

# BREVE ESBOZO ANALÍTICO EN TORNO A LA REFORMA ENERGÉTICA DEL PODER EJECUTIVO: PANORAMA HISTÓRICO-CONTEXTUAL, RETOS Y OBJETIVOS

*(Recibido: 24-febrero-2014 – Aceptado: 28-marzo-2014)*

**Luis Moisés Yáñez López\***

37

## **Resumen**

En este artículo se discuten algunos puntos consustanciales que permiten comprender los objetivos y alcances de la Reforma Energética. Para tal efecto, se parte de una hipótesis estructurada, que estriba en una concepción histórico-contextual. El artículo se divide en tres secciones, en cada una se analiza la incidencia del sector energético en la economía nacional. A saber: panorama histórico, directrices económicas contemporáneas e implicaciones de la Reforma Energética. Las conclusiones plantean una reflexión sintética.

## **Abstract**

In this article, are discussed some specific points that allow to understand the objectives and scope of the Energy Reform. For this purpose, it part from a structured hypothesis, that lies on a historical-contextual conception.

The article is divided into three sections; each one discusses the impact of the energy sector in the national economy. Namely: historical overview, contemporary economic guidelines and implications of the Energy Reform. The findings raise a synthetic reflection.

**Palabras clave:** Economía Pública, Industria extractiva y Energía

**Clasificación JEL:** H82, N5, Q35 y Q48.

## **Introducción**

El presente artículo hace en un análisis sucinto del panorama macroeconómico que México ha enfrentado en los últimos meses. Específicamente, respecto al debate en torno a la propuesta

\* Estudiante de la Licenciatura en Economía, Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco. Agradezco el apoyo del Mtro. Miguel Ángel Barrios en el seguimiento de la estructuración del presente documento. Asimismo, agradezco los comentarios y sugerencias de los dictaminadores anónimos.

de Reforma Energética presentada por el Poder Ejecutivo, misma que fue aprobada por el Congreso de la Unión. A partir de estos puntos, se explora la incidencia de las actuales directrices económicas en cuanto al desenvolvimiento de las fuerzas productivas del país, en beneficio de los mexicanos. Por ello, se busca efectuar un análisis que tienda a reflexionar sobre los retos y objetivos que en materia económica tienen relación con la Reforma Energética.<sup>1</sup>

Concomitantemente, es menester considerar un panorama holístico que dé cabida a indagaciones minuciosas acerca del devenir histórico-económico de México. Se parte, dado lo anterior, de estas inquietudes para comprender los alcances de la propuesta ya indicada, con base en el proceso histórico del siglo pasado, el conjunto de políticas económicas contemporáneas aplicadas en México (liberalización de la economía y apertura comercial) y los objetivos que busca el gobierno federal. Estos menesteres se discuten, respectivamente, en los apartados en los que se divide este documento.

38

El presente artículo parte de las aristas más convenientes para lograr los fines planteados. Asimismo, las aseveraciones expuestas se fundamentan a partir de las investigaciones de algunos analistas. De tal forma que, al hilvanar puntos de vista disímiles, es posible formular una hipótesis formal.

Dicha hipótesis estriba en un punto nodal bifurcado de la siguiente manera:

- A. La reforma representa, en primera instancia, una continuación de las políticas económicas contemporáneas que han promovido la liberalización de la economía. En este sentido, la reforma coadyuva a la liberalización del sector energético, el cual, por mandato constitucional, estaba delegado al Estado mexicano; por consiguiente, no atiende cuestiones relacionadas con la corrupción en la empresa Petróleos Mexicanos (PEMEX), su régimen sindical y su incidencia en la economía mexicana por medio del desarrollo de una industria energética más diversificada.
- B. Conlleva una apertura comercial más fructífera con la federación estadounidense y con nuevos mercados mundiales, por encima de una incidencia en la economía nacional en su conjunto, esa situación se evidencia dadas las expectativas federales con respecto al crecimiento en la economía internacional y en la consabida relación comercial de México con su principal socio.

Finalmente, las conclusiones tienden a reflexionar los alcances de la reforma energética y su incidencia en las reformas liberalizadoras acaecidas en las últimas dos décadas del siglo pasado, en ese sentido —como ya se mencionó—, considérese dicha reforma como una continuación de aquellas, si bien no representa el ápice de las mismas, sí un paso en la adecuación de la economía mexicana en el contexto mundial.

<sup>1</sup> El presente artículo —pese a la divergencia de incidencias que posee en materia energética— versa en lo referente a la participación del sector privado en el rubro petrolero.

## Contextualización sobre la importancia del petróleo en la economía nacional: proceso histórico-contemporáneo aplicado al caso mexicano

### *Panorama histórico: inserción del petróleo en la economía mexicana*

Es sabido que “el Estado [...] pasó de ser un agente regulador externo a ser propietario directo de activos y recursos [en materia energética, principalmente], y más tarde volvió a su función original.”<sup>2</sup> Es decir, aquella función que imperaba en el siglo XIX, cuando el desarrollo económico, a merced de los gobiernos liberales, patrocinó los derechos de la libre industria. En contraste, gran parte del siglo XX se caracterizó por el control irrestricto del Estado en la economía nacional. Ello con base en un integumento nacionalista, que buscó un desarrollo autárquico mediante el mercado interno y las corporaciones en las cuales estribó la organización de los sectores sociales posrevolucionarios.

Estos argumentos permiten encuadrar las críticas que se han hecho con respecto a los alcances asequibles a partir de la estatización del sector energético. Con más puntualidad, respecto a la industria petrolera algunos autores consideran lo siguiente:

[...] el Estado mexicano a partir de los procesos de nacionalización [ha procreado] [...], la construcción de un mito fundacional alrededor de la nacionalización petrolera [que] ha impedido la conceptualización correcta de los retos que enfrenta esta industria, transformando lo que debería ser una discusión técnica en un debate ideológico que perpetúa la ineficiencia y la corrupción que la han caracterizado desde su estatización. El dominio soberano sobre los recursos y el crecimiento de la industria energética no requieren la existencia de monopolios, y no existen razones económicas que sugieran la superioridad de entidades estatales monopólicas cuasi verticalmente integradas ante arreglos institucionales con agentes en competencia adecuadamente regulados. [...].<sup>3</sup>

La fase de “petrolización económica” tuvo lugar a partir de la octava década del siglo pasado, en la administración de López Portillo. A partir de ese momento, el petróleo comenzó a tener una preponderancia cada vez mayor en la economía mexicana. Sin embargo, dicha “petrolización”, trajo consigo determinados “costos” para el país.

