuro de la Energía en México. Análisis Estratégico para el Desarrollo” Vol. 8. Pp. 286-297.

Diagrama no. 1: Esquema Pidiregas para Pemex



Fuente: Montes, Nora Lina. El eslabón financiero de la cadena de privatización del sector energético mexicano” en Crisis Energética Mundial y Futuro de la Energía en México. Análisis Estratégico para el Desarrollo Vol. 8. Pp. 286-297.

3.2.3. Aspectos negativos de los Pidiregas: cuestionamientos, críticas y limitaciones

A partir de que se empezaron a emplearse los Pidiregas, se vino un enorme número de cuestionamientos a este nuevo procedimiento, entre los que destacan el alto riesgo país que este mecanismo conlleva para las finanzas públicas, problemas en la ejecución de la contabilidad, falta de transparencia y la pérdida de capacidades tecnológicas.

El primer cuestionamiento es respecto al riesgo país por el nivel de endeudamiento; esto, en el sentido de que el gobierno mexicano es el garante de los Pidiregas, generando una acumulación progresiva y acelerada de compromisos financieros de forma irresponsable; como lo mencionó la CEPAL: *“dicho esquema no puede utilizarse de forma indefinida, pues la deuda pública crecerá exponencialmente hasta llegar a un monto considerable para las empresas Paraestatales”*.

En el mismo tenor se sumó la Comisión Reguladora de Energía, la que expresó que: *“México no puede enfrentar los retos del crecimiento de la industria petrolera en el mediano y largo plazo con el mecanismo de los Pidiregas, debido a que aún cuando este esquema de financiamiento es válido y le permite al gobierno mexicano hacer frente a las necesidades inmediatas de inversión, no podrá garantizar el compromiso financiero por largo tiempo; los Pidiregas sólo funcionan en el corto plazo”*.¹¹³

El segundo cuestionamiento es una de las más importantes críticas y provino del FMI, el que menciona que el registro de los Pidiregas *“se desvía de los estándares de contabilidad generalmente aceptados”*, lo que significa que no cumple con los términos de observancia fijados por el Código de Buenas Prácticas sobre Transparencia de las Finanzas Públicas.¹¹⁴

El núcleo de este problema radica en que la inscripción de los Pidiregas desde su implementación no se registraba como deuda por el gobierno federal, creando básicamente un problema de doble contabilidad en las finanzas del Estado mexicano, además de un fomento del endeudamiento público.

¹¹³ Montes, Nora Lina. “Financiamiento del sector energético en México. Alternativas al actual despilfarro” en Política Energética, Agenda para el Desarrollo, Coordinador, José Luis Calva. Edit. Porrúa. Pp. 53-69.

¹¹⁴ Michel Uribe. Hugo Alberto, op. Ct.

El tercer cuestionamiento es el respectivo a la transparencia de los Pidiregas, debido a que desde el inicio, la información sobre los proyectos estuvo concentrada en la SHCP, que tiene las cifras relacionadas con los PMI, fideicomisos e inversiones en otras compañías, y no son reveladas al ser consideradas de carácter confidencial; por ende, existe una negativa a proporcionar datos a entidades externas como el Congreso de la Unión, las Universidades y Centros de Investigación. Esto también es propiciado por el hecho de que casi todas las operaciones financieras son llevadas a cabo en el extranjero y en algunos casos, como ya se dijo, en paraísos fiscales, lo que hace imposible la obtención de datos por un tercero.

Un problema adicional a la transparencia de los Pidiregas es la concentración de las decisiones respecto a estos proyectos por parte del Ejecutivo Federal –Presidencia, SHCP y SENER-, presentándose discrecionalidad en el otorgamiento de las licitaciones y gran flexibilidad en su seguimiento, es decir, en la supervisión que garantice el acatamiento pleno de los términos del contrato.

El cuarto cuestionamiento es el efecto negativo sobre el desarrollo tecnológico y productivo de este modelo de financiamiento, el cual ha fungido como un convertidor de las paraestatales, de productoras y transformadoras de energía, en gestoras de contratos, con personal joven y bilingüe, sin embargo faltos de experiencia y criterio nacionalista para desarrollar esa labor.¹¹⁵

Dicha situación ha dado como resultado el despido masivo del personal técnico altamente calificado y experimentado y con ello, la suspensión de tareas técnicas y la no contratación de bienes y servicios nacionales, con el inminente desplazamiento y casi extinción de la industria nacional, llegando a extremos en el cual se ha encontrado mano de obra extranjera en la construcción de plataforma petroleras en el Sureste de México para atender todas las aéreas requeridas en las obras, eliminado la nacional con niveles muy altos de competencia en ese tipo de tareas.

¹¹⁵ Hernández, Alfredo, Miembro de la Unión de Trabajadores de confianza de la Industria Petrolera A.C. Exposición en sesión de trabajos de la asociación de técnicos y profesionistas para la nación, México, 28 de enero de 2006.

3.3. Política petrolera mexicana en el contexto de los Pidiregas

Los Pidiregas fueron creados en 1995, sin embargo, su implantación se dio hasta el ejercicio presupuestal de 1996-1997; el lapso de casi dos años antes de ser empleados tiene su origen en los estudios técnicos, las adecuaciones legales y administrativas que tuvieron que hacer la Secretaría de Hacienda, la Secretaría de Energía y Pemex.

En el periodo de 1997-1999 se aprecia una concentración muy importante en el rubro de exploración-producción, una tendencia que venía desde el salinismo y que fue ratificada en el contexto de los Pidiregas, donde también se aprecia como las actividades dedicadas a la refinación tenían menos de un quinto del total y las demás quedaron casi relegadas con cifras muy pequeñas, como lo muestra el cuadro D.

Cuadro D. Inversión Financiada para Pidiregas 1997-1999			
Rubro / Año	Miles de millones de pesos corrientes		
	1997	1998	1999
PEP	7,151	22,705	29,289
Refinación	696.5	7,185	6,891
Gas y Petroquímica Básica	0	373	722
Petroquímica	0	0	0
Total	7,808.50	30,363	36,902

Fuente: Base de datos del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados.

Es importante puntualizar que, durante los primeros años de operación de Pidiregas, su información se manejó de forma global, sin especificar los montos exactos por proyecto; esto fue progresivamente mejorando, cada vez la información era mayor, aunque se apreciaba claramente que con esto, su calidad ha sido más que cuestionable.¹¹⁶

La inversión financiada en Pemex para 1997 fue de 7,808 millones de pesos. El presupuesto fue dirigido especialmente al desarrollo de dos proyectos muy importantes para México a fines de los noventa: (1) Cantarell, que contó con un presupuesto de 6,493 millones de pesos y (2) Burgos con 657. Se puede apreciar que, para el primer proyecto se destinó

¹¹⁶ "Proyectos de Infraestructura Productiva con impacto Diferido en el Registro del Gasto", Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro. Febrero de 2001, pp. 16.

91% del total, lo que muestra la importancia del macroyacimiento para la economía mexicana situado en la sonda de Campeche.¹¹⁷

En el caso de refinación, para 1997 se empezaron a gestionar los primeros Pidiregas en esta área, sin embargo, sólo se logró integrar un proyecto, enfocado en la reconfiguración de Cadereyta; en el caso de petroquímica básica y gas no se autorizó ningún programa para el año en cuestión.

Para el año de 1998, la tendencia fue la misma en la forma de distribución del presupuesto -tanto la inversión directa como financiada-, siendo PEP el que obtuvo el mayor beneficio, pues alcanzó 22,705 millones de pesos contra 7,185 para Refinación, 173 para PGyPQB y 0 para PQ.

Al igual que el año anterior, más del 90% de los recursos destinados a PEP fueron concentrados en los proyectos de Cantarell y Burgos, principales abastecedores de crudo de la plataforma petrolera mexicana. En el caso de gas y petroquímica básica fueron empleados 373 millones de pesos, una cifra irrisoria, para un el proyecto de una gasera llamada Cd. Pemex-Valladolid.

