

# Los costos *ex post* de la reforma energética: una evaluación anticipada del sexenio de Felipe Calderón

(Recibido: marzo/011–aprobado: septiembre/011)

Roberto Gutiérrez R.\*

## Resumen

El trabajo muestra cómo, al aproximarse el fin del sexenio de Felipe Calderón, continúan sin instrumentarse los aspectos medulares de la reforma energética; empero, se han puesto en práctica una serie de ajustes de carácter burocrático–administrativo, los cuales no conducen a la industria petrolera al sitial de clase mundial que prometía la reforma. Por tanto, se hace un llamado al Ejecutivo Federal y a Pemex para instrumentarla en toda su amplitud, incluyendo la construcción de la refinería Bicentenario, la rápida evaluación del proyecto Aceite Terciario del Golfo, y la cuantificación de eventuales yacimientos en aguas profundas del Golfo de México. Esto sin caer en el dispendio, sin dar lugar a la disminución de la productividad de Pemex y el sector energético, y evitando malversación de recursos y favoritismos en la asignación de los contratos a terceros. Dichas medidas son fundamentales para devolver a la sociedad la credibilidad en las reformas estructurales de primera y segunda generación, a partir de cuya aplicación el producto interno bruto del país ha crecido a una tasa inferior a la mitad de la que se alcanzó durante el así llamado “Milagro mexicano más 12”.

**Palabras clave:** reforma energética, petróleo, reformas estructurales, productividad, crecimiento económico.

**Clasificación JEL:** L71, L72, O54, P42.

\* Profesor-Investigador del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa (robertogtz@yahoo.com.mx).

## Introducción

Después de dos años y medio de la aparición de los decretos de la reforma energética, es claro que, para gran parte de la sociedad mexicana y los analistas internacionales, ésta redituó beneficios lo mismo al Ejecutivo Federal y al Senado de la República que a Petróleos Mexicanos (Pemex), entidad que al fin dio un paso trascendental en búsqueda de su ansiada autonomía de gestión y financiera.<sup>1</sup>

Una lectura cuidadosa de dicho paquete legal sugiere, sin embargo, que además de los problemas existentes en la industria petrolera, los cambios legislativos que se acordaron han creado una serie de costos sobre los que tanto el Ejecutivo como el Senado de la República, generador el primero de la propuesta, y revisor y redactor final de ella el segundo, nunca previnieron a la sociedad.

Tales costos, enmarcados en las ambigüedades y el lenguaje críptico del sistema político mexicano, son lo suficientemente preocupantes como para acrecentar la duda que ya tenía el país respecto al verdadero beneficio que pueden proporcionarle las reformas estructurales, no porque en sí mismas sean malas, pues las experiencias de otros países demuestran lo contrario, sino porque la administración pública de México no ha mostrado capacidad para que se materialicen en progreso tangible. Dicha duda parte de los años ochenta del siglo pasado, cuando debido a la crisis del petróleo y la deuda externa se llevó a cabo la primera generación de este tipo de reformas (estabilización macroeconómica, finanzas públicas sanas, privatización de empresas paraestatales, eliminación de subsidios, liberalización comercial, etc. –Gutiérrez, 1987–). Su justificación fue que, a partir de ellas, el crecimiento económico de México sería alto y sostenido, la economía se volvería más competitiva y, por tanto, se generarían más empleos y se reducirían la desigualdad y la pobreza (Puyana y Romero, 2009). Asimismo, se les enmarcó en un modelo que en aquella época había catapultado a los nuevos países en proceso de industrialización, o NIC

<sup>1</sup> Los siete decretos de la reforma (*Diario Oficial de la Federación –DOF–*, 28 de noviembre de 2008) son: 1) Reforma y adiciones al Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2) Reforma y adición a diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo; 3) Reforma, adición y derogación de diversas disposiciones de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; 4) Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (nueva); 5) Ley para el Aprovechamiento sustentable de la Energía (nueva); 6) Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética (nueva); y 7) Reforma a la Ley Orgánica de Pemex y Empresas Subsidiarias. El paquete incluye algunos ajustes funcionales a otras leyes: adiciones al Artículo 3º de la Ley Federal de Entidades Paraestatales y al Artículo 1º de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas, y un párrafo tercero al Artículo 1º de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Asimismo, previo a la publicación de los decretos se hicieron cambios de gran significación a la Ley Federal de Responsabilidad Hacendaria y a la Ley Federal de Derechos, en materia de Hidrocarburos.

por sus siglas en inglés (Corea del Sur, Singapur Taiwán y Hong Kong), el de promoción de exportaciones manufactureras (Gutiérrez, 1987b).

Cuando quedó claro, después de 20 años de aplicación del modelo y de convertir a México en el país con más acuerdos comerciales en el mundo, que su crecimiento económico entre 1983 y 2006 había bajado a menos de la mitad del que experimentó durante el así llamado “Milagro mexicano más 12” (1940-1982), las autoridades manifestaron la necesidad de una nueva generación de reformas económicas, a las que el Ejecutivo Federal ordenó en cinco áreas: fiscal, energética, laboral, regulatoria y de telecomunicaciones (Calderón, 2009). La primera supuestamente se había consolidado en 2007, pero sus resultados fueron imperceptibles para la recaudación tributaria y tuvo grandes problemas de aplicación, debido a que su instrumento principal, el Impuesto Empresarial a Tasa Única (IETU), no fue capaz de provocar un incremento en el coeficiente de recaudación, que sigue siendo uno de las más bajas del mundo: entre 10 y 11% del Producto Interno Bruto (PIB), sin incluir los impuestos a Pemex. La segunda por fin pareció alcanzarse a fines de 2008; empero, tanto el Ejecutivo como el Director de Pemex se mostraron inconformes, ya que hubieran deseado que el Congreso mantuviera la propuesta sin modificaciones: con mayores facilidades para la inversión privada en exploración, explotación, refinación y distribución, y más autonomía de gestión a Pemex (Gutiérrez, 2010).

En virtud de este entramado, la duda persiste primero respecto a si, en caso de que el Congreso acuerde nuevas reformas, el Ejecutivo no las tildará de cortas en alcance y condicionará que se profundicen para que realmente promuevan el crecimiento; y segundo, si tendrá la voluntad política para hacer no sólo que se apliquen, sino que los recursos no se desvíen y que por el contrario se materialicen en puntos porcentuales de crecimiento económico, reducción del desempleo y la informalidad, y aumento de los salarios reales, como sucedió con la inversión pública durante la época del “Milagro mexicano” (Hansen, 1974).

Con base en la idea anterior, el presente trabajo pretende mostrar que la única área de la reforma energética que se ha puesto en práctica (incluso antes de la aparición de los decretos de noviembre de 2008) es la burocrático-administrativa. Mientras tanto, como se ha documentado en otros trabajos (Gutiérrez, 2010), los aspectos medulares de ésta siguen esperando su materialización: mayor producción en Chicontepec; exploración y explotación en las aguas profundas del Golfo de México; instrumentación de contratos con la iniciativa privada; construcción de una nueva refinería; y delimitación de yacimientos y fijación del periodo de inicio de explotación por parte de nuestro país y EUA en el Golfo de México. Por supuesto, la consecuencia directa del énfasis en lo burocrático-administrativo es que aumentan el gasto público y la deuda de Pemex, sin que ello signifique que se incrementa la capacidad de la entidad para

elevant sus reservas probadas, su producción de hidrocarburos y su procesamiento y distribución de productos refinados, como la sociedad esperaba.

¿Qué se ha instrumentado de la reforma y cómo afecta al sector y al país?

Con base en los acontecimientos hasta mayo de 2011, es decir a unos meses de que dé inicio el proceso de sucesión presidencial, en el que históricamente los recursos públicos se concentran en gasto corriente y dejan a un lado el gasto de inversión (Moreno–Brid y Ros, 2009), los únicos puntos en los cuales se ha instrumentado la reforma energética se presentan a continuación. Todos, como ya se manifestó, de carácter burocrático–administrativo.

### **1. Aumento del poder regulatorio de la Secretaría de Energía (SENER) y del tamaño de la burocracia energética de alto nivel**

Los decretos asociados a la nueva organización del sector energético confieren al Ejecutivo Federal, por medio de la SENER, un enorme poder frente a otras dependencias de la administración pública, Pemex incluido, en las áreas de prospección, exploración y explotación de yacimientos petroleros, así como en las de administración de la industria petrolera y de distribución de productos petrolíferos. Esto en virtud de las nuevas funciones que adquiere la SENER, mediante la creación de un número importante de órganos en los que el Ejecutivo tiene gran influencia, ya sea por la mecánica de designación de los funcionarios o porque dichos órganos dependen directamente de la dicha secretaría. Asociado a este reforzamiento, que se convierte en un aumento de la estructura burocrática del gobierno federal y de Pemex, está la obligación legal de generar un mayor número de documentos oficiales, sobre todo en materia de planeación energética, así como de otros asuntos que se enlistan a continuación.

A partir de los siete decretos, los organismos que se crean o se refuerzan, son:

- 1) Consejo Nacional de Energía. Abocado a la planeación energética de mediano y largo plazos, proponer a la SENER criterios y elementos de política energética, y apoyarla en el diseño de la planeación energética a mediano y largo plazo, lo cual deberá quedar recogido en un nuevo documento de planeación energética, la *Estrategia Nacional de Energía* (se explica en seguida).
- 2) Comisión Nacional de Hidrocarburos y su Foro Consultivo. Cuyas funciones consisten en evaluar y delimitar los recursos petroleros del país, regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos, y maximizar la vida útil de los yacimientos.

- 3) Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía. Antes Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, y su Consejo Consultivo, cuyo fin es promover la eficiencia energética y constituirse como órgano de carácter técnico en materia de aprovechamiento sustentable de la energía.
- 4) Consejo Consultivo para el Fomento de las Energías Renovables. Integrado por representantes de los sectores industrial, comercial, académico, gubernamental y de la banca de desarrollo, cuyo propósito es fungir como órgano de consulta para la identificación de proyectos; además del diseño y desarrollo de programas relacionados con el aprovechamiento de las energías renovables.
- 5) Consejo Consultivo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Cuyas principales funciones son: revisar el programa y el proyecto de trabajo de la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía; elaborar un informe sobre el cumplimiento de las metas y objetivos de ambos documentos; aprobar la creación de grupos de trabajo para la atención de temas específicos; proponer mecanismos para la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de eficiencia energética; y promover la participación del sector privado en la aplicación de los programas en materia de aprovechamiento sustentable de la energía.