Por ejemplo, algunos autores comentan acerca de la *maldición de la abundancia*, en la cual “[...] los países que disponen de una abundancia de recursos naturales [...] suele[n] acompañarse de una degradación moral, ineficiencia y corrupción facilitadas y solapadas por los mismos recursos abundantes; [...]” más aún: “La economía se vuelve dependiente de los recursos extraordinarios. La voluntad de reformar e innovar se deteriora, pues la necesidad de esforzarse en ese sentido se percibe como menos urgente”.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Guajardo Soto, G. *et al.*, 2010: 667.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p. 668.

<sup>4</sup> García Alba, P., 2009: 122.

Sin embargo, no debemos soslayar el papel de la industria petrolera antaño de los descubrimientos mencionados. En efecto,

Para 1938, la entidad predecesora de Pemex, Petromex, contribuía con menos del 5 % de la producción total de crudo mexicano. Creada durante la administración de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934), Petromex tenía el mandato de coadyuvar al crecimiento del consumo interno, cuyo nivel anual en 1936 equivalía a 2.7 millones de metros cúbicos de crudo. Con la estatización, esta empresa quedó a cargo de los activos fijos pertenecientes a las empresas expropiadas, de los escasos remanentes de sus cuadros técnicos y administrativos y de la inversión en el sector.<sup>5</sup>

Más concretamente,

La conformación de Pemex se dio por un proceso de negociación entre el STPRM –Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana– las Secretarías de Hacienda y de Economía, y [así] el consejo directivo del Petróleo se estableció el 20 de marzo de 1938. La conformación legal de Pemex implicó que la entidad quedara aislada del impacto de sus resultados. De acuerdo con ella, Pemex no podía entrar en concurso mercantil *o usufructuar directamente a favor de sus propietarios* (en teoría los contribuyentes) el residual de rentas después de impuestos ordinarios. *Su naturaleza legal le impedía ser una empresa*; su deuda era respaldada en última instancia por el erario federal, y la remuneración de los altos ejecutivos estaba desvinculada de cualquier medida de desempeño de largo plazo. [...]. *La única medida para evaluar el desempeño de Pemex quedó atada a la producción*, y en este rubro Pemex cumplió su objetivo, satisfaciendo el mercado interno: aquélla aumentó de 38.8 millones de metros cúbicos en 1938 a 44.5 millones en 1940.<sup>6</sup>

Hoy día, se afirma que PEMEX no está cumpliendo con el objetivo señalado. Ya que su producción ha venido decreciendo, precisamente, en este señalamiento versa un objetivo medular de la Reforma Energética. En efecto, se espera un cambio estructural que se fundamente con la participación de la iniciativa privada en el sector energético. Sin embargo, como veremos más adelante, la participación privada en dicho sector se ha presentado en las últimas décadas, de tal modo, que la Reforma Energética se aúna a esos esfuerzos.

Para ahondar en este punto, tómnese en cuenta las crisis económicas que México ha resentido en relación con su plataforma petrolera. Como ejemplo tenemos a la administración de López Portillo y Pacheco, la cual “[...] no hubiera podido endeudarse en la magnitud en que lo hizo [si no se hubiese descubierto aquella *abundancia* que se intentó administrar], y sin las reservas de petróleo y sin créditos externos, no hubiera podido mantener sobrevaluado el tipo de cambio”.<sup>7</sup> Ello condujo a una profunda crisis que se extendió por toda la administración de De la Madrid Hurtado. Éste

[...] debió recurrir a una reducción drástica de los subsidios, lo que implicó aumentos elevados en los bienes y servicios ofrecidos por el sector público, como los combustibles, la electricidad y algunos alimentos de consumo popular, que hasta entonces recibían cuantiosos subsidios para

<sup>5</sup> Guajardo Soto, G. *et al.*, *op. cit.*, p. 670.

<sup>6</sup> *Ibid.*, pp. 670-71. El subrayado es mío.

<sup>7</sup> García Alba, P., *op. cit.*, p. 124.

mantener sus precios al consumidor relativamente bajos, en especial el pan blanco y la tortilla. Esto hizo que la inflación subiera, y que alcanzara niveles del orden del 100% anual, [...].<sup>8</sup>

El panorama no cambió durante la gestión de Salinas de Gortari. Pues en su sexenio, “[...] el déficit en cuenta corriente alcanzó un nivel histórico de ocho por ciento del PIB, que demandaba ser financiado con endeudamiento externo, y hubiera sido aún mucho mayor sin los recursos provenientes del petróleo”.<sup>9</sup>

Hasta este punto, resalta la exportación de crudo como factor determinante en la composición de los ingresos federales. Sin embargo, la utilidad que se le da a este recurso natural sólo radica en ser una materia prima con un valor comercial variable sujeto a los vaivenes de la oferta y la demanda mundiales. En el contexto contemporáneo, la reducción de las exportaciones petroleras se ha visto compensada por los altos precios relativos del petróleo. En efecto,

[...] de enero a julio la plataforma diaria de exportación de petróleo se ubicó en promedio en 1.185 millones de barriles diarios, contra 1.256 millones de barriles exportados en promedio durante 2012, es decir una caída de 5.7%. Los menores niveles de exportación de petróleo crudo están siendo una limitante para los ingresos petroleros, que por ahora está siendo compensado [, como ya lo indicamos,] por los elevados precios del crudo en los mercados internacionales.<sup>10</sup>

La cita anterior evidencia la dependencia del sector público con respecto a la exportación de crudo. No obstante, este punto *per se* aún resulta exiguo para entrever la imperiosa necesidad de reformar el sector energético. En efecto, las nuevas directrices económicas promovidas en las postrimerías del siglo pasado con respecto a la liberalización económica, han tendido el meollo del asunto que aquí se dilucida; en otras palabras, para comprender el motivo sustancial de la reforma energética es menester bosquejar las directrices mencionadas y, más aún, el papel que el Estado mexicano ha desempeñado desde entonces.