En cuestión de refinación, se programaron 7,185 millones de pesos, casi 10 veces más que en 1997, esto debido a que se autorizaron para este ejercicio anual, los proyectos de reconversión de seis destiladoras: Minatitlán, Cd. Madero, Salina Cruz, Salamanca, Tula y Cadereyta, siendo esta última, el proyecto más importante de 1998 captando el 25% - equivalente a 1,796 millones de pesos- de la inversión en el rubro.¹¹⁸

Para el año de 1999 se realizó una inversión financiada de 36,903 millones de pesos para Pemex, de éstos 29,289 fueron para PEP equivalentes al 78%, 6,891 para refinación y 722 a gas-petroquímica, destinados a continuar financiando el proyecto del gasoducto Cd. Pemex-Valladolid, único en esta área durante la administración de Ernesto Zedillo.¹¹⁹

¹¹⁷ *“Proyectos de Infraestructura Productiva con impacto Diferido en el Registro del Gasto”*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro. Febrero de 2001 Pp. 16.

¹¹⁸ *Ibidem*

¹¹⁹ *Ibidem*.

En conclusión, los primeros tres años de los Pidirregas fueron importantes en la política energética de Ernesto Zedillo, para seguir la línea de debilitamiento intencional en las áreas de refinación, gas y especialmente petroquímica, con el fin de entregarlas al sector privado, y destinando la mayor parte del presupuesto a exploración y explotación; en consecuencia, se dio la desintegración de cadenas productivas entorno al petróleo y por ende la continuación de México en un país productor de materias primas.

Introducción

Capítulo IV: La política energética foxista de explotación irracional en un contexto de declive de la producción petrolera mexicana

La llegada de Vicente Fox Quesada (2000–2006) en diciembre de 2000 a la titularidad del Ejecutivo Federal en representó la primera transición democrática en México.¹²⁰ Su arribo generó muchas expectativas para la población sobre un cambio profundo a nivel gubernamental en materia económica, social, política y energética.

En el presente capítulo se analizan los puntos más importantes que marcaron el sexenio foxista en materia energética. Primero el comportamiento de Pemex durante el inicio de la administración del Partido Acción Nacional, así como la introducción de los Contratos de Servicios Múltiples como modelo de contratación de proyectos paquete.

En segundo lugar se hace una introspectiva de la inestabilidad política en Medio Oriente y el apogeo de la economía de China, factores determinantes que acentuaron la tendencia a la alza de los precios del petróleo en el mercado internacional a principios del milenio.

En tercer lugar se estudia la política energética de sobreexplotación irracional de crudo durante la administración foxista, en un contexto de precios del petróleo con tendencia ascendente; asimismo se examina el despilfarro de los excedentes de la renta proveniente de la venta de hidrocarburos y las consecuencias derivadas de estos hechos.

En este capítulo también se estudian las nuevas tendencias internacionales en materia de empresas paraestatales energéticas y los esfuerzos de los gobiernos de países productores de hidrocarburos para mantener el control de sus recursos. Al final se analizan las alternativas actuales que existen para un mejor futuro en materia de política petrolera en México.

¹²⁰ El Presidente Plutarco Elías Calles es considerado como el primer mandatario federal del PRI, sin embargo gobernó bajo el régimen del Partido Nacional Revolucionario (PNR), convirtiéndose en el Partido Revolucionario Institucional hasta 1946.

4.1. El inicio de la primera administración panista de Pemex

En diciembre de 2000 llegó una nueva administración a nivel federal para dirigir la política energética de México, con Vicente Fox Quezada en la Presidencia, Ernesto Martens Rebolledo (2000-2003) en la titularidad de la Secretaría de Energía y Raúl Muñoz Leos (2000-2004) en la Dirección General de Pemex.

Durante la campaña presidencial de Vicente Fox se hicieron planteamientos de forma general en torno a la política energética como precios bajos de electricidad y gasolina, fortalecimiento de Pemex, atacar la corrupción y la no privatización de la paraestatal petrolera. En todos los casos planteados no se mencionó un mecanismo específico para lograrlos, además de no hacer un posicionamiento concreto sobre el tema de los Pidiregas.

Con Vicente Fox en el poder había muchas expectativas debido a que no se tocaron estos temas en su campaña presidencial, lo que permitía valorar muchas posibilidades en torno al tema energético. En este sentido, surgían los primeros cuestionamientos sobre corrupción, inversión privada y pago de derechos por parte de Pemex a la SHCP encabezada por Francisco Gil Díaz (2000-2006).

El proyecto de Vicente Fox en materia energética, llamado *“Programa Sectorial de Energía 2001-2006”*¹²¹ (PSE-01), fue presentado en noviembre del 2000, bajo el lema *“Un país con energía, es un país con futuro”*. En el documento prácticamente se respetaba íntegramente la estructura de financiamiento y deuda de los Pidiregas heredada de Ernesto Zedillo, pero proponiendo una modificación a la baja del régimen de pago de derechos por parte de Pemex, sin especificar cantidades o porcentajes.

La estructura organizacional no sufrió ningún cambio y las únicas modificaciones que se dieron al interior de Pemex fueron las de los altos y medios mandos, sobresaliendo la llegada de los cinco nuevos miembros del consejo de administración, cuya facultad de nombramiento corresponde al Ejecutivo Federal.

¹²¹ Nombrados durante las administraciones priistas como *“Planes Nacionales de Energía”*, nombre que cambió a partir de la llegada de los gobiernos del PAN a la titularidad del Ejecutivo Federal.

El *PSE-01* fue planteado como un proyecto enfocado a fortalecer a todo el sector energético en materia de competitividad y eficiencia, a través de una nueva cultura laboral, basada en el compromiso total con las entidades paraestatales, promoviendo mejores salarios y prestaciones, y siempre respetando las conquistas sindicales.¹²²

El programa fue presentado por la administración foxista como un proyecto modernizador, con preceptos como el impulso de las energías renovables, fomentar el ahorro de hidrocarburos y electricidad, desarrollo del uso pacífico de la energía nuclear, protección del medio ambiente, cooperación internacional y una administración de calidad.¹²³

En el documento se determinaron los lineamientos generales de política energética en materia de paraestatales como una mayor autonomía de gestión, promover la participación de capital privado en los proyectos de desarrollo sectorial, modificar o adecuar el marco jurídico para facilitar lo anterior, garantizar las condiciones de igualdad entre los licitadores, transparentar los procesos judiciales, siempre con el compromiso de la administración federal de no privatizar.

La respuesta inmediata del PRI al *PSE-01* no fue homogénea, debido que un sector ligado a la administración saliente celebró el hecho de respetar la estructura de financiamiento en el caso de los Pidiregas, mientras que el ala más nacionalista de ese partido, junto al PRD y el PT mostraron preocupación por la continuación de los preceptos neoliberales de las tres administraciones anteriores, debido a que se seguiría la misma línea de privatización disfrazada y de endeudamiento creciente.

Lo anterior se explica por el hecho de que el gobierno mexicano, como aliado de EU y Canadá, tiene que seguir promoviendo los lineamientos de apertura económica a los que se comprometió con su ingreso al GATT y con la firma del TLCAN; esta situación fue facilitada por el hecho de que el presidente Vicente Fox y su gabinete eran simpatizantes del modelo neoliberal, lo que preveía además su profundización, especialmente en el sector energético.

¹²² “Programa Sectorial de Energía 2001-2006”, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Secretaría de Energía, Gobierno de la República, Ciudad de México, Enero 2001.

¹²³ *Ibidem*.

El punto más negativo en materia de corrupción a principios de la administración foxista fue en torno a un desfaldo de mil millones de pesos por parte de los líderes sindicales Carlos Romero Deschamps, Ricardo Aldana Prieto y Jesús Olvera Méndez, en agravio al Sindicato Petrolero de Pemex y en beneficio a la campaña presidencial del priista Francisco Labastida Ochoa;¹²⁴ a éste hecho se le conoció en el medio nacional como el “Pemexgate”.

