

## ASPECTOS RELEVANTES DE LA INICIATIVA DE REFORMA DE PEMEX

*Fernando Medina Tiempo\**

**RESUMEN.** La importancia económica de la industria petrolera difiere de acuerdo a las particularidades del país de que se trate, para las economías emergentes representa uno de los puntales esenciales en el impulso al desarrollo económico, esto cubre no sólo los problemas de producción sino las consecuencias sociales con las cuales se encuentra relacionadas; aquí se analizan dos aspectos relevantes: el primero es el elemento de sustentabilidad que se menciona en la iniciativa y que causa contradicción a lo propuesto; el segundo se refiere a aquellos puntos que originan la controversia principal referida a la privatización o no que se localizan en la propuesta gubernamental.

**ABSTRACT.** The main economic aspect of the petroleum industry is different dependig of the particularity of each country, for the emergent economies represent one of the esencial support for giving force to the economy development, into relationship are the social consecuense of the production problematic; here analisys for two relevant aspects the first is an sustentability element what the propouse inclous and his contradictory aspect. The second are the all aspects what controversy risource conserning privatization or not, include in the government propouse.

### **Introducción**

La explotación del petróleo resulta cada vez de mayor importancia para los países que lo poseen porque poco a poco el hombre ha ido incorporando este hidrocarburo a la producción, sobre todo al transporte, incrementando al por mayor el suministro, y por ende, agotando progresivamente sus reservas mundiales.

---

\*Profesor titular del Área de Historia y Geopolítica de la Escuela Superior de Economía del Instituto Politécnico Nacional.

Como sabemos, su incorporación a las actividades productivas fue un paso crucial en la evolución económica, ya que fue el elemento multiplicador de la diversidad de productos y con esto de miles de procesos productivos e innovaciones que lo posicionaron como motor impulsor del desarrollo; para algunas naciones desde el final del siglo XVIII y todo el siglo XIX y el XX. Motivo por el cual las naciones que lo poseían se congregaron para diseñar las políticas más idóneas para su explotación, presentándose fuertes diferencias que han causado también conflictos internacionales derivando en guerras con el único fin de asegurar su abastecimiento.

Para México resulta ser un elemento ligado a la soberanía nacional, resultado de la defensa de su explotación desde finales de los años treinta durante el siglo pasado e incorporado como palanca para su desenvolvimiento desde mediados de los años setenta. El crudo ha proporcionado, desde entonces, los recursos financieros para que el gobierno formule los programas sociales que requiere la mayoría de la población y así poder subsanar los embates producidos por las distorsiones del conjunto de la economía. Por lo que ha sido elemento clave en el diseño de diversos planes de desarrollo, sexenio a sexenio, cuya finalidad ha sido siempre apuntalar el crecimiento de la economía mexicana y en el mediano plazo dejar de depender de tales recursos de divisas, esto aún no se ha logrado.

Actualmente se abre una disputa en el Congreso por la forma en la cual se debe de explotar la extracción del crudo, la disyuntiva es: 1) seguir como hasta ahora y 2) permitir que la iniciativa privada participe en mayor proporción en la producción petrolera. En la primera se aduce el rechazo absoluto hacia la privatización, la segunda niega que su intención sea privatizar la explotación petrolera.

La segunda, que pertenece al gobierno federal, presenta una iniciativa de Reforma de Pemex, la cual fue formulada con el cuidado especial de nunca manejar en forma literal el concepto "privatizar", pero en su contenido persiste esa idea motivando el debate nacional.

Aquí se considera que, más que apoyar a alguna de las corrientes, es imprescindible formular una iniciativa alterna a las que se perciben, pero

tomando en cuenta a los especialistas e intelectuales en el ramo y las percepciones de la sociedad, se pretende, con el manejo de información, realizar un somero análisis, por supuesto no exhaustivo, que permita por un lado demostrar que la Iniciativa de Reforma Petrolera no cumple satisfactoriamente con su propósito principal, que es establecer la plataforma petrolera para el desarrollo de la economía mexicana con carácter de sustentabilidad y de paso mostrar aquellos pasajes de esta iniciativa que causan la controversia privatizadora. A su vez, poner en la mesa de las discusiones que debería anteponerse el asunto de la sustentabilidad ante el carácter privatizador.

La iniciativa tiene tres objetivos:

1. Fortalecer el régimen de gobierno corporativo en la paraestatal.
2. Regular sus esquemas de operación y ampliar las posibilidades y alcances de su actuación para hacerla más eficiente.
3. Reforzar y diversificar los mecanismos de control y supervisión.