### **Liberalización del sector energético como continuación de las nuevas directrices económicas de las postrimerías del siglo pasado: liberalización económica y apertura comercial**

#### ***Encuadre socio-económico bajo el cual emerge la liberalización económica***

Diversos economistas e historiadores económicos han efectuados debates con respecto a los alcances y resultados de la liberalización económica efectuada décadas atrás. Para ello, se han tomado diversos campos macroeconómicos que reflejan esos menesteres. En este apartado, se discuten bosquejos con respecto a los mismos, para lo cual hay que considerar las crisis socioeconómicas que resultaron tras las políticas de sustitución de importaciones bajo

<sup>8</sup> *Ibid.*, 125.

<sup>9</sup> *Ibid.*, 127.

<sup>10</sup> Santander, 2013: 6.

el modelo de “desarrollo estabilizador”. Si bien, éste está fuera de nuestra discusión, nos da ciertas pautas para indagar el porqué de una liberalización económica como alternativa viable para el desarrollo y crecimiento económicos.

En efecto, de acuerdo a una cita de Leopoldo Solís, “El proteccionismo introdujo deformaciones que fueron agudizándose, principalmente en el mercado de trabajo. [...] Así, al finalizar esta etapa, la economía mostraba dos características importantes: insuficiencia dinámica para crear empleos, y una clara tendencia hacia el desequilibrio externo, acompañada con un déficit creciente de las finanzas públicas”.<sup>11</sup>

De ahí la necesidad de promover una apertura comercial, la cual se fue estructurando de acuerdo a las paulatinas medidas que dismantelaron el proteccionismo estatal. López Córdova y Zabludovsky (2010) matizan este proceso con base en dos etapas claras: la primera estribó en una apertura unilateral que se acompañó de las reformas estructurales acaecidas tras la crisis de la deuda externa de 1982, mientras que la segunda se forjó con base en una marcada red de tratados comerciales a partir de 1990.<sup>12</sup>

De acuerdo con los autores, se evidencia como la apertura comercial trajo consigo cambios en la composición de las exportaciones mexicanas, donde destaca el auge de las manufacturas, las cuales llegaron a cubrir hasta 87% de aquéllas entre 1993-2007. Más aún, —como argumento que sostiene nuestra hipótesis— tras el TLCAN “se ha registrado un cambio en la dinámica de los flujos de capital extranjero hacia México. Antes del acuerdo, la inversión extranjera directa promediaba cerca de 3 700 millones de dólares anuales, mientras que, en años de vigencia del TLCAN, ha sido de 18 900 millones de dólares al año, en promedio”.<sup>13</sup>

Las diversas reformas aplicadas por el Estado, como mencionan Moreno-Brid y Ros (2010), consistieron en “[...] eliminar la protección del mercado local de bienes y servicios, liberalizar los flujos financieros y de inversión extranjera, y disminuir la presencia del Estado en la economía”.<sup>14</sup> Si bien, algunos autores indican los logros obtenidos en materia de productividad, competitividad e inserción de la economía mexicana en la economía internacional, vía cambios estructurales en sus exportaciones, por ello, hay cierta ecuanimidad respecto al papel del Estado en la nueva configuración diseñada, en ella resalta, precisamente, la disminución de la participación estatal en diversos rubros como la inversión pública. Para ello debe considerarse el deterioro de la infraestructura y sus efectos en la competitividad industrial.

Moreno-Brid y Ros evidencian el contexto macroeconómico contemporáneo, de acuerdo con ellos

[...], el escaso ritmo de crecimiento económico, aunado a la elevada concentración del ingreso que caracteriza al país, se tradujeron en una magra generación de empleos, una intensa migración al extranjero [...] y un insuficiente avance en la reducción de la pobreza y la inequidad. Este

<sup>11</sup> Citado en López Córdova, J. E. y Zabludovsky, J., 2010: 713.

<sup>12</sup> *Ibid.*, p. 717.

<sup>13</sup> *Ibid.*, p. 723.

<sup>14</sup> Moreno-Brid, J. C. y Ros, J., 2010: 775.

decepcionante panorama social y lento crecimiento económico es evidencia de que las reformas macroeconómicas y la nueva inserción de la economía mexicana en la globalización tampoco han logrado colocar al país en una adecuada pauta de desarrollo de largo plazo.<sup>15</sup>

Parte de los magros resultados en materia socioeconómica se debe a las condiciones internas bajo las cuales emergieron las reformas liberalizadoras. García Alba (2006) efectúa un análisis a este respecto. En efecto, indica que la apertura del sector privado vía privatizaciones, a merced del acotamiento del Estado en materia económica, debe acompañarse de medidas complementarias, es decir, del establecimiento de un encuadre propicio que garantice “[...] la competencia y el acceso abierto [...], en casos de monopolio natural, de externalidades, de economías de red; y que si se dejan sin atender, terminarán por propiciar abusos de poder de mercado, estancamiento [...], y mermas en la distribución del ingreso”.<sup>16</sup>

Ante ello, precisamente, las privatizaciones han tomado parte del proceso liberalizador, son la muestra fidedigna del planteamiento que subyace a las nuevas directrices económicas. Pues ellas repercuten directamente en la cada vez más anonadada participación del Estado en la conducción de la economía; si bien, la reforma energética no plantea una privatización de PEMEX, sí incide directamente en la lógica privatizadora. La privatización de las empresas públicas tomó cuerpo y forma con base en los objetivos graduales que el Estado buscó, mismos que se centraron en el saneamiento de las finanzas públicas y en la apertura a la iniciativa privada para ofrecer mayor dinamismo a la economía y una mayor movilización de los factores productivos.

Con respecto al sector energético, el panorama anterior se adecua perfectamente, y permite entrever el desenvolvimiento de los encuadres jurídico-económicos propicios para la liberalización del sector. Para entender este respecto, deben considerarse los efectos a corto plazo resultantes de la petrolización de la economía. Cabe, entonces, insistir en la reorganización energética que tuvo lugar tras la crisis de 1982, la cual evidenció la fragilidad de la economía mexicana una vez que los precios del petróleo cayeron abruptamente. Este último punto es analizado y discutido por Guajardo Soto *et al.* (2010), quienes enfatizan, con relación a la nueva ley orgánica de PEMEX instrumentada en 1992, en las adecuaciones hechas en relación al sindicato petrolero y la organización segmentaria de la paraestatal.<sup>17</sup>

Asimismo, los autores dilucidan los primeros alcances de las medidas privatizadoras en industrias derivadas del petróleo, como la petroquímica, donde destacan fallidos resultados que se adjudican a la baja rentabilidad y altos riesgos. En efecto, “El fracaso predecible, [...] se explica porque los márgenes de la industria [petroquímica] en el ámbito mundial son bajos y volátiles, y Pemex no estuvo dispuesta a ofrecer a la venta plantas específicas [...]”. Aunado a ello, “[...] en 1995 el presidente [Ernesto Zedillo] envió al Congreso una

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 787.