El hecho cometido por Carlos Romero Deschamps y otros personajes fue acreditado por la PGR; pese a esto, el ilícito no tuvo consecuencias, debido a que los indiciados eran congresistas durante ese período y por lo tanto contaban con fuero legislativo, por lo cual no podían ser procesados sin un juicio de desafuero que el Congreso rechazó y lo más lamentable fue la indiferencia por parte de Vicente Fox que no siguió el caso, con el fin de evadir una confrontación con el Sindicato y el PRI.

En conclusión, el inicio de la primera administración panista en Pemex no representó cambio alguno en materia de financiamiento del sector energético, dando pie a la continuidad de los Pidiregas y sus efectos nocivos para Pemex, a lo que se sumó que se respetó la estructura administrativa y organizativa priista heredada desde el salinismo, lo que daba como resultado la garantía de proseguir con la gestión neoliberal en la paraestatal petrolera.

El PSE-01 fue presentado por el gobierno federal con planteamientos como la promoción de la inversión privada y la cooperación internacional, lo que se traducía en la continuación del proceso de apertura en el sector energético. En materia de combate a la corrupción, la actitud displicente del Estado frente a los ilícitos de Carlos Romero en perjuicio del Sindicato, mostraba claramente que este rubro no sería una de sus prioridades.

4.1.1. Contratos de servicios múltiples

Un aspecto importante a inicios de la administración foxista en materia de inversión en el sector energético fue la incorporación de los “*Contratos de Servicios Múltiples*” (CSM) en

¹²⁴ Ravelo, Ricardo. “Pemex: los contratos del saqueo”. Revista Proceso, <http://www.proceso.com.mx/?p=275731>.

Pemex, los cuales fueron concebidos bajo el mismo principio legal y financiero de los Pidiregas, pero disfrazados con otro nombre.

Los CSM fueron definidos oficialmente de la siguiente manera: *“Los Contratos de Servicios Múltiples son contratos de obras públicas sobre la base de precios unitarios que cumplen con la Constitución y las leyes mexicanas, ya que simplemente agrupan en un solo contrato los servicios que PEMEX siempre ha contratado. Bajo los CSM la propiedad y dominio de los hidrocarburos son de la Nación. PEMEX mantiene el control de la exploración y explotación. El contratista únicamente recibe un pago fijo por las obras realizadas y los servicios prestados”*.¹²⁵

La postura oficial de la administración federal encabezada por Vicente Fox señalaba lo siguiente: *“El mecanismo del los Contratos de servicios múltiples es jurídicamente viable sin necesidad de modificar la Constitución, para que firmas expertas exitosas en el ramo de cualquier parte del mundo, construyan y financien obras y provean servicios para participar en la producción de gas”*.¹²⁶

A mediados de 2002 se precisaron los lineamientos generales de los contratos de servicios múltiples donde lo más destacado fue lo siguiente:¹²⁷

- a) Los contratistas no tendrán participación en las utilidades.
- b) El empresario financiará toda inversión y gasto, además está obligado a realizar un programa de trabajo fijado por Pemex, durante el periodo inicial de desarrollo.
- c) La empresa constructora recibirá por parte del Sindicato Petrolero una lista de trabajadores que considera los más aptos para poder colaborar en el proyecto, pero sin la obligación de contratarlos y bajo una estricta confidencialidad.
- d) El contratante tendrá los siguientes derechos:
 - Libre acceso y uso de las instalaciones ya existentes.
 - Uso de arena, grava o cualquier terreno del dominio público.
 - Contratación de personal nacional o extranjero.

¹²⁵ www.pemex.com.mx

¹²⁶ *Ibidem*.

¹²⁷ <http://www.csm.pemex.com/espanol>. Dirección General de Pemex y Secretaría de Energía.

-Importación de cualquier bien, servicio, maquinaria o equipo.

- f) El ciclo completo de las actividades de los CSM en exploración y producción tendrá una duración de entre 15 y 20 años, dependiendo del proyecto.¹²⁸

Los CSM son parte de un proceso de apertura y creciente participación de la iniciativa privada en el sector energético mexicano, principalmente en el área de producción y exploración, inicialmente en el sector petrolero, específicamente en el del gas, sin la necesidad de modificaciones constitucionales.

En conclusión, al ser los CSM proyectos paquete, integrados desde la ingeniería básica hasta la compra de materiales externos licitados a privados, la participación de Pemex queda reducida al mínimo, como ya se dijo, disminuido a sólo ser un gestor de contratos y sin supervisión de las obras e incluso, en la mayoría de los casos, ni siquiera se cumple el porcentaje de componente nacional que deben tener este tipo de proyectos que es de 35%. En el rubro laboral, las condiciones de contratación de nacionales son muy desfavorables, con sueldos bajos, nula seguridad social, en entornos de trabajo peligrosos y sin derecho a la organización sindical.

¹²⁸ Rodríguez, Víctor. "Contratos de Servicios Múltiples en Pemex", Revista Latinoamericana de Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2009.

4.2. Factores internacionales que consolidaron la tendencia creciente de los precios del petróleo a nivel internacional

Como ya lo habíamos mencionado previamente en el capítulo III, los precios del petróleo empezaron a tener una tendencia ascendente a partir de la operación “Tormenta del Desierto”, encabezada por los ejércitos estadounidense y británico en diciembre de 1998. A partir de esa fecha, la situación nunca pudo estabilizarse en Medio Oriente, lo que a su vez afectó al mercado de hidrocarburos a nivel mundial, situación presente también en todo el sexenio foxista.

El punto más brusco en el alza de los precios del petróleo fue originado por los atentados terroristas llevados a cabo por el grupo Al-Qaeda el día 11 de septiembre de 2001.¹²⁹ El hecho fue determinante debido a que, desde ese momento, la agenda estadounidense se concentró en el tema de la seguridad, lo cual se relaciona directamente con dos temas: Medio Oriente e hidrocarburos.¹³⁰

Al haber sido un grupo terrorista de Medio Oriente el que perpetró los ataques, inmediatamente se entendió que el gobierno estadounidense buscaría la forma de mantener sus intereses petroleros en la región y de ir por los culpables. En la mira aparecían países que pudieron haber apoyado directa o indirectamente los atentados del 11 de septiembre de 2001, entre los que figuraban Irak, Irán, Siria, Afganistán, Pakistán y Libia todos productores de crudo.¹³¹

El alza del precio del petróleo fue más pronunciada a partir de la intervención militar anglo-estadounidense en Afganistán, iniciada el 7 de octubre de 2001,¹³² lo cual se reflejó

¹²⁹ El atentado consistió en el secuestro de cuatro aviones comerciales, de los cuales dos se estrellaron en el World Trade Center de Nueva York, uno en el Pentágono en Washington y otro en campos de Pennsylvania.

¹³⁰ Van Wie Davies, Elizabeth y Rouben Azizian, “Islam, Petróleo y Geopolítica”, Asia Central después del 11 de Septiembre. Editorial Rowan & Littlefield Publishing Group. Maryland, EU, 2001.

¹³¹ Joffé, George. “Radicalización Islámica en Europa y Medio Oriente”, London School of Economics. Londres, Reino Unido, 2012.