Los documentos que se generan a partir de los decretos, y que sirven para justificar el reforzamiento de los grupos de trabajo de la SENER y sus órganos desconcentrados, son los siguientes:

1) *Estrategia Nacional de Energía*. A partir de tres ejes rectores –seguridad energética, eficiencia económica y productiva, y sustentabilidad ambiental– se establecen los siguientes objetivos: restituir reservas; revertir la declinación de crudo y mantener la producción de gas natural; diversificar las fuentes de energía, incrementando la participación de tecnologías limpias; incrementar los niveles de eficiencia en el consumo de energía; reducir el impacto ambiental del sector energético; operar de forma eficiente, confiable y segura la infraestructura energética; ejecutar oportunamente las inversiones necesarias en materia de procesamiento; fortalecer la red de transporte, almacenamiento y distribución de gas y petrolíferos; proveer con energéticos de calidad y a precios competitivos a los centros de población marginados; y promover el desarrollo tecnológico y de capital humano para el sector energético. Su horizonte es de 15 años, con revisiones cada 12 meses (la SENER lo propone al Congreso en febrero de cada año).

2) *Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía*. Mediante este mecanismo se buscan impulsar políticas, programas, acciones y proyectos para una mayor utilización y aprovechamiento de las energías renovables y

las tecnologías limpias; promover la eficiencia y la sustentabilidad energéticas; y reducir la dependencia de los hidrocarburos.

3) *Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía*. Su objetivo es identificar oportunidades para lograr el óptimo aprovechamiento de la energía, y generar ahorros sustanciales para el país en el mediano y largo plazo a partir de los usos finales de la energía. Esto sin inmiscuirse en las estrategias de aprovechamiento sustentable en la transformación y recirculación de energéticos, que representan casi 40% del consumo de energía del país, y que serán abordadas por la *Estrategia Nacional de Energía*.

4) *Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables*. Abocado a ofrecer opciones energéticas ante el eventual agotamiento de los hidrocarburos. Se centra en la eficiencia energética y las energías renovables; incorpora el principio de sustentabilidad energética y se propone especificar políticas públicas que promuevan el uso y utilización óptima de fuentes renovables de energía.

5) *Subsistema Nacional de Información sobre el Aprovechamiento de la Energía*. Se propone registrar, organizar, actualizar y difundir la información sobre los usos finales de la energía por sector, subsector y región geográfica; definir los factores que determinan este comportamiento; llevar un registro sobre los indicadores de eficiencia energética que describen la relación en los usos finales de energía y los factores que los impulsan; y contar con indicadores de eficiencia energética de otros países, con fines comparativos.

Los órganos del sector energético que se crean o refuerzan con la aparición de los decretos son:

1) La Comisión Reguladora de Energía (CRE), órgano desconcentrado de la SENER, la cual reafirma su poder regulatorio sobre diversas actividades energéticas asociadas a la venta de primera mano de gas, combustóleo y petroquímicos básicos, así como de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos. También se incluyen las actividades realizadas por medio de ductos, los sistemas de almacenamiento que se encuentran directamente vinculados a los de transporte o distribución por ducto, y los que forman parte integral de las terminales de importación o distribución de dichos productos

2) El Consejo de Administración de Pemex, que se refuerza con cuatro consejeros profesionales, con lo cual el número total de consejeros de la entidad pasa de 11 a 15.

3) La instauración de *consejos de administración* en cada uno de los cinco organismos subsidiarios de Pemex: Exploración y Producción, Refinación, Petroquímica, Gas y Petroquímica Básica, y Comercio Internacional.

4) La creación de siete comités de Pemex: Auditoría y Evaluación del Desempeño; Estrategia e Inversiones; Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable; Transparencia y Rendición

de Cuentas; Desarrollo e Investigación Tecnológica; Remuneraciones; y Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios y Obras.

Dentro de la ampliación de funciones que la reforma prevé para la SENER destacan dos:

1) Se establece que dicha secretaría tendrá capacidad de regulación sobre prácticamente todas las nuevas actividades involucradas en la reforma energética, desde la planeación hasta la ejecución y que, ya sea de manera directa o mediante sus órganos desconcentrados, en caso de incumplimiento del marco legislativo podrá imponer sanciones a las empresas del sector, tanto públicas –Pemex entre ellas– como privadas. Dentro de éstas se incluyen las subcontratadas por Pemex y sus organismos subsidiarios.

2) Se otorga prelación a la SENER sobre otras secretarías de Estado, organismos públicos, entidades y municipios de la República en relación con la definición de acciones de exploración y explotación de hidrocarburos. Esto, combinado con el énfasis que se pone en que la industria petrolera es de jurisdicción federal, conduce a que las eventuales decisiones de la SENER en materia de exploración, explotación, refinación, distribución de hidrocarburos y otras se ubiquen por encima de la opinión que pueda tener la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT); las restricciones sobre tenencia de la tierra que pueda prever la Secretaría de la Reforma Agraria (SRA); los conflictos con la producción agropecuaria, que pudiese alertar la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA); los eventuales conflictos en materia de asentamientos humanos que tuviese que enfrentar la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), y por supuesto los intereses y compromisos políticos y económicos de los gobiernos estatales y municipales.

## **2. Puntos de vista divergentes al interior del sector**

La creación de nuevos organismos sectoriales y el reforzamiento de los existentes, particularmente alrededor de la SENER, está conduciendo a puntos de vista contradictorios al interior del sector energético e incluso al interior de Pemex:

a) En el marco de las funciones de los cuatro consejeros profesionales de Pemex, nombrados a partir de la modificación a la ley de dicha entidad y sus organismos subsidiarios, y presuntamente atendiendo a posiciones partidistas, en dos de éstos han surgido fuertes críticas a diferentes aspectos de la política de extracción de hidrocarburos de Pemex. Una particularmente relevante es el ritmo de explotación y el método de recuperación secundaria del yacimiento Cantarell: inyección de nitrógeno en vez de vapor de agua, como

propusieron en su momento algunos expertos y se hizo evidente en el foro de discusión sobre la reforma convocado por el Senado a mediados de 2008. A ello se podría atribuir tanto su rápida declinación entre octubre de 2004 (producción de hasta 2.6 millones de barriles diarios—MMBD) y el primer trimestre de 2011 (producción de cerca de 500 mil barriles diarios—MBD), como el hecho de que el factor de recuperación final (cantidad de hidrocarburos que se logre extraer del yacimiento) no rebasará 50% del total contenido en éste.

b) Por su parte, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) (2010) ha hecho dos críticas concretas a Pemex: 1) presunción de inviabilidad económica del proyecto Chicontepec, o Aceite Terciario (ATG), que entre 2007 y 2009 absorbió inversiones por cerca de 60,000 millones de pesos, y cuya producción pico, en el primer trimestre de 2011, fue de apenas 47 MBD, 1% del total nacional, a pesar del trabajo de seis empresas privadas en la zona, que absorben una gran parte de los recursos mencionados; y 2) cuantificación precisa del venteo y quema de gas en los pozos productores de petróleo (alrededor de 60%), muy por arriba del nivel reconocido por Pemex: cerca de 90%.

c) Por otro lado, a mediados de 2010 la CNH (2010) dio a conocer un estudio, basado en información de Pemex, donde se muestra que las reservas totales de petróleo crudo de México (probadas, probables y posibles) acumuladas hasta el 1 de enero de 2010 llegaron a 278 mil 994 MMB, de las que sólo se han extraído 36 mil 849 MMB, 13.2%, distribuidas territorialmente de acuerdo a lo mostrado en la Gráfica 1. Estas cifras parten de una revisión de los cálculos dados a conocer originalmente por Pemex (2010), que son las siguientes: 304 mil 458 MMB de reservas totales acumuladas históricamente, ubicadas 69 mil 802 MMB en la zona Marina Noreste; 26 mil 492 MMB en la zona Marina Suroeste; 166 mil 660 MMB en la Norte, y 41 mil 498 MMB en la Sur.

d) Como también se observa en la Gráfica 1, la zona donde la CNH reconoce que existe el mayor volumen de reservas (60% del total) es en la Norte, que incluye el proyecto ATG, mismo con el que, como antes se mostró, la CNH es más escéptica. Esto quiere decir que, por muchas reservas que tenga México, la dificultad técnica para extraerlas es enorme.

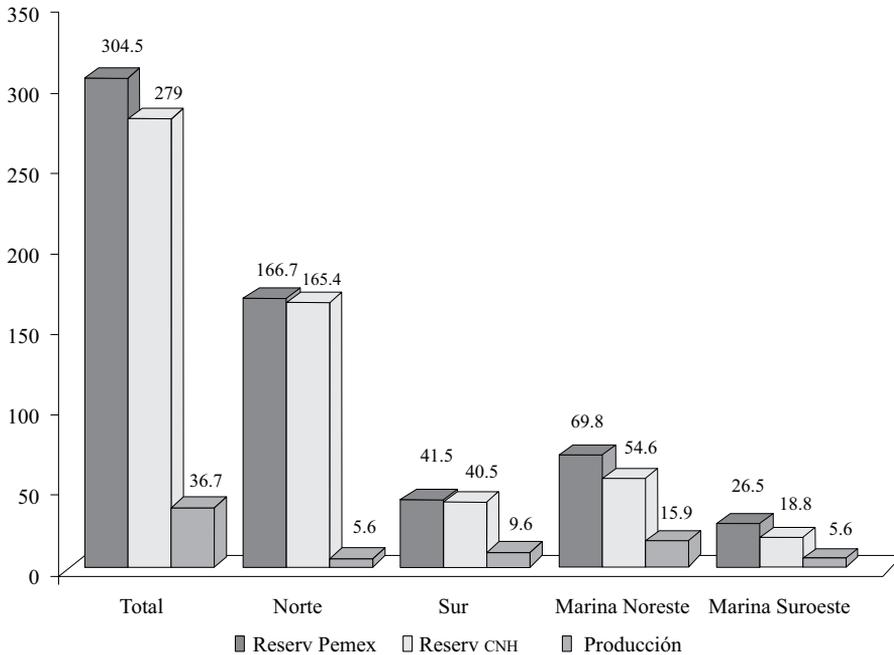
e) Las cifras anteriores no incluyen las eventuales reservas en las aguas profundas de la parte mexicana del Golfo de México, por la sencilla razón de que continúan sin determinarse y los expertos nacionales e internacionales no parecen tan optimista como Pemex, y sobre todo la SENER, respecto a su cuantía, aun reconociendo que en el lado estadounidense del Golfo la producción asciende ya a aproximadamente 1 MMBD.