<sup>16</sup> García Alba, P., 2006: 3-4.

<sup>17</sup> Guajardo Soto, G. *et al.*, *op. cit.*, p. 685-86.

reforma que permitía la inversión privada en el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural.”<sup>18</sup> En esa misma dirección, García Alba señala que “Se han otorgado más de 20 permisos de distribución, con exclusividad por 12 años. Esto entorpecerá la competencia, [...] [pues] Para cuando los competidores potenciales puedan entrar, las empresas establecidas llevarán una ventaja difícil de superar [...] [Aunadamente,] se han concedido 27 permisos para el transporte de acceso abierto”.<sup>19</sup>

Estas argumentaciones dan legitimidad a nuestra hipótesis, con respecto a que la reforma energética representa un impulso más en vías de la liberalización del sector energético en concatenación al propio proceso de apertura privada por el cual se han transformado diversos sectores antes estatizados. Sin embargo, los alcances que se esperan de la reforma bien pueden ser similares a los intentos pasados, ya que la reforma *per se* no representa un aliciente clarividente en cuanto a la liberalización del sector energético bajo un encuadre propicio para la competitividad económica.

### ***Panorama comercial mexicano y contextualización de su incidencia en el sector energético***

La apertura comercial iniciada en las postrimerías del siglo pasado, ha configurado cambios estructurales en la composición de la economía mexicana. De tal modo, que el comercio exterior ha incrementado su participación dentro del ingreso nacional y del producto interno bruto (PIB). En un documento oficial de 2011, por ejemplo, se menciona que “Durante las últimas dos décadas, el valor de las exportaciones e importaciones como proporción del PIB aumentó de 38.9% a 59.7%, y el 93% de las exportaciones se efectúa con socios de Tratados de Libre Comercio”.<sup>20</sup>

Ante tal situación, es preciso escudriñar la relación entre las hipótesis presentadas, las cuales tienden a mostrar que la apertura comercial mantiene una incidencia con la liberalización de la economía, en lo general, y con la liberalización del sector energético, en particular. Para ello, se muestra la evolución del nivel de exportación de mercancías mexicanas durante el presente siglo (v. Gráfica 1), así como la evolución del nivel de exportaciones petroleras durante el mismo periodo (v. Gráfica 2).

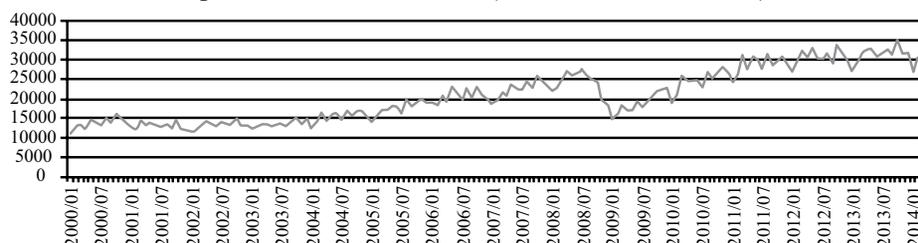
En ambas gráficas, se evidencia la similar evolución de ambos niveles. Dicha evolución muestra una tendencia creciente que en los últimos años ha decaído. Con base en esta aseveración, en primera instancia, se puede establecer la relación del sector energético con las relaciones comerciales, de hecho, hay evidencia de que una vez aprobada la Reforma Energética, PEMEX comenzó a diseñar nuevas estrategias comerciales. En efecto, a inicios del presente año, la paraestatal inició la exportación de crudo tipo Olmeca a Europa. Asimismo,

<sup>18</sup> *Ibid.*, p. 686.

<sup>19</sup> García Alba, P., *Competitividad...*, *op. cit.*, p. 25-26.

<sup>20</sup> Secretaría de Economía, 2011: 29.

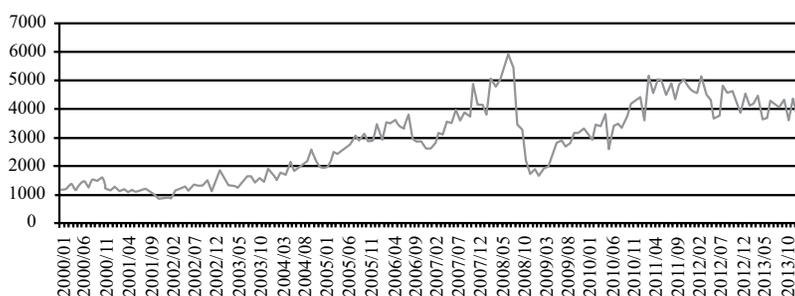
**Gráfica 1**  
**Exportaciones mercantiles (en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI (2014).

Nota: los datos corresponden al periodo 2000-2014 (primeros dos meses de este último año).

**Gráfica 2**  
**Exportaciones petroleras (en millones de dólares)**



Fuente: Elaboración propia, con datos de INEGI (2014).

Nota: los datos corresponden al periodo 2000-2014 (primeros dos meses de este último año).

“la paraestatal detalló que [...] la introducción del Olmeca al mercado europeo se busca detonar el arranque de una renovada estrategia comercial para ampliar las exportaciones del *oro negro* mexicano en mercados alternativos”.<sup>21</sup>

Para argüir con mayores detalles, considérese la relación comercial más estrecha que posee la nación mexicana. Es sabido que la federación mexicana tiene un socio comercial de gran importancia: Estados Unidos de América. A raíz de la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en 1994, la relación comercial entre México y Estados Unidos se ha intensificado.<sup>22</sup> Ante los profundos debates en torno a la apertura comercial mexicana, Esquivel (2010) destaca dos puntos que permiten comprender la materialización de este tratado comercial: por un lado, “México y Estados Unidos son socios comerciales del tipo natural. Es decir, se trata de economías vecinas, de gran tamaño y con una cierta complementariedad en sus estructuras tanto productivas y laborales”. Por otro lado, “la estructura productiva en México ya había sufrido un ajuste considerable. De hecho,

<sup>21</sup> *La Jornada*, 2014.