¹³² El incremento de los precios del petróleo en octubre de 2001, fue a consecuencia de los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 ejecutados por el grupo terrorista Al-Qaeda en territorio estadounidense y cuyas consecuencias fueron las subsecuentes invasiones a Afganistán en 2001 e Irak en 2003 por parte de la “Coalición de la libertad” liderada por EU, Gran Bretaña, la OTAN y 30 países más. Dicho evento desestabilizó totalmente el mercado petrolero al detonar el crecimiento del precio del petróleo donde en algunos casos como el West Texas ó Brent se mantendrían por arriba de los 100 dólares por casi 8 años.

cuando pasó de 23.85 dólares por barril en enero a 33.04 a final de 2001, una cifra no vista desde 1992.¹³³

El efecto se dejó sentir inmediatamente en los precios de la mezcla mexicana, como había sido en el pasado durante la guerra de Irán-Irak, La Primera Guerra del Golfo Pérsico y El Zorro del Desierto; lo anterior se debe a que la mayoría de los conflictos ocurridos en Medio Oriente inevitablemente incluyen a miembros de la OPEP y por ende EU se ve obligado a recurrir necesariamente a sus aliados más cercanos como México, Canadá, Gran Bretaña y Noruega, para poder subsanar el déficit que temporalmente se pueda tener cuando este sea el caso.¹³⁴

En el caso de México, el gobierno empezó a obtener un importante excedente proveniente de la renta petrolera, que para el primer año de gobierno foxista se cifró en 4 mil millones de dólares; la razón fue que el precio calculado por la SHCP para 2001 sería de 18.90 d/b, y en promedio terminó a 24.19 d/b, es decir seis dólares extras por barril equivalente a 24% más de lo esperado.

Sin embargo, la tendencia creciente continuaría aún más pronunciada, debido a la Segunda Guerra del Golfo Pérsico iniciada el 20 de marzo de 2003, con la invasión de los EU a Irak, hecho que terminó por ser el detonante de precios altos de petróleo de forma irreversible.

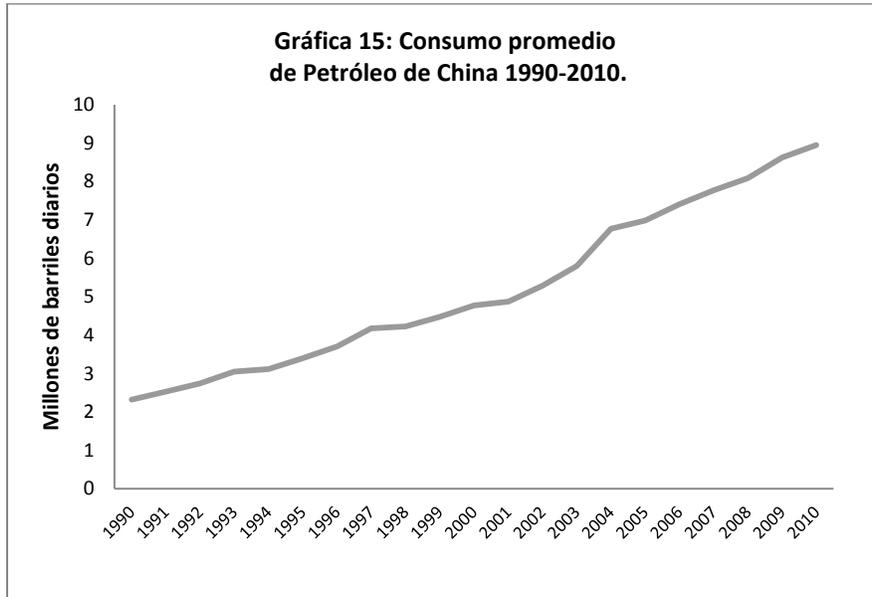
Al igual que se mencionó en el capítulo III, un factor adicional que ayudó a acentuar la tendencia creciente de los precios del petróleo es el apogeo industrial de China, la economía emergente más importante del planeta, misma que traía desde inicios de los noventa un nivel de crecimiento constante promedio anual de entre 7 y 9%, lo que obligó a este país a buscar más fuentes de petróleo para abastecer sus necesidades industriales, debido a su condición de primera potencia manufacturera del mundo desde los ochenta.¹³⁵

¹³³ Es el precio referencial para la mezcla mexicana de crudo.

¹³⁴ Holmes, Alex y Hilary Salmon. "La casa de Saddam", BBC de Londres. Reino Unido, Julio, 2008.

¹³⁵ Sevares, Julio. "Los países mienten sobre las reservas de petróleo". El Clarín, Buenos Aires, Argentina.

En el caso de China, ésta pasó de consumir 3 millones de barriles diarios de petróleo en 1994, a 7.5 en el año 2006 (ver gráfica 15), un aumento del 150% en un contexto de conflictos bélicos e inestabilidad en Medio Oriente, lo que eventualmente impactaría al precio del crudo con alzas, lo cual obligó al gigante asiático a competir con las potencias occidentales por petróleo de países como Rusia, Irán, Kazakhsatan o Zimbabue.¹³⁶



Fuente: British Petroleum, Revista Estadística 2011.

¹³⁶ -Roberts, Paul. "El Fin del Petróleo", Cap. III y IV, Ediciones B. Barcelona, Segunda edición, España Pp. 512.

4.3. La política energética de explotación irracional, en un contexto de declive de la producción y de la plataforma de exportación petrolera mexicana

Hasta 2006, el sexenio de Vicente Fox históricamente había sido el que ha gozado de las mejores condiciones en el mercado petrolero en cuestión de precios, producción y excedentes de la renta, lo que debió haberse traducido en una mejora de Pemex como a nivel industrial, operativo y financiero; sin embargo no fue así, el manejo negligente de los recursos derivó en la pérdida de una oportunidad para transformar positivamente a México.

A nivel internacional han existido buenas experiencias cuando este tipo de situaciones le ocurrían a un país, debido a que esto implica la oportunidad de mejorar el nivel de vida de sus ciudadanos o de apoyar el desarrollo industrial de una nación; ejemplos de esto son la Noruega de los ochenta con el aprovechamiento del petróleo y gas extraído en Mar del Norte, el Irán posrevolucionario de los setenta y los Emiratos Árabes Unidos de los noventa, que utilizaron sus energéticos para modernizarse como país y promover su desarrollo.

En los tres casos mencionados existió una constante y ésa fue crear fondos de ahorro o inversión con el dinero proveniente ya sea de la producción extra de gas y petróleo o de los excedentes por el diferencial en los precios calculados y los reales cuando éstos fueran positivos; en el caso de México, por una falta de visión de país o por una irresponsabilidad política y económica esto no ocurrió.

El contexto internacional en materia de precios obligaba a los países productores de crudo a aprovechar la oportunidad, por lo que el gobierno foxista decidió incrementar la producción en 12% promedio anual, en lugar del 4% de la administración de Ernesto Zedillo. Lo anterior sin un estudio técnico que mostrará el impacto de dicha decisión en las reservas en el mediano y corto plazo.

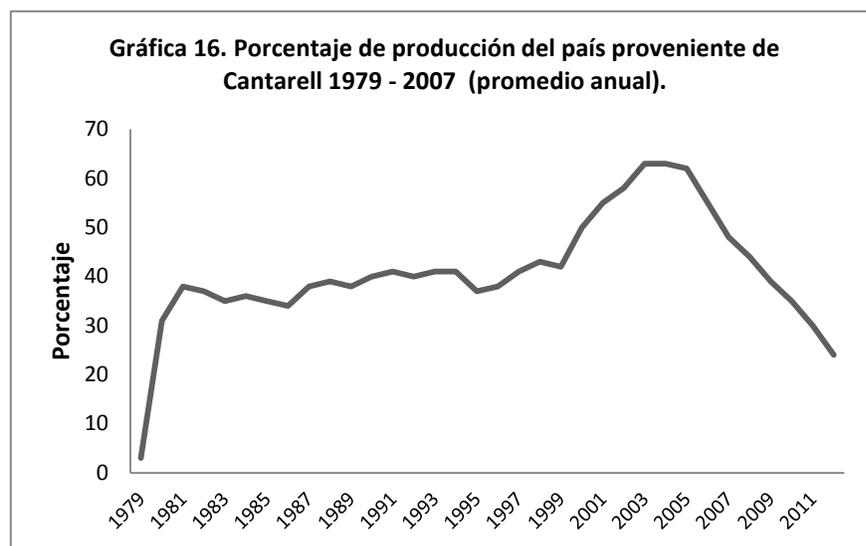
Es así como en diciembre de 2001 inició un proceso de sobreexplotación del megayacimiento Cantarell,¹³⁷ el más importante del país, el cual está ubicado en la Sonda de Campeche en el sureste de México; esta situación se dio pese a que el país no contaba con

¹³⁷ Cantarell es un yacimiento petrolero mexicano considerado como uno de los más importantes a nivel mundial. Su historia se remonta a 1971 cuando el pescador Rudesindo Cantarell lo descubrió mientras pescaba en el mar de la Sonda de Campeche. El primer pozo petrolero comenzó a operar en 1979. www.pemex.com.

alguna reserva para reponer este reservorio en caso de un agotamiento prematuro por una actividad intensa.