En el primero, dicho reforzamiento consiste en incrementar los miembros del Consejo Administrativo, pasar de 12 (seis designados por el gobierno, cinco del sindicato y el director) a 16, agregando cuatro consejeros profesionales o comisarios designados por el Ejecutivo Federal, con lo cual se incrementa su poder de decisión.

El aspecto esencial del segundo objetivo es pasar de organismos subsidiarios a organismos descentralizados con personalidad jurídica, de esta forma se pretende que Pemex pueda celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios contratos y suscribir títulos de crédito; además, se crean bonos personales delimitados y regulados, títulos de crédito emitidos por el propio organismo otorgando a sus tenedores una contraprestación (Hacienda los diseñará y un comisario los regulará).

En el tercero se argumenta que la paraestatal tendrá flexibilidad en el manejo de la deuda con autonomía en el manejo del presupuesto, aunque en realidad se señalan los límites de ese manejo y de esa autonomía presupuestal en plazos sucesivos (25%, después del 35%, siempre y cuando cumpla con sus disponibilidades presupuestales para el desarrollo de la economía).

El fundamento principal de la iniciativa presentada es compensar la caída de la producción de crudo que desde 2005 se ha venido dando, con la finalidad de alcanzar los niveles que se obtuvieron en 2004 con una producción de 3 383 millones de barriles diarios. Es decir, se pretende mantener la plataforma de producción en el mediano plazo mediante la estrategia de: a) exploración y desarrollo de recursos prospectivos en las cuencas del Sureste; b) la explotación de campos abandonados; c) el desarrollo del paleocanal de Chicontepec, y d) la exploración y desarrollo en las aguas profundas del Golfo de México.

Teniendo en cuenta la pérdida de recursos económicos que se han dejado de obtener desde entonces y considerando que el país cuenta con reservas totales del orden de 44 483 millones de barriles de petróleo como suma que representan las reservas posibles y probables; 93% localizadas en tres tipos de campos, a saber, 41 por ciento en campos en declinación (Cantarell, Ku-Maloob-Zaap1 y la región marina sureste); 10 por ciento en campos maduros (Bellota-Jujo y Samaria Luna) y 42 por ciento en una región en vías de desarrollo: Chicontepec.

De aquí que nuestra primera pregunta es ¿por qué se pretende producir más? Si, primero, siendo un recurso no renovable y puesto que no somos los que más tenemos, como se puede apreciar con estadísticas claras, obsérvese cuadro 1.

Somos el lugar 17 a nivel mundial, pero sobre todo hay que destacar que no somos los que más producimos (cuadro 2), por lo que hay que repensar dos veces lo que conviene al país en materia energética y no sólo de la extracción del petróleo.

Para poder comprender que no se está tratando de cualquier recurso sino de la principal fuente de energía, muy costosa e imprescindible para el desarrollo económico, por esto es mejor pensar cuánto queremos que nos dure; porque no se trata de acabarlo cuanto antes. En este estudio se toma como el asunto primordial el aspecto que se marca como de sustentabilidad, entendiendo por ello no sólo la preservación del recurso sino aquellas implicaciones ecológicas y sociales futuras que conlleva la problemática energética. ¿Cómo ubicamos esta última?

**Cuadro 1**  
Reservas probadas de petróleo crudo. Principales países,  
2006, al 1 de enero de 2007.

Lugar que ocupan	País	Millones de barriles
1°	Arabia Saudita	259 800
2°	Canadá	179 210
3°	Irán	136 270
4°	Irak	115 000
5°	Kuwait	99 000
6°	Emiratos Árabes Unidos	97 800
7°	Venezuela	80 012
8°	Rusia	60 000
9°	Libia	41 464
10°	Nigeria	36 220
11°	Kazakhstan	30 000
12°	Estados Unidos	21 757
13°	China	16 000
14°	Katar	15 207
15°	Argelia	12 270
16°	Brasil	11 773
17°	<b>México</b>	<b>11 656</b>
Total mundial		1 317 447

Fuente: *Oil and Gas Journal* (marzo 12 de 2007) y PEMEX.