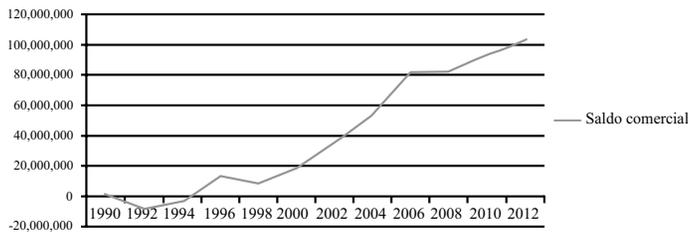
<sup>22</sup> A este respecto, cabe destacar la importancia sustancial presente en las reformas socioeconómicas y políticas llevadas a cabo en las postrimerías del siglo pasado. En efecto, Gerardo Esquivel, v. gr. menciona

muchas empresas e industrias importantes ya se habían ajustado a las nuevas condiciones de competencia internacional”.<sup>23</sup>

De 1995 a la fecha, México ha mantenido un superávit comercial con la nación estadounidense. Tal y como se muestra en la Gráfica 3. Bajo este criterio, la política económica comercial contemporánea ha desarrollado su programa.

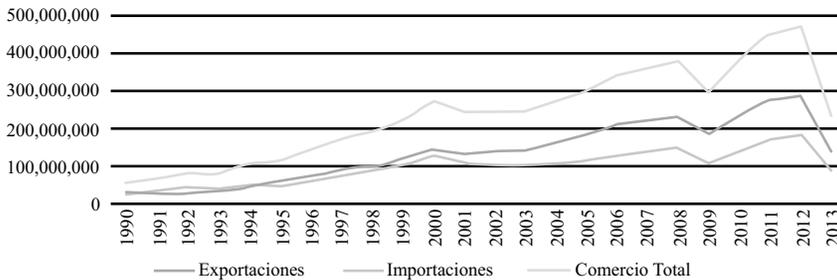
Asimismo, obsérvese la evolución del comercio de México con Estados Unidos (Gráfica 4).

**Gráfica 3**  
**Evolución del saldo comercial con Estados Unidos**



Fuente: Elaboración propia, con datos de SE (2013) y BANXICO (2013).

**Gráfica 4**  
**Comercio México- Estados Unidos**



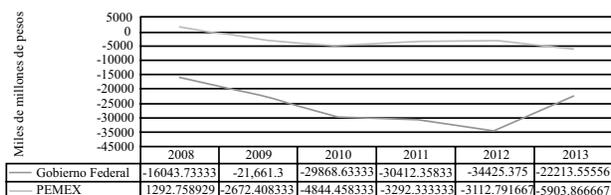
Fuente: Elaboración propia, con base en datos de SE (2013).

Para agudizar las presentes aseveraciones consideremos que “[...] Las finanzas públicas dependen en gran parte de la participación de la renta petrolera (37% en promedio de los ingresos fiscales federales proviene de los derechos e impuestos que paga PEMEX). Con esta aportación, la empresa estatal –Petróleos Mexicanos– cumple [...] su misión social”.<sup>24</sup> No obstante, la situación que presenta la empresa ha sido calificada, por algunos autores, como “paradoja”. Pues si bien resulta ser rentable, presenta considerables problemas financieros, tal y como se aprecian en la Gráfica 5.

que tres decisiones de política económica en dicho periodo. Con respecto al comercio con el exterior resalta, precisamente, el TLCAN.

<sup>23</sup> Esquivel, G., 2010: pp. 43-44.

**Gráfica 5**  
**Balances Financieros**



Fuente: Elaboración propia, con datos de la SHCP (2013).

Nota: Promedios anuales. Para 2013, solo se consideran los datos correspondientes hasta el mes de septiembre.

En suma, se ha mostrado la incidencia de la apertura comercial en el sector energético, dado que aquél ha forjado un encuadre económico cuya piedra angular son las exportaciones, en las cuales, precisamente, se muestra la incidencia de la Reforma Energética. Aunado a ello, se presentan diversos retos que deben ser atendidos, ya que su presencia podría determinar los alcances de la reforma; así como las directrices que la misma debe establecer en materia económica y social. En este sentido, Isabelle Rousseau (2010) considera inconvenientes adicionales en torno a la cuestión energética. En efecto,

[...] Las reservas probadas de hidrocarburos disminuyen de manera muy acelerada (dan para 9.2 años, al ritmo de producción actual). Además, [...]. El declive del mega yacimiento de Cantarell ha sido más rápido de lo que se estimaba, por el ritmo de producción al que ha estado impuesto. [Aunadamente] [...] México se ha vuelto un país importador neto de productos refinados (en 2006, el monto de las importaciones se elevó a 10 000 millones de dólares por año), un importador neto de productos petroquímicos (en 2006, 7 000 millones de dólares y la producción de gas natural sigue siendo insuficiente en relación con la demanda, [...])<sup>25</sup>

En el *Plan Nacional de Desarrollo*, la presente administración también delimita un encuadre contextual en materia energética. El cual es similar al panorama que ya hemos descrito:

La capacidad del Estado Mexicano para detonar nuevos proyectos de inversión [...] ha sido limitada y por tanto se requiere un nuevo marco institucional que permita al Estado aumentar su capacidad para producir energía más barata y de manera más eficiente, a fin de asegurar el abasto para la economía.

Adicionalmente, la capacidad de producción y refinamiento de petrolíferos en el país ha disminuido en los últimos años. [...] Lo anterior ha creado un déficit en el abasto de energéticos, que ha sido cubierto con crecientes importaciones. Asimismo, la segmentación de la cadena entre petroquímicos básicos y secundarios ha contribuido al deterioro de esta industria en el país. La mayor parte del mercado de insumos petroquímicos se abastece mediante importaciones. [...]<sup>26</sup>

Con base en lo que se ha dilucidado y el panorama presentado por el *Plan Nacional de desarrollo*, se arguye la necesidad de una reforma en materia energética. La cuestión, entonces, radica en qué tipo de reforma es la idónea. García Alba y Guajardo Soto, *et al.*, coinciden en

<sup>24</sup> Rousseau, I., 2010: 303.

<sup>25</sup> *Ibid.*, pp. 305-06.

<sup>26</sup> Diario Oficial de la Federación, 2013a

la imperiosa necesidad de reformar al sector –con referencia concreta a PEMEX– y vaticinan los problemas socioeconómicos que, eventualmente, se suscitarán y que, en cierto modo, han empujado al Estado a promover una reforma tan controvertida.