En diciembre de 2003, el megayacimiento Cantarell alcanzó su máximo en producción, con un nivel récord promedio de 2,211,000 b/d, sin embargo para 2004 comenzó su declinación, con una extracción de 2,080,235 b/d, de ahí la necesidad de encontrar nuevos pozos que tuvieran la capacidad de suplir la producción del yacimiento más importante para México.

En la gráfica 16 podemos apreciar el porcentaje de producción de Cantarell respecto al total y en la misma también es posible visualizar como a partir de 2005 comenzó un proceso de declinación. La primera apuesta fue a la recuperación secundaria de yacimientos maduros, como el emblemático Chicontepec, sin embargo, el gobierno federal también tenía fuertes esperanzas de nuevos hallazgos en aguas profundas en el Golfo de México.



Fuente: www.pemex.mx

La gran preocupación apareció cuando se entendió que sería muy complicado encontrar un megayacimiento de las características de Cantarell; para solucionarlo se pensó en diversas fórmulas, como descubrimientos medianos simultáneos, reanudar la búsqueda en el altiplano nacional; sin embargo, la expectativa de que pudieran existir grandes cantidades de crudo en las aguas profundas y ultraprofundas del Golfo de México, así como la recuperación secundaria fueron las soluciones principales planteadas por la administración federal.

Dicho gobierno se propuso iniciar los primeros ejercicios de búsqueda de crudo en el Golfo de México, con el fin de obtener resultados lo antes posible y así poder programar un plan de extracción, lo cual no era tan fácil, debido a que la producción de petróleo en aguas profundas requiere de tecnología y procesos de perforación especializados, los cuales México no poseía y cuyas opciones más accesibles eran rentar -subcontratar- o comprar en el extranjero.

Históricamente, a nivel mundial en temas de aguas profundas, la primera experiencia exitosa fue la de Noruega en los yacimientos de Ekofisk ubicados en Mar del Norte, cuyos procesos de exploración iniciaron a principios de los setenta y los de extracción en los primeros años de los ochenta, siendo este el país pionero de ese tipo de método de obtención de hidrocarburos.

Por su parte, la administración de Vicente Fox insistió, a partir de la segunda parte de su sexenio, en la enorme posibilidad de encontrar petróleo de forma abundante en aguas profundas del Golfo de México como alternativa; sin embargo, tal expectativa no se cumplió y en contraparte, durante el periodo de 2003-2005 se siguió dando la disminución de 6.8% anual en promedio en Cantarell, situación que ya era considerada como irreversible.

Fue hasta el año 2005 cuando Pemex hizo pública en su reporte anual de actividades, su capacidad de producción a futuro, donde se especificaba la vida útil de los yacimientos de la Sonda de Campeche, para los cuales se pronosticaban tasas de declinación de 14% para 2007. Esto derivó en una situación muy negativa para Pemex, pues en la realidad, a partir de 2006 ya operaba 20% por debajo de su programa operativo.¹³⁸

El gobierno federal en 2005 centró gran parte de sus esperanzas en Chicontepec¹³⁹ y Ku-Maalob-Zaap,¹⁴⁰ los cuales tenían una producción constante de 280 mil b/d y 750 mil b/d respectivamente; el volumen de este yacimiento es claro que no fungiría como el principal

¹³⁸ Esto debido a que al explotar los yacimientos el gas se quemaba hasta la primera mitad de los noventa, no había la forma de recuperar el gas que salía y éste se desperdiciaba, según notas del Oxford Institute of Energy.

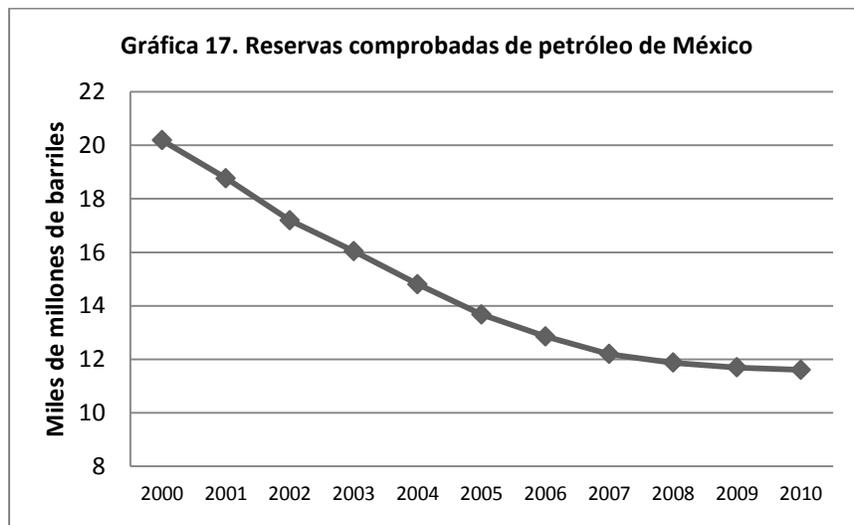
¹³⁹ El yacimiento de Chicontepec es uno de las más importantes en el sureste de México, localizado en el Estado de Veracruz posee una de las mayores reservas de crudo, aunque no se tiene una cifra exacta de cuánto equivalen, aunque en datos de DeGoyler&McNaughton hacen una estimación de alrededor de 151 M-b.

¹⁴⁰ Pozo ubicado en la Sonda de Campeche, siendo durante el foxismo el segundo más importante después de Cantarell.

generador de petróleo, sino como el que mantendría funcional a la empresa durante el tiempo que se necesitará hasta encontrar uno o varios pozos que pudieran suplir a Cantarell, pero teniendo como límite el 2015.¹⁴¹

Además de Chicontepec, el gobierno federal centró otra parte de sus expectativas en otros tres campos que jugarían un papel muy relevante a futuro, los cuales eran Kum-Maloob-Zap, Caan y Burgos; esto hasta que no se comprobara la existencia de petróleo en aguas profundas del Golfo de México o se descubriera un megayacimiento, un tema que se volvió controvertido debido que durante el sexenio foxista no se pudo comprobar que las reservas petroleras existieran físicamente, manejándose en todo momento en el rango de posibles.¹⁴²

En conclusión, el gobierno foxista nunca reconoció la erosión de las reservas petroleras, las cuales cayeron en 6 años de 20,000 millones de barriles a 13,000 (ver gráfica 17) y con tendencia descendente, teniendo en la delicada situación en Cantarell el mejor ejemplo de esto, lo que puso a México en una situación muy complicada, porque esto afectaba directamente el futuro de las exportaciones de crudo en el mediano plazo.



Fuente: British Petroleum, Revista Estadística 2011.

¹⁴¹ Lajous, Adrian. Cátedra Libre, Facultad de Economía. Coordinador. Ángel de la Vega. México D.F. 2010.