### **3. Elevación de la nómina del sector público, incluyendo Pemex**

Los decretos prevén la creación del Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, para el cual, en el Presupuesto de Egresos de

la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2009 se dispuso destinar 3 mil millones de pesos. Asimismo, se aclaró que, antes del 30 de junio de 2009, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) consolidaría la información sobre las provisiones de recursos del sector público incluidas en el PEF 2009, a fin de establecer el monto mínimo de recursos a programarse para los subsecuentes ejercicios fiscales. Para 2010 y 2011, de acuerdo al decreto, el monto propuesto sería de 3 mil millones de pesos, el cual se actualizaría por la variación esperada del Índice Nacional de Precios al Consumidor entre 2009 y el año que se presupuestara.

**Gráfica 1**  
**Reservas totales de petróleo crudo hasta el 1 de enero de 2010 según Pemex y la CNH, y producción acumulada (millones de barriles)**



Fuente: CNH (2010) y Pemex (2010).

Asimismo, la mayor parte de los decretos incluye un artículo transitorio que establece: “La Cámara de Diputados proveerá lo necesario en el Presupuesto de Egresos de la Federación para que la Secretaría de Energía cuente con los recursos

humanos y materiales para dar cabal cumplimiento a las atribuciones conferidas con motivo del presente Decreto”.

Lo anterior es preocupante si se toman en cuenta dos hechos. En primer lugar que los servicios personales del sector público absorben cerca de 70% de los ingresos tributarios del gobierno federal, lo que significa que el monto de recursos disponible para inversión es muy bajo. Y en segundo lugar, que los sueldos de los altos funcionarios de México –ese es el carácter de las nuevas plazas a que da origen la reforma– son de los más altos del mundo, como lo muestra el Cuadro 1 para el caso de las remuneraciones, en términos reales, de los presidentes, secretarios, subsecretarios y directores generales en 13 países desarrollados y en desarrollo.

**Cuadro 1**  
**Comparación internacional de remuneraciones anuales reales de altos funcionarios del gobierno federal**  
**(dólares del 2002)**

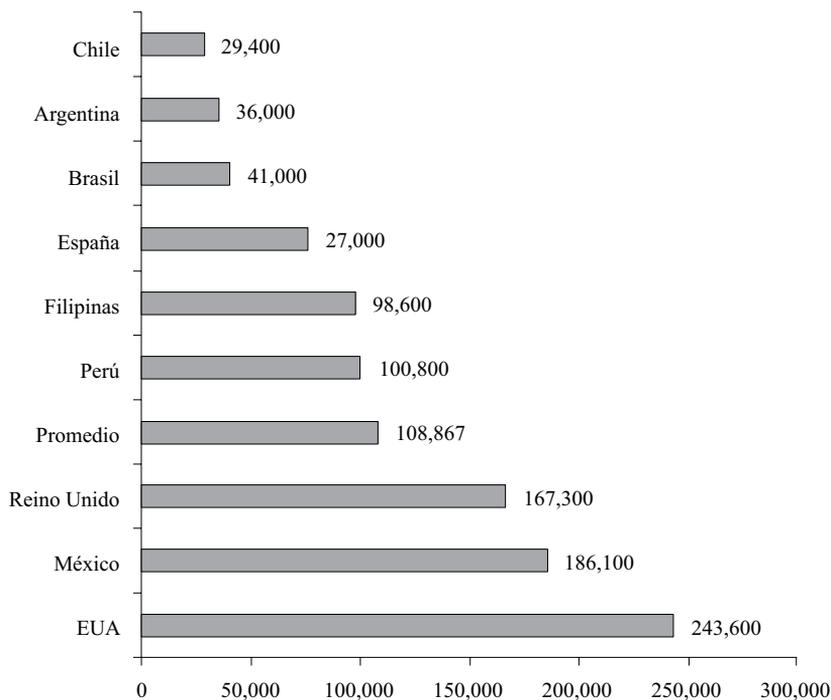
	<i>Presidente</i>	<i>Secretario</i>	<i>Subsecretario</i>	<i>Director Gral.</i>
EUA	243,600	107,500	96,700	89,100
México*	186,100	179,200	171,800	123,100
Reino Unido	167,300	124,900	94,400	86,400
Alemania	n.d.	144,500	81,700	64,800
Promedio	108,867	85,382	72,760	59,270
Francia	n.d.	74,700	74,700	74,700
Italia	n.d.	84,500	79,000	n.d.
España**	77,000	67,900	61,800	54,100
Argentina***	36,000	n.d.	n.d.	n.d.
Brasil	41,000	38,700	29,600	25,900
Chile	29,400	28,900	28,400	26,800
Filipinas	98,600	128,00	95,00	54,00
Perú	100,800	756,00	n.d.	424,00

Los sueldos netos integran el conjunto de pagos monetarios (sueldo integrados, compensaciones, bonos) de los funcionarios. n.d. No disponible, algunas ocasiones no se pudo obtener la información a tiempo. \*En México, los datos de los subsecretarios y de los directores generales son los promedios simples proporcionados por la Secretaría de Egresos de la SHCP. \*\*Los datos para España se presentan en términos brutos, ya que el cálculo del impuesto sobre la renta resultó impracticable. \*\*\*Para efectos comparativos el tipo de cambio de Argentina corresponde al previo a su crisis devaluatoria de principios del siglo. Según decreto 172/2002 dichos funcionarios no podrán ganar más que el presidente (US\$36,000 al año), aunque no se cuenta con información exacta sobre sus percepciones.

Fuente: Carrillo y Guerrero (2004).

En el caso del puesto de presidente y jefe de gobierno, el mejor remunerado es el de EUA, e inmediatamente después el de México, incluso por arriba del Primer Ministro del Reino Unido (Gráfica 2).

**Gráfica 2**  
**Remuneraciones anuales netas de presidentes y jefes de gobierno**  
**(dólares de 2002)**



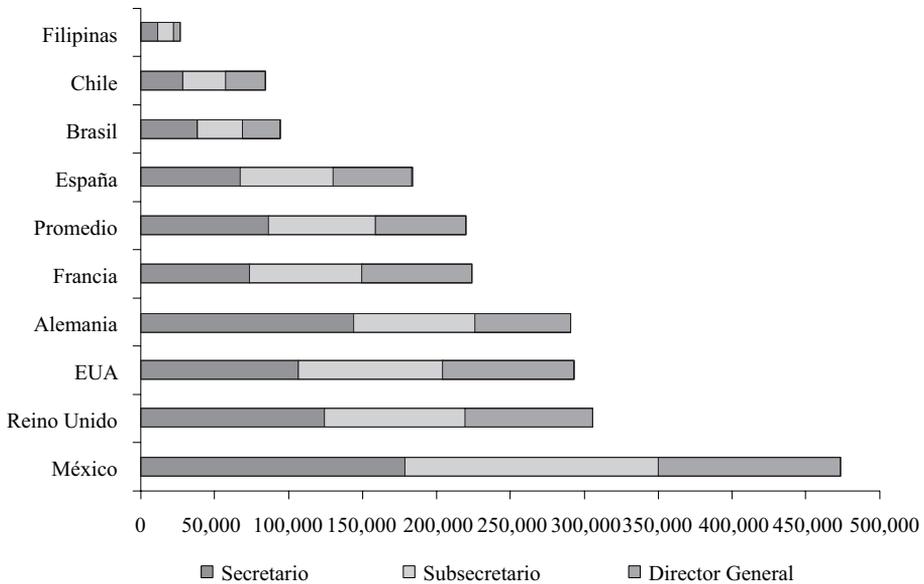
Fuente: A partir de Carrillo y Guerrero (2004).

Habría que aclarar, además, que los cálculos sólo se refieren a remuneraciones anuales; es decir, no incluyen aguinaldo (un concepto muy mexicano), prima vacacional y percepciones extraordinarias. Dentro de estas últimas destaca una prima de riesgo para los funcionarios que trabajan en dependencias involucradas con el Consejo de Seguridad y que en una discusión de fines del 2010, a propósito de la formulación del PEF 2011, el subsecretario de Egresos de la SHCP reconoció que ascendía a 813 mil 427 pesos corrientes. Asimismo, estableció que las remuneraciones totales del Ejecutivo para 2011 serían de 4 millones 140 mil 963 pesos, a precios de 2010, es decir casi 4 millones 300 mil pesos corrientes (SHCP, 2010). La cifra equivale a 358,333 dólares al tipo de cambio prevaleciente, casi el doble de lo que reporta la

Gráfica 2 para 2002 (186,100 dólares). Esto implica remuneraciones mensuales de 358 mil 333 pesos, casi 30 mil dólares al tipo de cambio prevaeciente.

Si se toman los niveles inmediatamente inferiores a presidente y jefe de gobierno en la administración pública (secretario, subsecretario y director general), las remuneraciones más altas, tanto individuales como acumuladas para los tres niveles, son las de México. Como muestra la Gráfica 3, dichos niveles se sitúan muy por arriba de lo que ganan los funcionarios con puestos equivalentes en EUA, el Reino Unido, Francia, Alemania, España, y por supuesto los países en desarrollo para los que se dispone de información, incluyendo dos latinoamericanos, Chile y Brasil, donde la ausencia de ostentación es evidente.