## Análisis de la Reforma Energética: alcances y objetivos

### *Directrices económicas contextuales y contemporáneas en materia petrolera*

48

Diversas cuestiones endógenas y exógenas han determinado la política económica mexicana en materia petrolera. A ello no deben escapar razones de carácter político, pues con base en ellas se han llevado a cabo discusiones en la materia. Por ejemplo, “[...] Estados Unidos no ha dejado de presionar para que su vecino sureño abra a la inversión extranjera su industria petrolera y modifique la arquitectura institucional del sector (en particular, la ley reglamentaria de la Carta Magna del país, en sus artículos 27 y 28)”.<sup>27</sup>

Precisamente la aseveración de Rousseau muestra la parte medular de la reforma energética. De hecho, se aprecia que la misma gira en torno a modificaciones constitucionales, las cuales entrevén satisfacer la demanda de mercados estratégicos. Para tal efecto, el argumento que se ha manejado *per se* hace hincapié en “atraer inversión extranjera al ramo petrolero”. En este sentido, la reforma sentenciada indica, explícitamente,

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dichas asignaciones o contratos las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.<sup>28</sup>

Además, la rentabilidad de PEMEX –pese a los inconvenientes diversos ya dilucidados– ha provocado el descuido de otros segmentos, como la innovación tecnológica.

Aquí cabe aclarar dos cuestiones generales que permiten indicar la poca cabida que la propuesta reformista tendrá *grosso modo* en la economía en su conjunto:

- Por un lado, la reforma no presenta un plan de acción concreto que conlleve los resultados esperados. Concomitante a la falta de una política industrial verdaderamente eficaz y lozana, resultan exiguos los flujos de capital que llegarán a México, como resultado de la eventual aprobación de la reforma energética, para incidir decisivamente en el desarrollo de las fuerzas productivas y en la formación de un crecimiento económico sostenido.

<sup>27</sup> Rousseau, I., *op. cit.*, p. 318.

<sup>28</sup> Diario Oficial de la Federación, 2013b.

- Sin duda, es muy probable que el flujo comercial hacia Estados Unidos se beneficiará hondamente. En otras palabras, la reforma energética traerá consigo una mayor exportación en materia petrolera hacia la federación estadounidense. Considérese que “[...] sus dos socios comerciales [del TLCAN] –Canadá y México– son sus principales abastecedores: participan respectivamente con 16 y 15% de sus importaciones de crudo”.<sup>29</sup>

Rousseau coadyuva en la fundamentación de las dos cuestiones mencionadas. En efecto,

[...] La renta petrolera ha sido canalizada al gasto corriente, lo cual ha tenido efectos nefastos sobre la productividad de la empresa: *le ha impedido revertir una parte de sus ganancias en el financiamiento de sus proyectos y ha inflado su deuda*. Tampoco esta renta ha sido utilizada en beneficio de las generaciones futuras. No se ha logrado –ni buscado siquiera– promover la economía no petrolera con una política de empleo y de compras locales (para alentar la capacitación y la transferencia de tecnología) con el fin de diversificar la economía.<sup>30</sup>

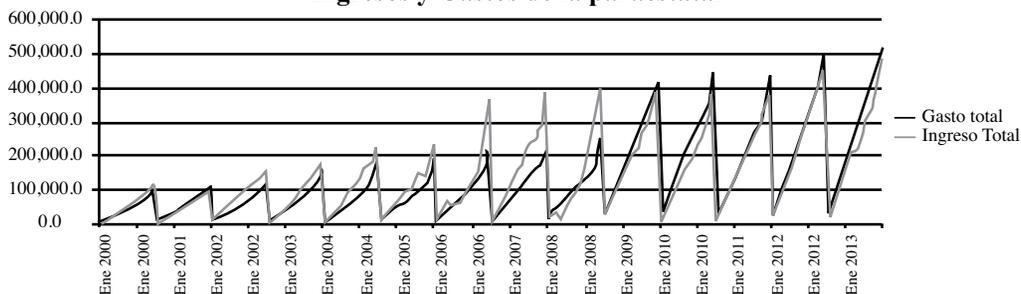
49

Sucintamente, los planteamientos de la propuesta reformista del Ejecutivo federal -son los siguientes:

La propuesta de reforma que hoy se somete a consideración: 1) Mantiene la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos en el subsuelo, sólidos, líquidos y gaseosos en todo momento; 2) Mantiene la prohibición de otorgar concesiones, al basarse en la conducción decidida e irrenunciable de las actividades del sector por parte del Estado, en el entendido de que sólo éste puede disponer de los recursos del subsuelo; 3) Plantea la incorporación de contratos, que celebre el Ejecutivo Federal, con organismos y empresas del Estado y/o terceros que permitan expandir y hacer más eficientes las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y 4) Autoriza, a partir de permisos otorgados por el Ejecutivo Federal, la participación de terceros en refinación, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos sin que se ponga en riesgo la propiedad de nuestros recursos.<sup>31</sup>

La Gráfica 5 ilustra los gastos e ingresos totales de PEMEX (en millones de pesos) a partir de 2000. Obsérvese que en los últimos años el gasto total ha superado al ingreso total.

**Gráfica 6**  
**Ingresos y Gastos de la paraestatal**



Fuente: Elaboración propia con datos de BANXICO (2013).

Perspectiva petrolera con base en el marco de liberalización del sector energético.

<sup>29</sup> Rousseau, I., *op. cit.*, p. 318.

<sup>30</sup> *Ibid.*, p. 319. El subrayado en mío.

<sup>31</sup> Peña Nieto, E., 2013: 10.