¹⁴² En el argot petrolero, las reservas petroleras están catalogadas en tres rangos, posibles, probables y probadas. En el primer caso se establece la teoría de que estas puedan o no existir basándose puramente en ejercicios básicos de probabilística, en el segundo caso hay la factibilidad real de que éstas existan sin poder cuantificar exactamente su magnitud, cuando se tienen pruebas físicas es viable asignar una cantidad (ejemplo 5,000 M-b probables) y en el último caso, son reservas comprobadas en las cuales se conoce la cantidad de crudo existente.

Otro punto negativo fue que nunca se evaluó la posibilidad de una posible racionalización de la producción o una restricción de las exportaciones, hasta encontrar un nuevo megayacimiento que garantizará al 100% el consumo nacional, simplemente se optó por continuar con el mismo nivel de explotación.

En general, el sexenio foxista tuvo poca o nula visión en materia de producción petrolera, explotando crudo de forma irresponsable, lo que derivó en una situación muy compleja para Pemex y en general para la siguiente administración federal encabezada por Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

4.3.1. El despilfarro de los excedentes provenientes de la renta petrolera

El fin de la administración foxista estuvo marcado por una crítica en especial: durante los seis años de gobierno ingresaron a las arcas gubernamentales aproximadamente 30 mil millones de dólares por excedentes petroleros, 5% en promedio anual más de lo presupuestado en la Ley de Ingresos, estos recursos que pudieron haber fungido como motor de desarrollo social, industrial y tecnológico; sin embargo, esto no ocurrió.

Sin embargo, a inicios de la administración foxista se creó el “Fondo petrolero” con 5,839 millones de pesos, el cual sería administrado por la SHCP; éste fungiría como un instrumento de estabilización, que se utilizaría para amortiguar la volatilidad de los precios del crudo o en caso de una caída en los importes internacionales de los hidrocarburos que pudiera desestabilizar las finanzas del país.¹⁴³

En torno al “Fondo petrolero” podemos señalar algunas críticas: (1) la cantidad asignada era muy pequeña, por lo cual, sólo sería útil por unas semanas; (2) debido a los precios ascendentes del crudo, nunca fue necesario hacer uso de éste, sin embargo, se suscitaron acusaciones referentes a malversaciones que se le dieron a estos recursos por parte del personal allegado al presidente Fox, así como la primera dama Martha Sahagún y algunos

¹⁴³ El Universal.mx Online, Jueves 16 de Noviembre del 2000. Por Guadalupe Hernández.
<http://www.eluniversal.com.mx/finanzas/10778.html>

de sus familiares;¹⁴⁴ (3) no era algo que tuviera algún impacto a nivel productivo en Pemex, lo cual lo volvió irrelevante para la política energética mexicana.

El problema básicamente radicó en que durante la administración de Vicente Fox, los 30 mil millones de dólares por excedentes petroleros fueron para dos cosas: la primera, para abonar a las reservas internacionales de México en alrededor de diez mil, mientras que en el segundo caso, los otros veinte mil fueron destinados a gasto corriente del gobierno federal, los estados y municipios vía participaciones, sin ninguna etiqueta para algún proyecto en específico.

Al permitirse el uso discrecional a las entidades federativas, estatales y municipales, muchas de ellas optaron por utilizar los recursos en cuestiones como aumento de salarios, otorgamientos de bonos, contratación de más personal, remodelación de oficinas, compra de mobiliario nuevo, aunque éste no fuese necesario, compra de automóviles y aviones, o artículos de lujo. En conclusión, el dinero fue destinado casi en su mayoría a gasto corriente y no a inversión, lo que se tradujo en una dilapidación de recursos.

La mayor crítica a la administración foxista en este rubro fue que propició una política de despilfarró de recursos, los que pudieron haber sido utilizados como inversión en exploración o infraestructura energética; sin embargo, el gobierno federal determinó no destinar ese dinero a Pemex, lo que hubiera sido lo más lógico debido a que los fondos extras provenían de la venta de petróleo.

El hecho cometido por la administración foxista puede ser atribuido a su carente visión de Estado e incluso al uso político de los recursos en las negociaciones con la oposición, teniendo presente que durante los seis años, el gobierno federal se enfrentó a un Congreso sin mayoría de su partido, lo que lo forzó a buscar negociaciones con el PRI y el PRD, aunque en palabras de N.L. Montes, la verdadera razón fue el carácter *gerencial* y *patrimonial* del gobierno panista, en la administración de los excedentes de la renta petrolera.

¹⁴⁴ Revista Proceso, "Fondo petrolero de Fox, producto de la corrupción de Marta y familia: Lino Korrodi", 8 de Enero de 2014.

En conclusión, lo más cuestionable de la política de despilfarro foxista es que, aún teniendo referentes internacionales en Noruega y Emiratos Árabes para tomar como ejemplo en materia de apertura de fondos de ahorro o inversión en salud y educación, el gobierno tomó decisiones equivocadas y sin fundamentos sociales, económicos y hasta técnicos; incluyendo el hecho de que nunca atendieron las alertas sobre el agotamiento de los hidrocarburos por su política de sobreexplotación.

Sin embargo, es importante puntualizar que nunca le han faltado recursos a Pemex, éstos han llegado a través de los Pidiregas, aunque acumulando deuda. Desde el punto de vista privatizador, esto responde a una estrategia deliberada de apertura al capital privado y beneficios a terceros a través de la corrupción.

Conclusión

La situación de Pemex en 2006 necesariamente responde a una estrategia neoliberal-privatizadora que data desde 1982. Los gobiernos neoliberales del PRI y del PAN han sido hábiles en la profundización del proceso de fragmentación y desmantelamiento de la paraestatal mexicana, que se ve inmersa en un cúmulo de problemas de índole operativo, financiero, tecnológico y sobre todo de corrupción.

Las reclasificaciones de los petroquímicos, los Pidiregas y los CSM son parte fundamental de estos procesos, validados a través de leyes y reglamentos secundarios, construyendo un marco legal a modo para el proyecto neoliberal, cuyo enfoque ha sido el de reducir al mínimo a la paraestatal, convirtiéndola solamente en una empresa dedicada a la producción.

La posible privatización de Pemex o de la renta petrolera es un hecho que actualmente va contra la tendencia internacional de los países productores de crudo, que han visto en las re-estatizaciones parciales, no sólo la forma de limitar las actividades de empresas privadas anglo-estadounidenses, sino también el fortalecer a sus Estados como rectores de la política energética, y a su vez obtener más recursos para fomentar su desarrollo interno, así como hacerse de un medio de negociación frente a las potencias consumidores de crudo.

Habría que señalar que sólo existen dos empresas a nivel mundial que pueden ser consideradas netamente como paraestatales petroleras públicas, las cuales son: la mexicana Pemex y la National Iranian Oil Company (NOIC) de Irán; en ambas el Estado es el dueño absoluto del producto y de la renta de los hidrocarburos, el resto sólo pueden ser clasificadas como mixtas, aun cuando en la jerga petrolera internacional se les denomine *nacionales*.

En el mundo existen empresas mixtas que han visto en el dar un mayor acceso al capital privado en sus actividades, la oportunidad de mejorar sus condiciones financieras, asociarse en proyectos que requieren una gran masa de capital o son económicamente muy riesgosos, tal es el caso Statoil¹⁴⁵ la cual ha vendido participaciones por 37.2% a empresas como

¹⁴⁵ Empresa estatal petrolera y de gas de Noruega, fundada en 1972, con sede principal en Oslo y dos oficinas de representación corporativa en Londres y Nueva York.

OMV,¹⁴⁶ BP y Shell, con el fin de capitalizarse y desarrollar nuevos planes de explotación de hidrocarburos en Mar del Norte, en yacimientos recién descubiertos.

En este caso, Noruega mantiene la firme rectoría de la política energética, basado en la estricta aplicación del Estado de derecho, instituciones fuertes, una minuciosa supervisión de las actividades de las firmas extranjeras, así como el control del consejo de administración, lo que reafirma su poder absoluto en la toma de decisiones.