**Gráfica 3**  
**Remuneraciones anuales netas de funcionarios**  
**(miles de dólares)**

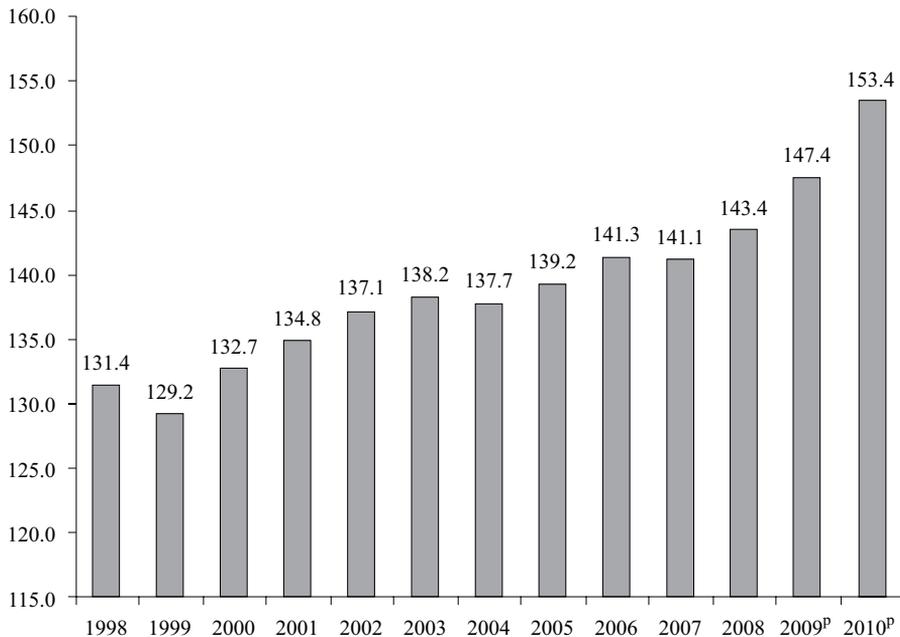


Fuente: A partir de Carrillo y Guerrero (2004).

Por lo que se refiere a la nómina de Pemex, es realmente preocupante pues además de que sus plazas son muy costosas, el número de éstas ha crecido bastante en los últimos años: en 2000, antes de iniciar la administración Fox, el total era de 132,728; al cerrar e iniciar la de Calderón, en 2006, se ubicó en 141,275, y a fines

de marzo de 2010 llegó a 153,404, como muestra la Gráfica 4. Es decir que en la administración Fox el número aumentó 8,547 (1,425 plazas promedio anual). Asimismo, en los primeros tres años y medio de la administración Calderón, y sobre todo después de consolidada la reforma energética, subió 12,159 (3,474 plazas promedio anual). Sumado las dos administraciones hasta marzo de 2010, el aumento fue de 20,676, número que representa un incremento de 15.6% respecto al total de trabajadores que tenía la empresa en 2000. Por áreas, los incrementos entre 2000 y 2008 (no se dispone de cifras desagregadas para 2009 y 2010) se concentran en Pemex Exploración y Producción-PEP (71.4% de las plazas de nueva creación) y Pemex Gas y Petroquímica Básica (13% del total), así como en dos de las áreas administrativas: el Corporativo de Pemex (15.4% del total) y Servicios médicos (8.5%) (Pemex, 2010b).

**Gráfica 4**  
**Plazas totales de Pemex**  
**(miles)**

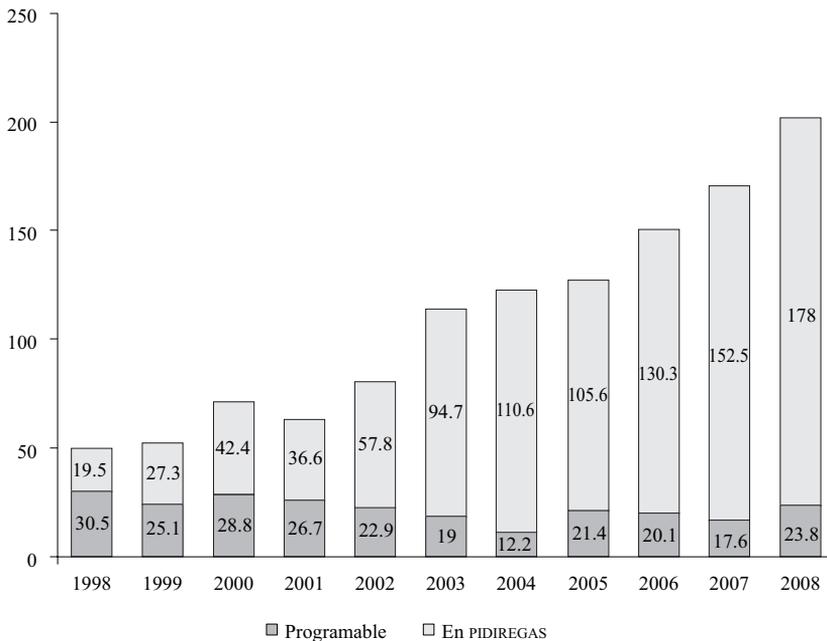


<sup>P</sup> Cifras preliminares. La de 2010 cierra en marzo.  
Fuente: Con base en Pemex (2010).

#### 4. La reasignación de recursos petroleros del gobierno federal a Pemex hace que las finanzas públicas transiten de un presupuesto equilibrado a un severo déficit

La reforma energética estuvo acompañada de cambios a la legislación presupuestal, que a partir de 2009 han tenido un gran impacto en el saldo de las finanzas públicas. Durante el último trimestre de 2008, el Congreso hizo modificaciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH), previas a la aprobación de la Ley de Ingresos 2009, que le permitieron convertir en deuda pública los Programas de Inversión con Impacto Diferido en el Ejercicio del Gasto (PIDIREGAS) de dicha entidad. Éstos ascendían a 178 mil millones de pesos a fines de 2008 (Gráfica 5), equivalentes a unos 14 mil millones de dólares al tipo de cambio prevaleciente, y habían sido creados en 1997 con objeto de permitir a la iniciativa privada participar en el financiamiento de la inversión de las empresas paraestatales de mayor tamaño, particularmente Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

**Gráfica 5**  
**Inversión en Pemex**  
**(miles de millones de pesos)**



Fuente: Pemex (2010).

Lo más importante de los datos anteriores es que, mientras en 1998 los PIDIREGAS representaron 39% de la inversión total en capital de Pemex, para 2002 ya habían llegado a 72% y en 2008 a 88%. Es decir, en una década el gobierno federal transfirió al sector privado casi el total de los compromisos de inversión de Pemex. Y unos días antes de que aparecieran los decretos de la reforma energética, el Congreso ya había negociado que dichos compromisos de pago se convirtieran en deuda pública, no obstante que durante 11 años la SHCP, la SENER y Pemex se habían negado a considerarlos como parte de la deuda de esta última.

Previo a la reforma se modificó también la Ley Federal de Derechos en materia de Hidrocarburos, con el fin de Permitir a PEP disminuir el pago por concepto del derecho ordinario sobre hidrocarburos.

La ampliación en el manejo de los recursos propios de la entidad quedó establecido en la Ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios, la cual establece que ésta dispondrá de manera progresiva de sus propios recursos para destinarlos a los rubros de inversión, mantenimiento y operación. En el primer año, dicha disponibilidad será por hasta 35% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 11,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, siempre y cuando no afecte, durante dicho ejercicio, sus metas de balance primario y financiero así como el presupuesto regularizable de servicios personales o pensiones, y una vez que cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en su plan de negocios mediante estados financieros elaborados y auditados conforme a las normas de información financiera en México, emitidas por el Consejo Mexicano para la Investigación y Desarrollo de Normas de Información Financiera. Asimismo, se incluye el compromiso a Pemex de la emisión de bonos ciudadanos, los cuales se comentan en la siguiente sección, por al menos 3% del total de deuda de corto y largo plazos reportado en los últimos estados financieros consolidados de la entidad.

En los años subsecuentes la entidad podrá realizar, si cumple con los compromisos establecidos por el Ejecutivo Federal, las adecuaciones presupuestarias que considere, salvo las que incrementen el techo global de gasto o el presupuesto regularizable de servicios personales. En materia de gasto de inversión, mantenimiento y operación en el segundo año podrá emplear sólo 50% de sus excedentes de ingresos propios o sin exceder los 12,500 millones de pesos, lo que resulte mayor; en el tercero podrá recurrir hasta 62.5% de sus excedentes de ingresos propios o en su caso solamente a 14,000 millones de pesos, lo que resulte mayor, y en el tercero hasta 75% de éstos o hasta 15,000 millones de pesos, incluyendo la obligación de emitir, para dicho año, bonos ciudadanos por al menos 5% del total de la deuda de corto y largo plazo de la entidad reportada en sus últimos estados financieros consolidados; en el cuarto podrá emplear hasta

87.5% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 15,000 millones de pesos, lo que resulte mayor. Esto siempre que cumpla, a juicio del Ejecutivo Federal, las metas establecidas en el Plan de Negocios. Dicho plan se revisará anualmente de manera conjunta por la SHCP y la SENER.

Ante la ausencia de una reforma hacendaria, o por lo menos fiscal, queda claro que la reforma energética conduce, automáticamente, a un aumento del déficit del sector público. De acuerdo con la SHCP y el PEF 2009 éste sería del orden de 1.8% respecto al PIB de dicho año, con tendencia al alza en los años sucesivos. Ello implica que aumentarán los requerimientos de financiamiento del sector público, lo que evidentemente presionará la tasa de interés, y por tanto los planes de crecimiento y estabilización macroeconómica de la SHCP para el cierre del sexenio.