**Cuadro 2**  
**Producción de petróleo crudo. Principales países, 2006.**

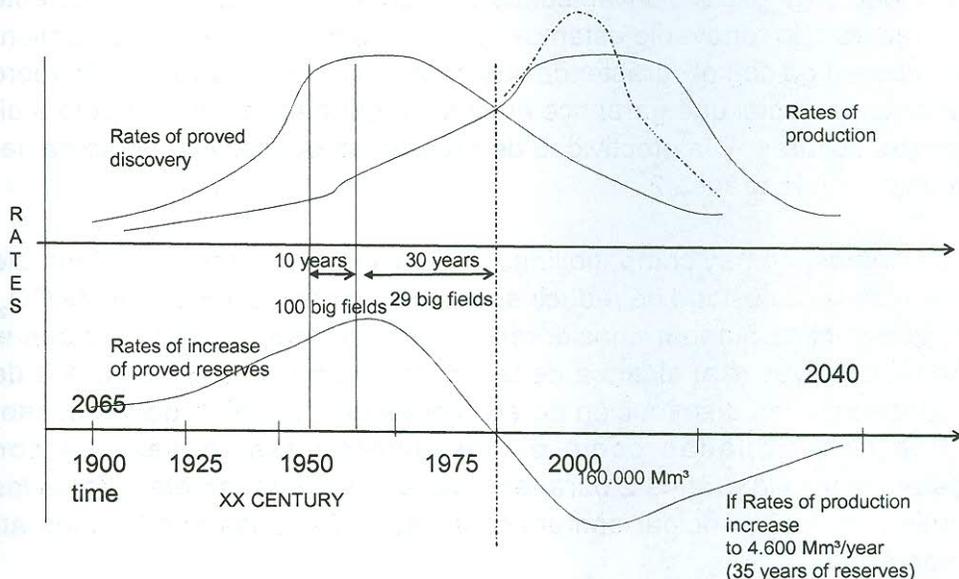
Lugar que ocupan	País	Miles de barriles diarios
1°	Rusia	9 498
2°	Arabia Saudita	9 098
3°	Estados Unidos	5 143
4°	Irán	3 891
5°	China	3 683
6°	México	3 256
7°	Emiratos Árabes Unidos	2 625
8°	Venezuela	2 562
9°	Canadá	2 515
10°	Kuwait	2 501
11°	Noruega	2 491
12°	Nigeria	2 219
13°	Iraq	1 900
14°	Brasil	1 722
15°	Libia	1 708
Total mundial		72 566

Fuente: *Oil and Gas Journal* (marzo 12 de 2007) y PEMEX.

Si observamos la grafica 1, ésta muestra, en la primera parte, que la explotación mundial de petróleo se dio durante 30 años, que culminaron en el año 2000, entonces todas las naciones petroleras organizaron su extracción en mayor medida, la gráfica ilustra que a partir de entonces la producción petrolera mundial comienza a descender debido a que en los próximos años el petróleo escaseará progresivamente y, en su segunda parte, que hasta el año 2030 aproximadamente sólo se contará con 160 millones de metros cúbicos (millm<sup>3</sup>) en promedio, pero que si la tasa de producción se incrementa

Gráfica 1  
Modelo Teórico de las reservas nacionales futuras  
Teoritical model projecting future reserves national  
academy of sciences Washington D.C.

La curva de Hubbert ( I )



Fuente: Dicco y Freda 2004. Material AREPO 11. Área de Recursos Energéticos y Planificación Para el Desarrollo del IDICSO (Inst. Inv. En Cien. Soc). Feb 2005. Univs Salvador. Email: [IDICSO@yahoo.com.ar](mailto:IDICSO@yahoo.com.ar) Sotio Web: <http://www.salvador.edu.ar/csoc/idicso/energia/energia.htm>.

entonces se dispondrá solamente de 4 600 millm<sup>3</sup>. En México se propone incrementar la explotación en lugar de *racionalizarla*; hay que sacarlo cuanto antes con el único afán de contar con una gran cantidad de divisas para continuar subsidiando al gobierno federal y actualizar a la paraestatal Pemex sin existir un plan que demuestre dejar de depender del petróleo para el crecimiento económico del país.

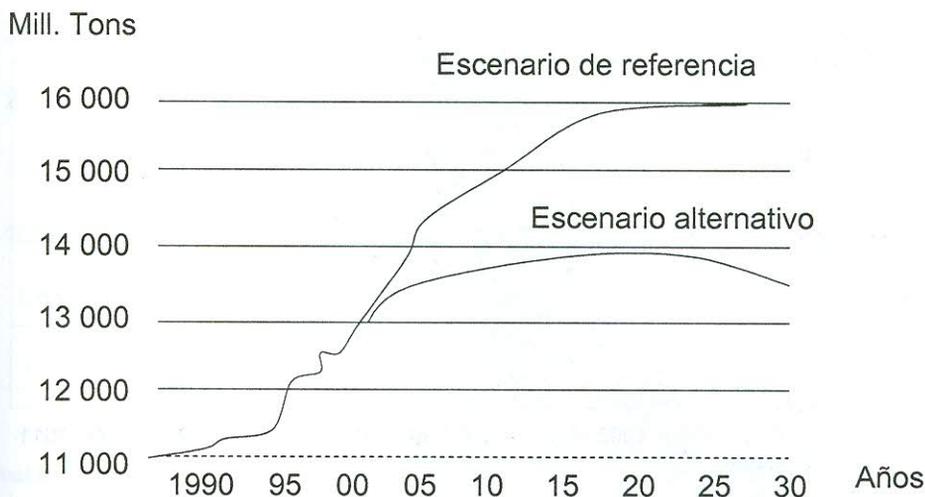
Entonces, ¿para qué se plantea de esa manera? En dicha iniciativa se afirma que es para que "...garanticen el futuro de la paraestatal y los recursos energéticos en beneficio de las generaciones futuras de mexicanos". En esta última parte de la afirmación se realza el aspecto sustentable que se propone esta iniciativa, pero si tomamos en cuenta que en un modelo sustentable se contemplan varios elementos como la satisfacción de necesidades básicas, considerar a generaciones futuras, participación conjunta de la población y preservar los recursos naturales, entonces dicha iniciativa no es compatible con esto último porque la finalidad es la extracción inmediata y progresiva del crudo, o siendo éste un recurso no renovable estamos en el punto de acelerar su agotamiento; no se diga con el carácter de sustentabilidad referidos a decidir sobre el sistema social que garantice empleo, seguridad social y respeto a diversas culturas, y la efectividad de programas educativos, como se demuestra en la gráfica 2.