Asimismo, existen experiencias en contrasentido al caso noruego, donde se disminuye la participación privada al mínimo posible y en algunos casos incluso toman la estatización o expropiación, como la solución al problema, aún con lo que ello implica, que es dañar los intereses de las petroleras anglo-americanas.

Uno de los ejemplos más representativos es PDVSA, una empresa mixta que bajo la administración del presidente de Venezuela Hugo Chávez (1999-2013), logró aumentar la participación estatal en el consorcio, pasando gradualmente de un 45% a más de 67% en un lapso de 14 años, en detrimento de las empresas Repsol, Exxon y Mobil, pero manteniendo una alianza importante en materia de explotación y refinación con Shell y Chevron, mismas que han sido las menos afectadas por los intentos de re-estatización.¹⁴⁷

Otro caso importante es el de Argentina, país que decidió expropiar parte de las acciones pertenecientes a la Repsol en 2011, para quedar con el 51% éstas de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF); en este caso la empresa permaneció mixta, pero con un aumento de la participación pública, además del control del consejo de administración y con exigencias de inversión real a la firma española, misma que reaccionó con una demanda en tribunales internacionales, que no se ha resuelto.¹⁴⁸

En esta misma gama de casos de aumento de participación pública, el más destacado a nivel mundial es el de las firmas rusas Gazprom (gas) y Rosneft (petróleo), las cuales fueron privatizadas totalmente a inicios de los noventa y 8 años después, en el 2000, parcialmente

¹⁴⁶ Compañía nacional austríaca productora de hidrocarburos y electricidad fundada en 1956, con sede en Viena.

¹⁴⁷ <http://www.pdvs.com/>

¹⁴⁸ Al 26 de Enero de 2014.

re-estatizadas por el Presidente Vladimir Putin (2000-2008),¹⁴⁹ la gasera al 65% y la petrolera al 51%, quedando ambas como empresas mixtas, pero con participación mayoritaria del Estado, mismo que también controlaría del consejo de administración de ambas.

Esta situación le causó un enfrentamiento muy fuerte al presidente Putin con la oligarquía rusa, pero la decisión firme del mandatario fue determinante para concretar el hecho, con lo cual se puede apreciar que cuando un gobierno entiende la necesidad de mantener bajo control estatal un sector estratégico del que se es muy dependiente, los intereses privados no pueden imperar de ninguna forma.

En el caso de Rusia, el hecho coincidió con el alza de los precios internacionales del petróleo de 2001, permitiéndole a ese país tener más recursos para afrontar la crisis que se suscitó en ese mismo año, y que a su vez le ha permitido a esa nación mitigar los efectos del nulo crecimiento económico durante los últimos 10 años, así como estrechar una alianza política, energética y militar con China, al que exporta el 40% de su producción -equivalente a 4M b/d.-¹⁵⁰

El caso de México es un ejemplo de nacionalización llevado a cabo con éxito, el hecho se suscitó cuando el presidente Lázaro Cárdenas del Rio expropió el 100% de la industria petrolera en el año de 1938, enfrentándose a los intereses de empresas estadounidenses, holandesas y británicas, que se llevaban todo el beneficio a sus países y no generaban ningún beneficio para México.

El legado de dicho acto prevalece hasta hoy y fue la base de una política con una alta solidaridad nacional –inexistente en nuestros días-, que ha hecho de Pemex el motor de desarrollo industrial del país y el principal soporte financiero del Estado, convirtiéndose en un factor positivo para México.

Las experiencias internacionales nos muestran que la privatización de los sectores energéticos no son la solución, al contrario, se genera una dependencia de capitales

¹⁴⁹ Primer mandato.

¹⁵⁰ White, Stephen. *Entendiendo la Política Rusa*, (Cambridge University Press, 2011).

internacionales que pueden estar subordinados a políticas de gobiernos extranjeros, lo cual no afecta únicamente a la cuestión energética, sino también a la seguridad nacional del país, por ende, la soberanía de los hidrocarburos deben permanecer siempre bajo la tutela del Estado.

Los países que en el pasado o actualmente decidieron abrir sus industrias al capital privado, con estados de derecho débiles y sin la capacidad de supervisar las actividades de las empresas, han sufrido graves consecuencias como: daños ecológicos, saqueos o agotamiento prematuro de los yacimientos (caso México).

Naciones como el Irán pre-revolucionario de principios de los setenta que tenía uno de los niveles de vida más precarios a nivel mundial, aún siendo el cuarto productor de crudo del mundo, con grandes beneficios para la monarquía y empresas extranjeras, o la Bolivia de los noventa que lleva poco más de 10 años en litigio, exigiendo un pago por los daños ecológicos de Exxon, ante lo cual, los tribunales internacionales han amparado a ésta última, negándose así a solventar dicho resarcimiento),

Y quizá uno de los casos más graves a nivel mundial, el de Nigeria, el cual aún siendo el principal productor de petróleo de África, los beneficios son sólo para las transnacionales y para la población son nulos, en un contexto en el que 90% de la gente vive en pobreza extrema, con una devastación ambiental atroz y lo más delicado, es que el crudo de este país ha servido para financiar guerras civiles en países como Níger, Costa de Marfil, Angola y Ghana, (emulando a los diamantes).

Perspectivas en materia de refinación para México

El caso de la refinación es uno de los más controvertidos, debido a que en la práctica, México exporta petróleo crudo, para después importar gasolinas, algo que no suena lógico en términos económicos e industriales; dicha situación es inexplicable debido a que esto tiene como consecuencia la ruptura de las cadenas productivas y la conversión de México en solamente un país proveedor de materias primas, en medio de un proceso de sobreexplotación.

El argumento del gobierno federal para no aumentar la capacidad de refinación es que existe un superávit de ésta actividad en el mundo, especialmente en EU por sus cercanía, por lo que resulta más barato enviar afuera a destilar el crudo, en lugar de procesarlo en México.

Sin embargo, en palabras de Antonio Gazol¹⁵¹, esto es inválido debido a que aplicar esta lógica en la política industrial implicaría dejar de producir galletas, zapatos u otros productos y delegarlo, en cada caso, a las naciones con excedentes de capacidad industrial, a Asia por ejemplo, donde su ventaja competitiva laboral es mucho mayor que la de México, lo que le ha permitido absorber toda clase de ramas manufactureras. De seguir con este argumento, no sólo se perdería la ya inexistente seguridad alimentaria, seguiríamos con la energética y finalmente la de salud y educación.

El déficit de México en refinación para consumo en mercado nacional es del 40%, equivalente a un millón de barriles diarios, -casi igual a la capacidad actual-, ante esta situación, el gobierno federal debe terminar los procesos de reconfiguración de las otras 6 refinerías¹⁵² que llevan más de 15 años en el modelo Pidiregas, consumiendo recursos financieros, pero sin resultado alguno.

No obstante, también es una necesidad primordial la construcción de más refinerías en el país, que ayuden a subsanar el déficit en esta actividad, que no ha sido cubierto por las reconfiguraciones. Es importante mencionar que las nuevas instalaciones no pueden ser edificadas con los lineamientos del pasado, en los cuales eran diseñadas para producciones menores a 300 mil b/d de capacidad; tal es el caso de México, donde la planta de Salina Cruz es la de mayor volumen con 320 mil b/d.¹⁵³

La tendencia internacional nos señala que las nuevas refinerías construidas desde el año 2000 a la fecha son muy grandes, con capacidad mínima para 500 mil b/d; los mejores ejemplos son Janmagar en India que con una instalación procesa 1.2 millones b/d, otro caso

¹⁵¹ Gazol Sánchez, A. "Globalización y Opciones para la Economía Mexicana en el Siglo XXI", Conferencia Instituto Mexicano del Petróleo, Octubre de 2013, Ciudad de México.

¹⁵² Cadereyta, Madero, Minatitlán, Salamanca, Salina Cruz y Tula.