***Perspectiva petrolera con base en el marco de liberalización del sector energético***

La reforma energética presentada por el Ejecutivo es meramente superficial en cuanto a sus objetivos primordiales. De tal forma que es posible dilucidar sus alcances desde perspectivas que le atañen. Sin embargo, como se mencionó en el apartado anterior, es indiscutible tomar en cuenta que la misma es una continuación de las legislaciones acaecidas en las últimas décadas para liberalizar al sector energético. Así, “[...] la *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica*, [fue] la que redefinió lo que se entiende por servicio público, [...] [pues] dejó fuera de este concepto el autoabastecimiento, la electricidad que producen las empresas por sí mismas; la cogeneración, que es cuando la electricidad es un subproducto de los procesos industriales propios de las empresas [...]”.<sup>32</sup> En esa misma dirección, “[con] La reforma de 1995 [se] permitió la participación privada en distribución y transporte de gas natural”.<sup>33</sup> Aunque, “Apostarle a la privatización implicó apostarle al gas, un insumo en el que no existe ventaja comparativa para el país en cuanto a su uso interno”.<sup>34</sup> Es resumen, hay una mentalidad que entrevé una valorización semejante a la que existe en procesos productivos industriales. Para comenzar, se hace énfasis, precisamente, en los objetivos generales que la presente administración busca:

El Plan Nacional de Desarrollo 2013-2014, considera las acciones prioritarias para el aseguramiento de los principales hidrocarburos en el país, como es el incremento de reservas y niveles de producción, el mejoramiento de la infraestructura de procesamiento, de transporte, y promover la eficiencia operativa y administrativa de Petróleos Mexicanos; todo ello, para satisfacer las necesidades energéticas de la población, fortalecer la industria petrolera asegurando el abasto a precios competitivos y el desarrollo de la cadena productiva.<sup>35</sup>

Sobre todo, se hace énfasis en “[...] efectuar las reformas necesarias, a fin de transformar a Petróleos Mexicanos (PEMEX), en una empresa pública de carácter productivo propiedad del Estado con capacidad de competir con los mejores estándares a nivel mundial, fortaleciendo a PEMEX con arreglos e instrumentos de gobierno corporativo y de transparencia que exige [...] [tal empresa productiva]”.<sup>36</sup>

Cabe, en relación a lo anterior, denotar cuáles son las medidas concretas que el Ejecutivo empleará, como ya hemos hecho referencia, para alcanzar los objetivos que busca. Dado que la participación del sector privado se ha moldeado, de tal forma que sea una condición *sine qua non* para aquéllos.

En materia de la propia propuesta, se nota la insistencia de la participación privada, y, más aún, un punto de referencia que permite profundizar nuestro análisis: la reforma entrevé

<sup>32</sup> García Alba, P. *Competitividad...*, op. cit., p. 22

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>34</sup> *Ibid.*, p. 26.

<sup>35</sup> Peña Nieto, E. *Primer...*, 2013: 527.

<sup>36</sup> *Idem.*

modificaciones textuales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que parecen *per se* las medidas concretas que el Ejecutivo efectuará:

En el contexto actual, la imposibilidad de que la Nación pueda aprovechar en sus actividades de exploración y extracción, la participación de particulares, a través de contratos, los cuales podrían aportar precisamente las altas inversiones requeridas, los recursos tecnológicos y la experiencia, así como compartir riesgos, constituye una barrera injustificada que la coloca en desventaja de los demás operadores y que le impide aprovechar en forma óptima sus propios recursos en beneficio de los mexicanos.

Para ello se propone eliminar del artículo 27 constitucional la restricción incorporada en 1960, que le impide al Estado la utilización de contratos en sus actividades de explotación de hidrocarburos, es decir, en su extracción del subsuelo para su aprovechamiento [...].

La eliminación de dicha restricción, generará un marco constitucional idóneo para que, conforme más convenga a los intereses de la nación, el Estado pueda aprovechar las aportaciones de terceros para complementar a sus organismos, como lo es Petróleos Mexicanos, a través de contratos eficientes que alineen los incentivos de los contratistas con los del Estado, [...]<sup>37</sup>

La cita anterior demuestra un punto sustancial que no debe soslayarse: el Estado, con base en las políticas liberalizadoras que ha desarrollado, delega a la iniciativa privada una “responsabilidad” que debió asumir, ésta estriba en canalizar recursos de la paraestatal que le permitan efectuar exploraciones y explotaciones; así como invertir en innovaciones tecnológicas propicias para aquéllas. Esta aseveración ha sido ampliamente debatible; pues, por un lado, el Estado se desatiende de la misma bajo la argumentación de que la renta obtenida de la paraestatal se dirige al gasto público (escuelas, hospitales, etcétera). Aunque, por otro lado, diversos autores arremeten contra este planteamiento con argumentos que encierran determinada plausibilidad.

En ese sentido, Guajardo Soto, *et al.* y García Alba insisten en un problema que subyace en régimen fiscal al cual está sometido PEMEX, mismo que se evidencia en el techo fiscal al cual se ciñe la paraestatal cada año. Por tal motivo, “Una empresa como PEMEX debiera estar fuera de la contabilidad tradicional del déficit público. Sus inversiones son rentables y ejecutarlas proporciona más, no menos dinero al gobierno federal, para su gasto social.” Más aún, el autor propone, concretamente, para el caso de PEMEX “[...] [que se contabilice] como parte de las finanzas públicas sólo el balance del estado de pérdidas y ganancias, que es lo relevante para evaluar los resultados de cualquier empresa productiva, pública o privada”.<sup>38</sup> La gráfica siguiente da sustento a las presentes argumentaciones; muestra las utilidades de PEMEX en la primera década del presente siglo.

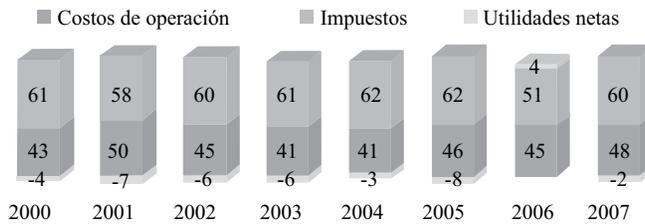
## Conclusiones

La propuesta —o mejor dicho, conjunto de propuestas— del Ejecutivo Federal soslayan, en gran medida, puntos sustanciales que deben ser revisados en el afán de lograr una reforma energética *ad hoc*; incluso, hay aristas que no son propias del proceso económico, pero que

<sup>37</sup> Peña Nieto, E. *Documento...*, *op. cit.*

<sup>38</sup> García Alba, P. “El petróleo...”, *op. cit.*, pp. 128-29.

**Gráfica 7**  
**Costos, impuestos y utilidades, 2000-2007 (porcentajes)**



Fuente: Pemex Formatos 20-F (2000-2007).

Nota: Adecuación de la gráfica 16.3 presentado por Guajardo Soto, G. *et al.*, *op. cit.*, p. 688.

deben ser tomadas en cuenta para efectuar diversas indagaciones que den sustento a los planteamientos reformistas que actualmente están colocados sobre la mesa.