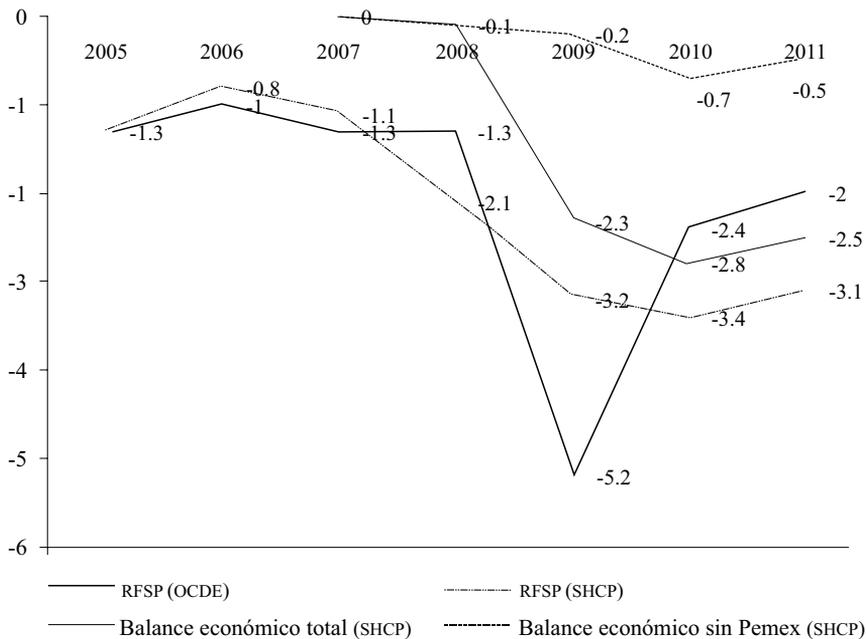
En la práctica, de acuerdo con cifras de la SHCP, el esperado saldo de -1.8% para 2009 se ubicó en -2.3%, cifra de la que -2.1% se explica por Pemex. Mientras tanto, los requerimientos de financiamiento del sector público llegaron a -3.2% en dicho año, como muestra la Gráfica 6. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ubica estos últimos en un nivel aún más preocupante, -5.2%, lo que refuerza no sólo la necesidad de un aumento en los ingresos del gobierno, sino también una reducción en sus gastos, la que no contribuyen en absoluto las nuevas estructuras administrativas creadas por la reforma energética.

Si sólo se toma en cuenta el balance económico de las finanzas públicas se observa que, al regresar a Pemex parte de lo que ingresa para que realice inversiones, como lo establece la reforma, la relación de dicho saldo respecto al PIB pasa, de acuerdo con la SHCP, de -0.1% en 2008 (presupuesto casi equilibrado) a -2.3% en 2009, con perspectivas de mayor deterioro en los dos años subsecuentes. Asimismo, si sólo se considera el balance presupuestal de Pemex, éste pasa de -0.01% del PIB en 2008 a -0.7% en 2010.

Lo único que puede justificar el sacrificio de recursos en que incurre la sociedad para reforzar a Pemex, vía la reforma energética es que dicha entidad realmente dedique a la inversión, no a gasto corriente y menos a servicios personales, ingresos propios equivalentes a 2.1% del PIB en 2009 y 2010 y de 2.0% en 2011, de acuerdo con la Gráfica 6. Esto sólo lo puede lograr si eleva en el corto plazo su productividad, entendida como el producto (barriles de petróleo crudo equivalente producidos -BPCE-) por hombre empleado. Para ello, evidentemente se requiere que sea capaz de aumentar con rapidez sus reservas probadas de hidrocarburos y transformar éstas en un flujo creciente de crudo, gas, refinados y petroquímicos, partiendo de las cantidades en que se encontraban cuando los dictámenes del Senado de la República se convirtieron en decretos, a fines de 2008: 3.2 MMBD de petróleo

incluyendo líquidos del gas, 2.8 MMBD de crudo, 6.9 mil millones de pies cúbicos de gas, 1.5 MMBD de petrolíferos, 12 millones anuales de toneladas de petroquímicos y 451 MBD de gasolinas (Pemex, 2010). Para ello se requiere, por supuesto, un mayor esfuerzo tecnológico por parte de la empresa, que a su vez serviría para potenciar la industrialización y el crecimiento de mediano y largo plazo del país, sin descuidar los procesos de ahorro y sustitución energética y de respeto al medio ambiente, contenidos en la reforma.

**Gráfica 6**  
**Requerimientos de financiamiento del sector público de México y balance económico de las finanzas públicas con y sin Pemex % respecto al PIB**



Fuentes: Con base en cifras de SHC (2010 y 2010b) y OCDE (2010).

### 5. Se incrementa el saldo de la deuda pública

Una presión adicional es la transformación de los PIDIREGAS, previamente definidos y por los que Pemex transfirió a particulares sus compromisos de inversión entre 1997 y 2008, en deuda pública, por acuerdo del Congreso. Experiencias de absor-

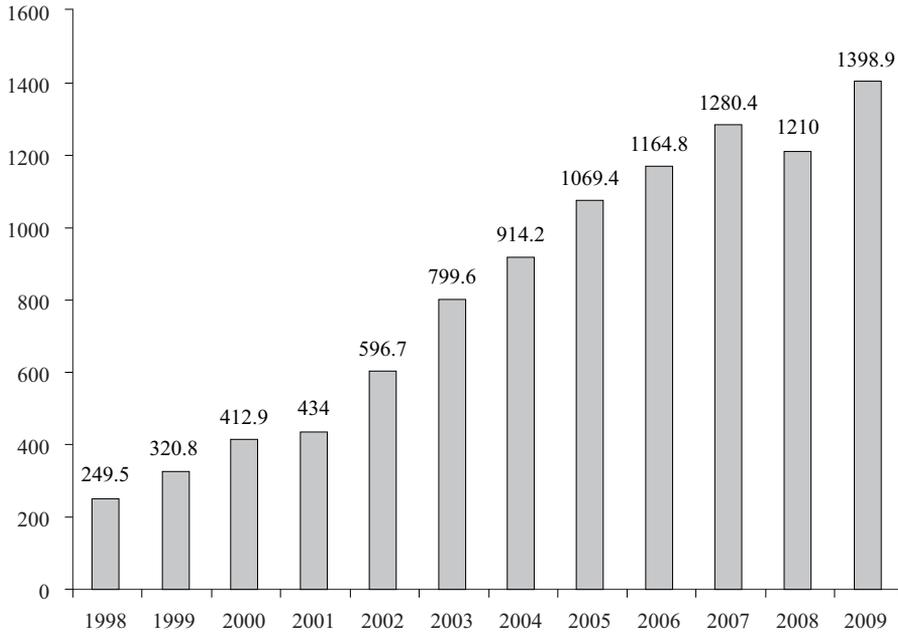
ción de pasivos de entidades paraestatales y rescate financiero de empresas privadas existen muchas; las que posiblemente están más presentes en la mente de la sociedad son tres: la absorción, sin mayor trámite legislativo, de los pasivos de la Compañía Luz y Fuerza del Centro (CLFC) a fines de los años ochenta y su transformación, en 1994, en Luz y Fuerza del Centro (LFC); el rescate de la banca recién privatizada, a través del Fondo Bancario de Protección al Ahorro (Fobaproa) y el Instituto para la Protección al Ahorro Bancario (IPAB), a consecuencia de la crisis de 1995, y el rescate de las carreteras de peaje concesionadas, en el mismo año.

En los tres casos anteriores, lo que era deuda corporativa se convirtió, también por decisión del Legislativo, en deuda pública. Pero la medida no frenó la ineficiencia de LFC, que se mantuvo hasta su desaparición, en 2009, como una de las paraestatales más rezagadas e ineficientes y con uno de los sindicatos menos proclives a estimular la productividad. En cuanto al rescate de la banca privada, el saldo de la deuda neta del IPAB parece negarse a descender, ya que la mayor parte de los pagos se destina al rubro de intereses. Así, desde 2003 se mantiene en alrededor de 700 mil millones de pesos (Di Constanzo, 2007), cantidad que ha representado entre 8 y 10% del PIB. Algo similar se puede decir del rescate carretero, que hizo aumentar la deuda pública en 159 mil millones de pesos a marzo de 2005 (Di Constanzo, 2007), sin que por ello mejorara la calidad de las vías.

La deuda total de Pemex no dejó de crecer entre 1998 y 2009, año en que llegó a 1,398.9 miles de millones de pesos, como refleja la Gráfica 7, que en dólares al tipo de cambio de fines de 2009 fue equivalente a 107 mil 122 millones. De la deuda total, 83% corresponde a largo plazo y más de 50 mil millones se documentan en divisas. Para mediados de 2011 el saldo habrá subido sustancialmente, pues en el transcurso de todo 2010 y principios de 2011 la entidad anunció múltiples colocaciones en mercados internacionales, a plazos de entre 7 y 25 años, que oscilaron en el equivalente a entre 500 mil y 2 mil millones de dólares (Pemex, 2010c).

Un aspecto importante de la reforma en materia de deuda es que habilita a Pemex para que, sin requerir autorización de la SHCP, realice negociaciones oficiales y gestiones informales o exploratorias sobre la posibilidad de acudir al mercado externo de dinero y capitales. De igual manera, podrá contratar los financiamientos externos que requiera en moneda extranjera, al igual que obligaciones constitutivas de deuda, sin que éstas sean obligaciones garantizadas por el Estado mexicano, pero sí queden registradas ante la SHCP. Asimismo, será responsable de que las obligaciones que contrate no excedan su capacidad de pago; que los recursos que obtenga sean destinados de acuerdo a las disposiciones legales aplicables; que se hagan los pagos oportunamente, y se supervise el desarrollo de su programa financiero particular.

**Gráfica 7**  
**Deuda total de Pemex**  
**(miles de millones, pesos corrientes)**



Fuente: Pemex (2010).

Como se explicó antes, la reforma conduce a Pemex a cubrir parte de sus necesidades de financiamiento mediante la emisión de bonos ciudadanos, los cuales serán títulos de crédito emitidos por el propio organismo que otorgarán a sus tenedores una contraprestación vinculada con el desempeño del mismo. Los recursos que obtenga Pemex por la emisión y colocación de estos bonos se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras productivas, cuya tasa de retorno esperado sea mayor a la tasa de costo financiero del organismo, así como para operaciones tendientes al mejoramiento de la estructura de su endeudamiento con bonos ciudadanos, canje y refinanciamiento. Por ningún motivo y en ningún caso dichos instrumentos otorgarán o concederán a sus tenedores derechos corporativos, ni sobre la propiedad, control o patrimonio de Pemex, o bien sobre el dominio y la explotación de la industria petrolera estatal. Además, sólo podrán ser titulares de éstos las personas físicas de nacionalidad mexicana y las siguientes personas morales

mexicanas: sociedades de inversión especializadas en fondos para el retiro, fondos de pensiones, sociedades de inversión para personas físicas, y otros intermediarios financieros que funjan como formadores de mercado.