¹⁵³ Al 100% de su capacidad operativa, algo que usualmente no ocurre en ninguna refinería del mundo.

es Venezuela cuya planta en Paraguana tiene un volumen de destilación de 940 mil b/d o la nueva en Brasil en la región de Ceará, cuya capacidad rondará los 650 mil.¹⁵⁴

El financiamiento para la construcción de una nueva refinería, así como de cualquier otra instalación de relevancia, debe provenir necesariamente de la renta y excedentes petroleros, como parte de un proyecto a futuro, mismo que conlleve a la reinversión de las ganancias por la venta de crudo en la materialización de una estructura productiva más fuerte de Pemex, en lugar de utilizar dichos recursos en gasto corriente.

Sin embargo, esto a su vez debe ir acompañado de dos cuestiones, (1) un nuevo régimen de pago de derechos que le permita a Pemex recuperar más dinero de sus utilidades y (2) utilizar parte de los excedentes para reinvertirlos en la empresa, pero para que esto no afecte las finanzas estatales, es necesario la eliminación del régimen de consolidación fiscal que permite a las grandes empresas evadir impuestos o pagar lo mínimo; con ello se eliminaría de la agenda fiscal cualquier posibilidad de aumentar el IVA o ponerlo en medicinas y alimentos, sin la necesidad de privatizar nada.

El petróleo y todos los recursos naturales son de la nación; su aprovechamiento de forma correcta puede ser el detonante de un nuevo México más desarrollado, que permita liberar todas las capacidades económicas y sociales de sus habitantes, y que a su vez sirva para proveer de lo necesario a las nuevas generaciones, para un futuro mejor.

¹⁵⁴ La entrada en operación de la refinería en Ceará, está programada para el verano del 2015. Fuente, Petrobras.

Bibliografía

- Álvarez Béjar, Alejandro Rogelio. “Un balance de 25 años de teoría, práctica y mitos asociados al Neoliberalismo en México”, México D.F., Junio de 2009.
- _____ “Pemex: De la Reestructuración a la Privatización”, Ponencia para ser presentada en el Congreso de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA), Guadalajara, Jalisco, abril de 1997.
- _____ “A 10 años del TLCAN ¿Apetitosa neocolonia de jóvenes sin futuro?”, Observatorio de la Economía Latinoamericana N°34, México D.F., Octubre de 2004.
- Bassols Batalla, Narciso. “Las Etapas de la Nacionalización Petrolera”, Capítulos VIII, IX, X, XI y XII. Editorial Porrúa, México D.F., 2008.
- Bueno M., Gerardo. “Petróleo y Planes de Desarrollo en México”, Colección Energía en México Ensayos sobre el Pasado y el Presente. El Colegio de México. México 1982. Pp. 209
- Calva, José Luis, “Política Energética”, coordinador Germán Alarcón Tosoni. México D.F. UNAM 2007.
- Calva, José Luis, “La Economía Mexicana en Perspectiva”, en Economía UNAM, Núm.1, México- Enero-Abril de 2004. Pp.63-85.
- Gazol Sánchez, A. “Globalización y Opciones para la Economía Mexicana en el Siglo XXI”, Conferencia Instituto Mexicano del Petróleo, Octubre de 2013, Ciudad de México.
- Gutiérrez, Roberto R. “Cambios de Matiz en la Estrategia Económica de México: En los años Setenta y Ochenta”, Colección Energía en México Ensayos sobre el Pasado y el Presente. El Colegio de México. México 1982. Pp. 77 - 103.

- Holmes, Alex y Hilary Salmon. "La casa de Saddam", BBC de Londres. Reino Unido, Julio, 2008.

-Ibarra, David. "El Desmantelamiento de Pemex", Comité Editorial, Facultad de Economía UNAM. Volumen 5, Número 13.

-Joffé, George. "Radicalización Islámica en Europa y Medio Oriente", London School of Economics. Londres, Reino Unido, 2012.

-Meyer, Lorenzo. "La política Petrolera en México 1900-1987", Cap. VII: La Expansión hacia afuera: de la Industria nacionalizada. Fondo de Cultura Económica.

-Mirón María y Germán Pérez, "López Portillo; Auge y Crisis de un Sexenio", Cap. IV: Petróleo y Presencia Internacional. Editorial Plaza y Valdez. Ciudad de México.

-Lajous, Adrián. Cátedra Libre, Facultad de Economía. Coordinador. Ángel de la Vega. México D.F. 2010.

-Mares, David R. "El Petróleo en la Relación México-Estados Unidos", Colección Energía en México Ensayos sobre el Pasado y el Presente. El Colegio de México. México 1982. Pp. 172-189.

-Montes, Nora Lina. "Financiamiento del sector energético en México. Alternativas al actual despilfarro" en Política Energética, Agenda para el Desarrollo, Coordinador, José Luis Calva. Edit. Porrúa. Pp. 53-69.

-_____ "Limitaciones de los Nuevos esquemas de financiamiento para la Industria eléctrica en México", Facultad de Economía, UNAM.

-_____ "Pidiregas: El eslabón financiero de la cadena de privatización del sector energético mexicano" en Crisis Energética Mundial y Futuro de la Energía en México. Análisis Estratégico para el Desarrollo Vol. 8. Pp. 286-297.

- Ruiz-Caro Ariela. "El Papel de la OPEP; En el Comportamiento del Mercado Internacional", Naciones Unidas, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, 2001.
- Roberts, Paul. "El Fin del Petróleo", Cap. III y IV, Ediciones B. Barcelona, Segunda edición, España Pp. 512.
- Rodríguez, Víctor. "Contratos de Servicios Múltiples en Pemex", Revista Latinoamericana de Desarrollo. Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, 2009.
- Saxe Fernández, John, "La compraventa de México", Editorial Plaza y Janes, México 2002.
- Sevares, Julio. "Los países mienten sobre las reservas de petróleo". El Clarín, Buenos Aires, Argentina.
- Stone, Mark R., "Reestructuración del sector empresarial; La función del gobierno en épocas de crisis". Fondo Monetario Internacional, Washington. Junio de 2002.
- Puyana, Alicia "El Petróleo y el Crecimiento Económico", FLACSO, Número 361. Noviembre-Diciembre 2009.
- Uribe Michel y Hugo Alberto (Centro de Estudios Estratégicos para el Desarrollo (CEED) de la Universidad de Guadalajara. "Globalización Financiera y operaciones extrapresupuestales del Gobierno Federal en México: ¿México solución o nuevo problema?", Segundo seminario de Política Fiscal y Financiera.
- Van Wie Davies Elizabeth y Rouben Azizian, "Islam, Petróleo y Geopolítica", Asia Central después del 11 de Septiembre. Editorial Rowan & Littlefield Publishing Group. Maryland, Estados Unidos, 2001.
- White, Stephen. "*Entendiendo la Política Rusa*", Cambridge University Press. Cambridge, Reino Unido 2011.

Legisgrafía

-Anuario Estadístico de PEMEX. 1982, 1983, 1985 y 1987, 1989, 1991, 1992, 1995, 1998, 2001 y 2009.

-PEMEX Memoria de Labores 1988, 1992, 1997 y 1998.

-*“Análisis de la Distribución del Gasto Público 1994-2000”*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro. Anexo Pp. 51. Agosto de 2000.

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, Ciudad de México 2005.

-Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal”, Promulgada por José López Portillo, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, DOF 31 de Diciembre de 1976

-PEMEX Memoria de Labores 1985, 1986, 1989, 1991 y 1993.

-*“Proyectos de Infraestructura Productiva con impacto Diferido en el Registro del Gasto”*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la H. Cámara de Diputados. Palacio Legislativo de San Lázaro. Febrero de 2001, pp. 16.

-“Programa Sectorial de Energía 2001-2006”, Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Secretaría de Energía, Gobierno de la República, Ciudad de México, Enero 2001.

-Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Estados Unidos Mexicanos. Ley Publicada El 16 de Junio de 1992.