Existen pruebas contundentes que dan cabida a una necesidad imperiosa para llevar a cabo, hasta determinado punto, una reforma que se sustente en la creciente exploración y explotación de hidrocarburos. Asimismo, es notorio que los objetivos están orientados en el corto plazo, pues independientemente de las consecuencias que en un plazo mayor puedan presentarse, no hay un planeamiento lo bastante idóneo que dé certeza a un cambio profundo en las relaciones económicas de la federación mexicana.

Con base en las indagaciones efectuadas, nótese cómo se da sustento a la hipótesis presentada, la cual partió de diversas directrices que, en suma, muestran un panorama amplio sobre los alcances de la reforma energética y, por supuesto, los retos que la misma, en connivencia con la administración del presidente Peña Nieto, debe afrontar.

Concomitante a lo anterior, debe considerarse cómo el valor agregado explícito en los planteamientos reformistas dirige su atención a ciertos elementos de refinación. No obstante, no hay un objetivo concreto que busque ampliar la valorización del crudo en el estricto sentido de la palabra. Pues lo que se busca es “producir” más petróleo.

La Reforma Energética da cabida a la continuación de las actividades que el gobierno federal ha desarrollado desde hace poco. En efecto, la dependencia de la economía con respecto a este recurso natural se aúna a la falta de un objetivo medular que busque desarrollar actividades productivas que, fuera o dentro de la concepción petrolera, posibiliten el desarrollo sostenido de los agentes productivos, e incluso anonadar las desigualdades socioeconómicas de la federación mexicana.

Finalmente, se evidencia como la reforma energética es una continuación de las políticas económicas liberalizadoras, mismas que, pese a sus fructíferos logros, aún distan de dar solución definitiva a los problemas socioeconómicos de la nación. Incluso, se bosquejó el panorama bajo el cual emerge la reforma energética, concretamente en el rubro petrolero. De tal modo, que los alcances derivan, precisamente, de las adecuaciones jurídicas que eventualmente se realicen como soporte a la reforma. Además, de la inserción del sector energético en la economía nacional en su conjunto, de lo cual, se presenten evidencias distorsionadas que fundamenten las argumentaciones gubernamentales.

Así mismo, se demostró el panorama contextual que atraviesa PEMEX, bajo el cual se ha justificado la reforma energética, misma que, además de ser imperiosa, se adecua a la apertura comercial. Aunque, ciertamente, no cubre aspectos sociales, económicos y culturales, lo cuales merecen precisarse para encontrar el meollo del problema que subyace al control de la paraestatal por parte del Estado mexicano.

## Bibliografía

- Banco de México (<http://www.banxico.org.mx/>)
- Diario Oficial de la Federación (2013a). *Plan Nacional de Desarrollo*, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle\\_popup.php?codigo=5299465](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465), fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013.
- (2013b). *DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía.*, disponible en: [http://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013](http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013), fecha de consulta: 26 de abril de 2014.
- Esquivel, Gerardo. “De la estabilidad macroeconómica al estancamiento estabilizador: el papel del diseño y la conducción de la política económica”, v. IX: Crecimiento Económico y Equidad, en Lustig, N. (coord.), (2010). *Los grandes problemas de México*, México: Colegio de México disponible en: <http://2010.colmex.mx/tomos/crecimiento1.html>
- García Alba Iduñate, Pascual (2006). *Competitividad económica de México, desde la adopción del TLCAN*. Documento de trabajo: Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, campus Ciudad de México.
- (2009). “El petróleo y el futuro de la economía mexicana”. Parte II. Economía Mexicana, en Sánchez Daza, J. A. (coord.), (2009). *Economía teórica y aplicada. México y el mundo*, México: Ediciones Eón/Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, pp. 121-34.
- Guajardo Soto, Guillermo; Salas, Fernando, y Velázquez, Daniel (2010). “Energía, infraestructura y crecimiento, 1930-2008”, en Kuntz Ficker, S. (coord.), *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México: Gobierno Federal/Secretaría de Economía/Colegio de México. pp. 667-704.
- Kuntz Ficker, Sandra (coord.), (2010). *Historia económica general de México. De la colonia a nuestros días*, México: Gobierno Federal/Secretaría de Economía/Colegio de México.
- La Jornada (2014). *Inicia Pemex este mes exportación de crudo a Europa*, 6 de enero. Disponible en: <http://www.jornada.unam.mx/ultimas/2014/01/06/inicia-pemex-este-mes-exportacion-de-crudo-a-europa-2476.html>, fecha de consulta: 06 de enero de 2014.
- López Córdova, J. Ernesto y Zabludovsky, Jaime (2010). “Del proteccionismo a la liberalización incompleta: industria y mercados”, en Kuntz Ficker, Sandra (coord.), pp. 705-28.
- Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros, Jaime (2010). “La dimensión internacional de la economía mexicana”, en Kuntz Ficker, Sandra (coord.), pp. 757-88.
- Peña Nieto, Enrique (2013a). Documento de Iniciativa de Reforma a los artículos constitucionales 27 y 28. Disponible en línea a través de diversas dependencias federales. Fecha de consulta: 10 de noviembre de 2013.
- (2013b). *Primer Informe de Gobierno*. Disponible en: [http://d5d3d27e1f3d539a162fa00104427ebc661a8d17f062b85c9f9a.r74.cf2.rackcdn.com/1\\_IG\\_DOCUMENTO\\_ESCRITO.pdf](http://d5d3d27e1f3d539a162fa00104427ebc661a8d17f062b85c9f9a.r74.cf2.rackcdn.com/1_IG_DOCUMENTO_ESCRITO.pdf)
- Rousseau, Isabelle. “PEMEX y la política petrolera: los retos hacia el futuro”, v. XIII: Políticas Públicas, en MÉNDEZ, J. L. (coord.), (2010). *Los grandes problemas de México*, México: Colegio de México, disponible en: <http://2010.colmex.mx/tomos/politicasp1.html>
- Santander (2013). *El indicador semanal, 2 de septiembre de 2013*.
- Secretaría de Economía (2011) *Análisis de la competitividad de México. Cierre de 2011*. Disponible en [www.economia.gob.mx/files/diagnostico\\_economia\\_mexicana.pdf](http://www.economia.gob.mx/files/diagnostico_economia_mexicana.pdf), pp. 41.
- Secretaría de Economía (<http://www.economia.gob.mx/>).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (<http://www.shcp.gob.mx/>)