Si se parte del endeudamiento que la empresa tenía al cierre de 2009 (1,398.9 miles de millones de pesos), y se le supone constante, la primera emisión de bonos deberá ser de 42 mil millones de pesos (3% del total) y la segunda de 70 mil millones (5% del total). Dado lo abultado de la deuda de la entidad, los bonos parecen estar destinado a tener más un impacto mediático que a convertirse en una solución real a sus problemas de financiamiento. Además, hasta el momento de redacción de este trabajo (mayo de 2011), sigue sin hacerse la primera emisión.

## **6. Se regulariza la laxitud de una parte importante de los contratos con terceros**

La práctica de Pemex, previa a la reforma, permitía a la entidad contratar con empresas privadas cerca de una séptima parte (15%) del valor de sus proyectos de inversión, sin necesidad de convocar a licitación. Esta discrecionalidad actuó como catalizador del desvío de recursos, de los que la Auditoría Superior de la Federación (ASF) ha dado cuenta al revisar la Cuenta Pública de cada año (ASF, 2011). Cualquiera esperaría que la reforma terminara con estas prácticas; empero, la nueva Ley Orgánica de Pemex y sus Organismos Subsidiarios establece que, en materia de autonomía de gestión hacia los contratistas, Pemex y sus organismos subsidiarios, de acuerdo con sus respectivos objetivos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusividad la propiedad y el control del Estado mexicano sobre los hidrocarburos, con sujeción a las disposiciones legales aplicables, a partir de tres tipos de contratos: licitación pública, adjudicación directa e invitación restringida. Los primeros tienen un carácter convencional: inician con la publicación de la convocatoria y concluyen con la emisión del fallo o, en su caso, la cancelación del procedimiento.

Los contratos de adjudicación directa serán: a) los vinculados directamente con la remediación de derrames, emisión de gases tóxicos o peligrosos, vertimiento irregular de hidrocarburos o cualquier otro incidente que ponga en riesgo a los trabajadores, a la población, el medio ambiente o las instalaciones utilizadas por Pemex o sus organismos subsidiarios, que sean consecuencia de accidentes, sabotajes, robo, otros actos dolosos u otros eventos que requieran de atención inmediata; b) los servicios de fedatarios públicos, peritos y de representación en procesos judiciales o administrativos; y c) de refaccionamiento o

servicios relacionados con la instalación, mantenimiento o conservación de equipos industriales del fabricante original del equipo o maquinaria, a fin de mantener la garantía técnica del mismo.

Los contratos por invitación restringida (a por lo menos tres personas) serán con el propósito de desarrollar innovaciones tecnológicas para Pemex y sus organismos subsidiarios, así como para obtener servicios de estudios de ingeniería, servicios de consultoría, estudios diversos, asesorías, investigaciones y capacitación.

Aunque los contratos de adjudicación directa e incluso los de invitación restringida abren a la discrecionalidad de Pemex la obtención de servicios de terceros en una amplia gama de actividades, lo que seguramente implicará el manejo de una gran cantidad de recursos, la reforma cerró el paso a los contratos de riesgo, en donde el proveedor se hace de una parte de los recursos descubiertos; es decir, recibe su pago en especie y no en efectivo. Asimismo, negó apertura al capital privado, nacional y extranjero, en las áreas de refinación, distribución y almacenamiento de petrolíferos. Esas eran las intenciones de la propuesta original, enviada a la Cámara de Senadores por la SENER. Sus principales argumentos fueron las dificultades técnicas para explorar y explotar las reservas en aguas profundas del Golfo de México y la insuficiencia de recursos financieros para invertir en todas las actividades involucradas en una industria verticalmente integrada.

Esta es una de las partes de la reforma que más decepcionó a la iniciativa privada, ya que desde principios del siglo se había asegurado en foros internacionales que Pemex se abriría finalmente a la inversión. Así, instituciones privadas que lideran grupos de análisis, como el Consejo Coordinador Empresarial (CCE, 2008) y el Centro de Estudios Espinoza Yglesias (CEEY, 2008) manifestaron abiertamente, recién aprobada la reforma, que no pasaba de ser un ejercicio insuficiente. Coincidentemente, la mayoría de académicos agrupados en distintos centros de investigación vertió una opinión similar, aunque manifestando su simpatía de que Pemex no se abriera a la inversión privada extranjera.

El debate no terminó ahí porque, interpretando los decretos, que se publicaron sin que las fracciones políticas en el Congreso hubieran logrado un consenso en puntos finos como éste, el Ejecutivo Federal y Pemex pretendieron poner en funcionamiento una nueva figura de contratos, los *incentivados*, con cuyas concesiones se esperaba convencer a las empresas privadas de participar en labores de exploración y explotación de hidrocarburos. Ante esto, los diputados de oposición apelaron a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual finalmente falló, a principios de marzo de 2011, a favor de dichos contratos, cuya denominación oficial quedó como Contratos Integrales para Exploración y Producción (CIEP). Al respecto, la Corte aseguró que no atentan contra la soberanía nacional y por tanto no son violatorios

del Artículo 27 Constitucional en el Ramo de Petróleo y sus Derivados, aunque ya meses antes Pemex los había ventilado (Pemex, 2010d).

Los críticos de la reforma, tanto del lado empresarial como académico y laboral, coinciden en que no se cumplieron las expectativas de la sociedad en torno a que el Senado de la República negociara un paquete que sirviera para reforzar los encadenamientos de Pemex hacia delante y hacia atrás, a fin de contribuir al desarrollo industrial privado, la generación de empleos y el estrechamiento de lazos entre la investigación científica y el desarrollo tecnológico. Asimismo, se lamentan de que en los documentos finales no se hubiesen incluido, al menos, algunas de las preocupaciones que ellos mismos habían manifestado en el desarrollo de los foros de consulta, convocados por el Senado de la República a mediados de 2008.

### **7. Se reduce la productividad en vez de aumentar**

La reforma no coadyuva a aumentar la productividad de Pemex, tal vez porque, por una parte, se reconocía de antemano que el número de trabajadores de la entidad, contabilizados hasta 2007 –147,275– era de los más altos de las empresas petroleras del mundo, pero virtualmente irreductible en virtud de las presiones del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM). Por otra, la producción de hidrocarburos iba en descenso desde fines de 2004, ubicándose en 4.57 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (MMBPCE) en 2007. Con ello, el producto por persona ocupada en dicho año fue de 31 barriles diarios de petróleo crudo equivalente (BDPCE). Mientras tanto, una empresa petrolera exitosa, Exxon Mobil, produjo en el mismo año 4.1 MMBDPCE con 83 mil trabajadores (Exxon Mobil, 2008), con lo que su producto por persona ocupada fue de 49.4 BPCE. Es decir, en 2007 el producto por persona ocupada fue, en volumen, 1.6 veces mayor en Exxon Mobil que en Pemex.

La brecha se ahondaba al tomar como referencia el valor de las ventas totales: 404,552 millones de dólares por parte de Exxon Mobil en 2007, contra 93,140 millones de dólares por parte de Pemex, lo que arroja un producto por persona ocupada de 5 millones de dólares anuales en la primera empresa y de apenas 632 mil dólares en la entidad mexicana. Así, en términos de valor, el producto por persona empleada en Exxon Mobil fue, en 2007, ocho veces mayor al de Pemex.

La reforma tampoco propuso modificar la distribución de esa fuerza de trabajo, que es excesivamente irracional ya que, tan sólo en el corporativo de Pemex, los servicios médicos, las telecomunicaciones y otras actividades administrativas laboraban, en 2007, 44,078 empleados, lo que significa que, sin contar a los directivos y oficinistas de las áreas productivas, por cada 2.3 trabajadores de campo la empresa tuvo un administrativo (Pemex, 2009).

Todos los valores anteriores se deterioran aún más al considerar que, a principios de 2010, el número total de trabajadores de Pemex llegó a 153,400, como se mostró en la Gráfica 4, mientras la producción de petróleo crudo equivalente bajó entre 2007 y 2009, aún más rápido que entre 2004 y 2006, en virtud de la declinación de Cantarell.

## 8. No se apoya el desarrollo tecnológico

En materia de desarrollo tecnológico, la reforma es demasiado endeble: la Ley Orgánica de Pemex y Organismos Subsidiarios sólo establece que estas entidades definirán una estrategia para apoyar el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales, como parte del *Plan Estratégico Integral de Negocios*, la cual deberá incluir un diagnóstico de la participación de los proveedores y contratistas mexicanos en las obras, adquisiciones y arrendamientos de bienes y servicios, así como objetivos específicos y metas cuantitativas anuales a alcanzar, en cuanto al grado de contenido nacional en bienes, servicios y obras, respetando lo establecido en los tratados internacionales. Dicho contenido nacional se ubica en un mínimo de 25%: es decir que se fija un tope de 75% a los proveedores y contratistas extranjeros. Aunque parezca risible, esta cifra es similar a la que practicaba Pemex antes de la reforma, como reconoció la propia SENER, cuando ya habían aparecido los dictámenes.<sup>2</sup> Asimismo, la primera cifra es inferior, por citar un ejemplo, al valor agregado obligatorio de proveedores nacionales de autopartes en la elaboración de automóviles que se negoció en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el cual se estableció en 34% para los primeros cinco años de su vigencia (Blanco, 1994: 180).

Asociado a lo anterior, se establece que se promoverá el desarrollo de las pequeñas y medianas empresas y se manifiesta que, a fin de llevar un registro de los avances de la estrategia, Pemex y sus organismos subsidiarios formularán un plan anual de compras a pequeñas y medianas empresas, y registrarán todas sus cuentas por pagar en el Programa Cadenas Productivas de Nacional Financiera SNC (NAFIN). Para ello, Pemex y sus organismos subsidiarios se apoyarán en un área especializada de promoción e incorporación de nuevos contratistas y proveedores nacionales.

<sup>2</sup> La Secretaría de Energía hasta principios de 2011, Georgina Kessel, reconoció ante un grupo de empresarios mexicanos, a fines de 2008, que históricamente la participación de la inversión extranjera en la inversión total de la industria petrolera de México había sido de 70%. Esto generó gran inconformidad, ya que la declaración se hizo a destiempo, es decir cuando ya habían aparecido los dictámenes y estaban por publicarse los decretos de la reforma energética.

Por tratarse de una industria verticalmente integrada, las expectativas de los mexicanos, expresadas tanto en los foros organizados por el Senado de la República como por instituciones de educación superior y de la iniciativa privada, eran que el texto de la reforma energética apoyaría la potenciación de las capacidades tecnológicas del país, desde la investigación hasta el diseño y aplicación de *software*, *hardware* y prototipos para la exploración y explotación de hidrocarburos en campos complejos, a partir de las capacidades existentes en el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM) y otros centros de investigación y educación superior. No hacerlo se consideró un desacierto, ya que es evidente que el desarrollo económico es la suma de tres factores fundamentales: tecnología, capital humano y capital físico y financiero, y en ninguna industria mexicana se han expresado históricamente de manera más clara, ni han tenido más capacidad de provocar derramamientos que en la de hidrocarburos.

## **9. Es una reforma inconclusa**

El *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* (Presidencia, 2007) estableció que, de no aprobarse tres reformas estructurales básicas (fiscal, energética, laboral) no se lograrían incrementar adecuadamente, durante el sexenio, la inversión y la productividad y, por tanto, el crecimiento del PIB promedio entre 2007 y 2012 sería de 3.5% y el del PIB per cápita de 2.4%. Empero, en caso de concertarse éstas, dichas tasas aumentarían a 4.2 y 3.1%, respectivamente (Presidencia, 2007: 84-85), y se crearían por lo menos 800 mil empleos formales cada año (Presidencia, 2007: 104).

Al finalizar el periodo sexenal, y con dos de las tres reformas originalmente propuestas aprobadas por el Congreso y parcialmente operando, es evidente que el del presidente Calderón será el sexenio con menor crecimiento (2.1% promedio anual) desde el de Miguel de la Madrid (0.3%), como muestran los cálculos del Cuadro 2. A este magro desempeño hay que agregar el hecho de que la generación de empleos formales (el número de asegurados al Instituto Mexicano del Seguro Social –IMSS–) no llegará ni a la mitad de las 800 mil nuevas plazas anuales prometidas, como muestran todas las proyecciones que sugieren que, a lo sumo, al finalizar 2012 el número de asegurados al IMSS será de 15.8 millones, contra 13.6 millones al cierre de 2006. En este campo los años de 2008 y 2009 fueron de retroceso, pues no se contó con una política contracíclica, y apenas en 2010 se regresó a los más de 14 millones de asegurados que se tenían en 2007 (STPS, 2011).

**Cuadro 2**  
**Ingresos sexenales por exportación de crudo y petrolíferos,**  
**y crecimiento del PIB**  
**(millones de dólares y tasas)**

<i>Presidente</i>	<i>Millones Dls. Participación %</i>	<i>Participación %</i>	<i>% Exp. Tot. de mercancías</i>	<i>Crecimiento Prom. PIB</i>
José López Portillo (1976-1982)	45,624	7.5	57.9	6.5
Miguel de la Madrid (1983-1988)	62,367	10.3	53.6	0.3
Carlos Salinas de G. (1989-1994)	45,100	7.5	22.6	3.9
Ernesto Zedillo (1995-2000)	58,300	9.7	9.3	3.4
Vicente Fox (2001-2006)	141,000	23.4	13.4	2.3
Felipe Calderón (2007-2012 <sup>o</sup> )	250,600	41.6	14.5	2.1
Total/Promedio	602,991	100.0	28.5	3.0

<sup>o</sup> Cifra histórica entre enero de 2007 y marzo de 2011, y estimada a partir de abril de este año.

Fuentes: Cálculos propios con base en Pemex (2010, 2010b y 2010c) e INEGI (2011).

Lo anterior contrasta con la situación de la industria petrolera, gran beneficiaria del entorno internacional. Con base en datos observados durante los cuatro y medio primeros años del gobierno de Calderón, puede asegurarse que el precio internacional del petróleo promedio sexenal será sustancialmente mayor en 2007-2012 a los periodos anteriores, lo que más que compensará la relativa caída en el número de barriles exportados. Esto, aunado a las exportaciones de productos petrolíferos, conducirá a ingresos en divisas de alrededor de 250 mil millones de dólares, como muestran los cálculos del Cuadro 2.

## Conclusiones

En respuesta a la crisis financiera internacional de 2008-2009, que provocó una aguda desaceleración a la economía mexicana, el presidente Calderón propuso a la sociedad, en su mensaje a la Nación del 1 de septiembre de 2009, la instrumentación de cinco reformas económicas de segunda generación: una nueva reforma fiscal; una nueva reforma energética; la aprobación de su propuesta de reforma laboral, turnada formalmente al Congreso en marzo de 2010; y dos reformas cuyas iniciativas nunca pasó al Congreso: la regulatoria y la de telecomunicaciones (Calderón, 2009).

La reforma energética de segunda generación, sobre la que insistieron abiertamente el Ejecutivo Federal y el Director General de Pemex en foros nacionales e internacionales durante 2010 (Tula, Hidalgo; Davós, Suiza; la Jolla, California) se sustenta en nuevas modificaciones al marco legal de la industria petrolera, que permitan flexibilizar la participación de la iniciativa privada en la exploración y ex-

plotación de hidrocarburos, lo mismo en tierra firme que en el fondo del océano, así como en la refinación de petróleo y el mantenimiento de las instalaciones y ductos de la paraestatal. Es probable que, al observar que las posibilidades de abrir al menos las negociaciones de este segundo paquete con el Congreso eran inexistentes, ambos funcionarios decidieran, junto con la secretaria de Energía, concentrar su atención en el contenido de los contratos que firmarían Pemex y sus empresas subsidiarias con terceros, a los que provisionalmente se conoció como *incentivados*.

Para todos fines prácticos, la instrumentación de este tipo de acuerdos sería el verdadero inicio de la reforma energética, aunque no constituyan en sí mismos una reforma de segunda generación. Un paso importante al respecto fue su aval por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a fines de febrero de 2011, argumentando que no contravenían en ningún sentido la Constitución Política de México. Inmediatamente Pemex anuncio que se abría a concurso, bajo la figura de Contratos Integrales para Exploración y Producción (CIEP), la explotación de hidrocarburos en tres pozos maduros del sureste del país: Santiago, Magallanes y Carrizo. Sin embargo, las presiones de los grupos de oposición para no otorgar dichas concesiones son enormes y ya no sólo se centran en la legalidad constitucional, sino en la eventual violación de derechos locales. Por tratarse de un tema sumamente politizado, la confrontación seguramente consumirá hasta el último día de la administración de Calderón, lo que equivale a que, en sustancia, la reforma no se pondrá en práctica durante su gobierno.

Esta experiencia, así como la de la reforma fiscal aprobada en 2007, lo cual resultó demasiado ligera, ya que no permitió que México incrementara en más de un punto porcentual su coeficiente de recaudación durante el sexenio, muestra que, para que las reformas estructurales sean capaces de devolver viabilidad a los países e impulsar su crecimiento de largo plazo, como sucedió con Chile, España e Irlanda entre los años ochenta y noventa del siglo pasado, es menester que no se orienten sólo al mercado y desconozcan las demandas de al menos una parte de los grupos involucrados. Tal es el caso de otra reforma que aún no se ha mencionado, la de pensiones. Una vez puesta en práctica, entre 1997 (nueva ley del IMSS) y 2007 (nueva ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado—ISSSTE) la tasa de reemplazo (porcentaje de las remuneraciones del último año laborado que recibe un trabajador al momento de jubilarse) se ubica en apenas 32%, el nivel más bajo dentro de los países de la OCDE (2011).

Esta presión en el ingreso futuro de los trabajadores se combina con otros inconvenientes. El primero, que sus salarios han caído persistentemente en términos reales desde 1981, para ubicarse en 2011 en un promedio 45% inferior al alcanzado 30 años antes. El segundo es que la masa salarial pesa apenas 32% del PIB de

México, mientras en países como EUA pesa 65%, lo que por una parte indica un gran desequilibrio en la distribución del ingreso y por otra envía a los trabajadores el mensaje de que el mercado interno dejó de interesar al gobierno y a los patrones, por lo menos desde que se iniciaron las reformas estructurales en 1983. El tercero, que dadas las constantes entradas y salidas de los trabajadores al mercado formal (el único que cuenta para alcanzar la jubilación), junto con el incremento en el número de años y edad requeridos para jubilarse que establecen las reformas a las leyes del IMSS y el ISSSTE y la práctica del *outsourcing*, el número de trabajadores que lograrán jubilarse irá disminuyendo. En estas condiciones, evidentemente los trabajadores no sólo no apoyan la propuesta de reforma laboral que el Ejecutivo envió al Congreso en febrero de 2010, sino ninguna. Si se quiere que lo hagan, éstas deben ser objetivas y equilibradas en materia de costos sociales.

Respecto a la reforma energética, es evidente que la sociedad demanda claridad en la información, no sólo respecto al contenido de dicho paquete legislativo, sino también a las causas de su falta de instrumentación. Evidentemente, la mayor responsabilidad de esto recae en el sistema político, caracterizado por los encubrimientos, el manejo discrecional de los recursos y las pugnas internas por llegar al poder y conservarse en él, no por promover el desarrollo económico y el bienestar colectivo. A continuación se recuerdan los puntos más obvios que la sociedad debe sopesar respecto al intento de reforma que propusieron al país el Ejecutivo y el Legislativo durante el régimen calderonista y que se desprenden de lo discutido hasta ahora. Éstos evidencian el largo camino que queda por recorrer a la industria petrolera, al haberse autocumplido la profecía de que México se pasaría dos sexenios sin política energética (Gutiérrez, 2008).

La nueva refinería no se construyó durante la administración de Calderón porque deliberadamente se dejó correr el tiempo en excavaciones, hallazgos de reliquias arqueológicas, licitaciones para la delimitación perimetral del terreno, negociaciones para adquirir una refinería alternativa a precio de desecho en la costa occidental de EUA, y discusiones respecto a que un proyecto de esta magnitud toma cerca de siete años. Al respecto, se ocultó que la refinería más grande del mundo, establecida en India, se construyó en menos de tres años.

En cuanto al proyecto ATG, o Chicontepec, indudablemente benefició a seis empresas con capital extranjero (Ica Flour, Schumenger Incorporated, Weatherford International, Halliburton Corporation, Baker Hughes Incorporated y Tecpetrol) y una inversión promedio anual por parte de Pemex de casi 20 mil millones de pesos, con la esperanza de que, a medida que exploraban la zona cavando un total de 2 mil pozos entre 2008 y 2011, definirían una tecnología que maximizara su explotación. En este marco, las proyecciones de Pemex establecieron que en 2012

la producción llegaría a 220 MBD, casi 10% del total nacional (Gutiérrez, 2010); empero, los resultados fueron más que magros: ésta apenas superó los 60 MBD, es decir 2.3% del total nacional, mientras el rendimiento medio por pozo bajó de 40.7 BD en 2008 a menos de 23 BD en 2011 (CNH, 2011). Con ello, el esperado flujo de efectivo del proyecto nunca llegó lo que, involuntariamente, erigió una barrera para su desarrollo futuro.

No se inició la emisión de bonos ciudadanos, como se prometió a la sociedad, y Pemex aumentó sustancialmente su recurrencia a los mercados de capital internacionales, aprovechando las facilidades que le confiere la reforma, lo que por supuesto elevó la deuda externa del país.

El regreso a un mercado de vendedores en el escenario petrolero internacional fomentó la ineficiencia del gobierno, que a pesar de haber generado los mayores ingresos sexenales de divisas petroleras en la historia y alcanzado a finales del periodo niveles de exportación de 1.5 MMBDPC, no invirtió en más infraestructura petrolera que el cavado de pozos exploratorios y unos pocos de desarrollo, con lo que la vida útil de las reservas se mantuvo en su nivel histórico más bajo desde 1978: 10 años.

Mientras tanto, las nóminas de Pemex y del sector energético se siguieron ampliando en los estratos de la alta burocracia, con lo que la entidad se rezagó aún más en términos de productividad. Abonó a esto el hecho de que la reforma no contempló un acuerdo de productividad y eficiencia con el sindicato petrolero, tampoco la aplicación de una política anticorrupción, con rendición de cuentas, y otra más de control al saqueo de ductos de productos petrolíferos y gas.

El arreglo entre el Ejecutivo y el Legislativo para que el propio sector energético se beneficiara con el manejo de más recursos generados por la industria, implicó un aumento en el déficit de Pemex que se tradujo en un mayor déficit del sector público, así como en la conversión de una parte considerable de la deuda de Pemex –sus PIDIREGAS– en deuda pública, es decir deuda de todos los mexicanos. Empero, los recursos fueron mal invertidos, como evidencian el proyecto ATG y la reducción de la productividad de los trabajadores del sector no sólo porque la producción de hidrocarburos bajó durante el sexenio, sino por la mayor contratación de personal, propiciada en gran medida por la reforma misma.

En el terreno de las negociaciones internacionales, el accidente de la plataforma marítima Deepwater Horizon, en el campo de Macondo, EUA, que provocó un derrame en el Golfo de México desde el 20 abril hasta el 15 de julio de 2010, con una fuga aproximada de 45 MBD, actuó a favor de la postergación de acuerdos entre dicho país y México, sobre la delimitación de los campos en la

línea divisoria, y en cuanto a la fecha de inicio de las labores de explotación de los pozos. Esto abarca tanto al polígono occidental, frente a las costas de Tamaulipas, en la región de Perdido, como al polígono oriental, en aguas que comparten México, EUA y Cuba.

Los puntos anteriores muestran que la reforma energética, ya sea por razones políticas, financieras, tecnológicas o circunstanciales, se confinó casi a lo anecdótico y no fue más allá de lo burocrático-administrativo. Si la sociedad completa tuviera el tiempo, las facilidades y el manejo legal para leer y comprender los siete decretos que componen dicha reforma, junto con las leyes periféricas que se modificaron para dar más autonomía de gestión y presupuestaria a Pemex (ya en los decretos se otorga a la SENER mayor capacidad regulatoria sobre la industria, así como un poder absoluto sobre la conducción del sector), y al mismo tiempo revisara las propuestas vertidas en los foros organizados por el Senado de la República a mediados de 2008, se daría cuenta que, para la redacción de los documentos finales, no se tomó en cuenta la opinión de los expertos que participaron en éstos, ni se aplicó el reclamo de transferir una mayor parte de los beneficios de la industria petrolera a la sociedad. Más bien, la reforma sirvió para que se abrieran las llaves del dispendio en una industria en crisis.

A pesar de su declinación, los hidrocarburos siguen siendo la sangre que fluye por las arterias de nuestra economía. Propiciar su agotamiento; postergar la recuperación de las reservas que nuestra generación ha consumido y exportado; no invertir en la edificación de nuevas instalaciones para satisfacer la demanda de refinados; no acelerar el proceso de sustitución energética; no conocer con exactitud la localización de los ductos que corren por el subsuelo del país; y ser omisos ante el saqueo de éstos, argumentando falta de recursos para su mantenimiento y vigilancia son atentados contra la industria que más divisas, más impuestos y derechos, más empleos y más desarrollo endógeno han dado o pueden dar a la Nación. Peor todavía, son un asalto a su futuro del que los únicos implicados serán quienes, incluso contando con una reforma energética –la misma que tanto pidieron– postergaron su aplicación argumentando que no era exactamente la que querían. Se conformaron con un poder efímero de seis años, sin pretensiones de estadistas. Si lo mismo hubiera hecho Venustiano Carranza con la Constitución aprobada por el Congreso en 1917, a pesar de que modificaba radicalmente su proyecto original con artículos de gran contenido social, que en realidad encumbraban a quien se perfilaba como su sucesor natural, Álvaro Obregón (Ortíz Mena, 1998), posiblemente todavía no se acabara, hoy día, la lucha armada iniciada en el país en 1910.

## Referencias bibliográficas

- Blanco Mendoza, Herminio (1994). *Las negociaciones comerciales de México con el Mundo*, México: FCE.
- Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008). Decretos de la reforma energética, 28 de noviembre.
- Di Constanzo, A. Mario (2007). “La deuda que enfrentará el nuevo gobierno”, en José Luis Calva, *Finanzas públicas para el desarrollo, Agenda para el Desarrollo*, vol. 5, México: Cámara de Diputados/Porrúa/UNAM.
- Gutiérrez R., Roberto (1987). “Precios del petróleo, deuda externa y crisis: la trascendencia del manejo de los instrumentos de política económica”, *Foro Internacional*, núm. 108, vol. XXVII, abril-junio.
- (1987). “Los fundamentos teóricos y el entorno económico de los proyectos mundiales de reconversión industrial”, *Economía de América Latina*, núm. 16, Foro de Convergencia Latinoamericana.
- (2008). “La reforma petrolera de México: ¿Dos sexenios sin política energética?”, *Argumentos*, núm. 58, año 21, septiembre-diciembre.
- (2010). “El letargo en la instrumentación de los decretos de la reforma energética”, *PetroQuíMex, la Revista de la Industria Petrolera*, julio-agosto.
- Hansen, Royer D. (1974). *La política del desarrollo mexicano*, México: Siglo XXI Editores.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Jaime Ros (2009). *Development and Growth in the Mexican Economy. A Historical Perspective*, Nueva York: Oxford University Press.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). *Pensions at a Glance 2011. Retirement-Income Systems in OECD and G20 Countries*, París, marzo.
- Ortiz Mena, Antonio (1998). *El Desarrollo Estabilizador: reflexiones sobre una época*, México: FCE/COLMEX.
- Petróleos Mexicanos (Pemex) (2009). *Memoria de Labores 2008*, México, marzo.
- (2010). *Anuario Estadístico 2010*, México, 2010.
- (2010b). *Memoria de Labores 2009*, México, marzo.
- (2010d). *Contratos Integrales EP: Alcances y Oportunidades*, diciembre.
- Puyana, Alicia y José Romero (2009). *De la crisis de la deuda al estancamiento económico*, México: El Colegio de México.

## Recursos electrónicos

- Auditoría Superior de la Federación (ASF). ([www.asf.gob.mx](http://www.asf.gob.mx)).
- British Petroleum (BP) (2010). *BP Statistical Review of World Energy*, junio.
- Calderón Hinojosa, Felipe (2009). Mensaje a la Nación, 1 de septiembre ([www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)).
- Carrillo Anaya, Laura y Juan Pablo Guerrero (2004). “Los salarios de los altos funcionarios en México desde una perspectiva comparativa”, documentos internos, CIDE, México.
- Centro de Estudios Espinoza Yglesias (CEEY) (2008). Opiniones sobre la reforma energética ([www.ceey.org.mx](http://www.ceey.org.mx)).
- Consejo Coordinador Empresarial (CCE) (2008). Opiniones sobre la reforma energética ([www.cce.org.mx](http://www.cce.org.mx)).
- Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) (2010). Diferentes documentos evaluativos de las reservas y producción de hidrocarburos ([www.cnh.gob.mx](http://www.cnh.gob.mx)).
- (2011). Indicadores de hidrocarburos ([www.cnh.gob.mx](http://www.cnh.gob.mx)).
- Exxon Mobil (2008). ([www.exxonmobil.com](http://www.exxonmobil.com)).
- INEGI (2011). Cifras sobre el PIB y comercio exterior ([www.inegi.org](http://www.inegi.org)).
- Petróleos Mexicanos (2010c). Boletines de prensa ([www.pemex.com.mx](http://www.pemex.com.mx)).
- Presidencia de la República (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012* ([www.presidencia.gob.mx](http://www.presidencia.gob.mx)).
- SHCP (2010). “Versión estenográfica de la entrevista al Subsecretario de Egresos por Carmen Aristegui” ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)). 12 de noviembre.
- (2010b). *Criterios Generales de Política Económica para 2011* ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)).
- (2010c). *Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 2011* ([www.shcp.gob.mx](http://www.shcp.gob.mx)).
- Secretaría de Energía (SENER) (2011). Diferentes documentos a partir del diagnóstico hacia una eventual reforma energética ([www.sener.gob.mx](http://www.sener.gob.mx)).
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS) (2011). Estadísticas del sector ([www.stps.gob.mx](http://www.stps.gob.mx)).