Además, no hay compatibilidad debido a que el carácter sustentable parte de la necesidad de reducir sustancialmente las emisiones de CO<sub>2</sub>, lo que implica planear considerando dejar de producir petróleo con el fin de coadyuvar al alcance de las metas propuestas en la Ronda de Tokio sobre las disminución de emisiones de CO<sub>2</sub> tanto de las economías desarrolladas como de las emergentes, obsérvese con detenimiento la gráfica 2 para tener idea del monto tan elevado de las emisiones del principal contaminante que afecta las condiciones atmosféricas.

La gráfica 2 muestra claramente la cantidad de emisiones de dióxido de carbono a escala mundial y la necesidad de reorientar tal tendencia para lograr su disminución con un escenario alternativo.

Grafica 2

Evolución de emisión de dióxido de carbono por uso de energía.



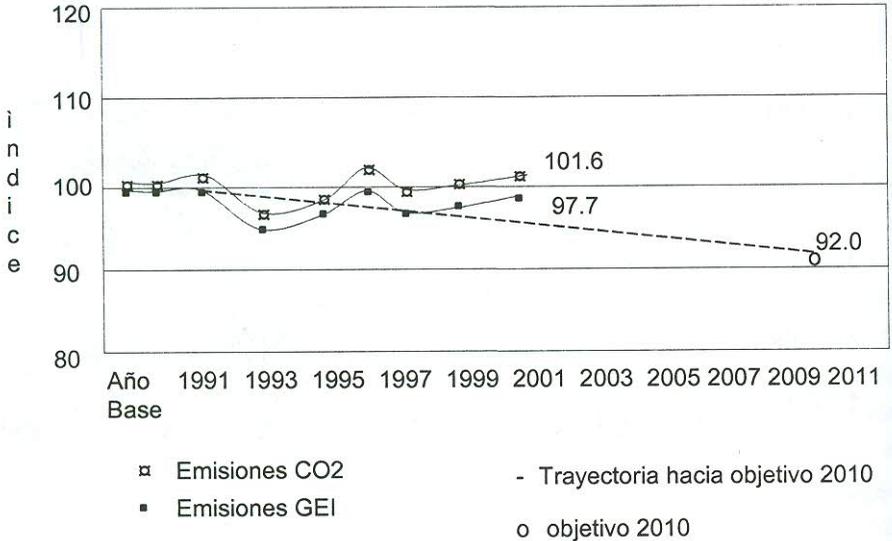
Fuente: Word Energy outlook 2004.

La grafica 3 es más elocuente respecto al logro de metas para contribuir a la disminución del conjunto de contaminantes que garanticen una nueva expectativa mundial en el saneamiento futuro de la tierra.

Esto sugiere enfocar esfuerzos al crecimiento económico con el uso de fuentes alternas de energía, lo cual no está considerado de manera primordial en la Iniciativa. Encontrándose enfocada más a incrementar la producción de petróleo crudo como fuente principal de financiamiento para la economía, que proponer un sistema de explotación sostenida, que permita a México bajar sus emisiones de  $\text{CO}_2$ , con tendencia a su sustitución por la gama de fuentes alternas de energía.

Finalmente, los problemas demográficos son los que mayormente presionan las acciones gubernamentales, el cual debe atender el conjunto de necesidades alimenticias, de vivienda, de seguridad, educativas y de la calidad del medio ambiente, sin el cual no se podrían realizar las actividades

Grafica 3  
Emisiones de gases de efecto invernadero y objetivos del Protocolo de Kioto (2008-2012).



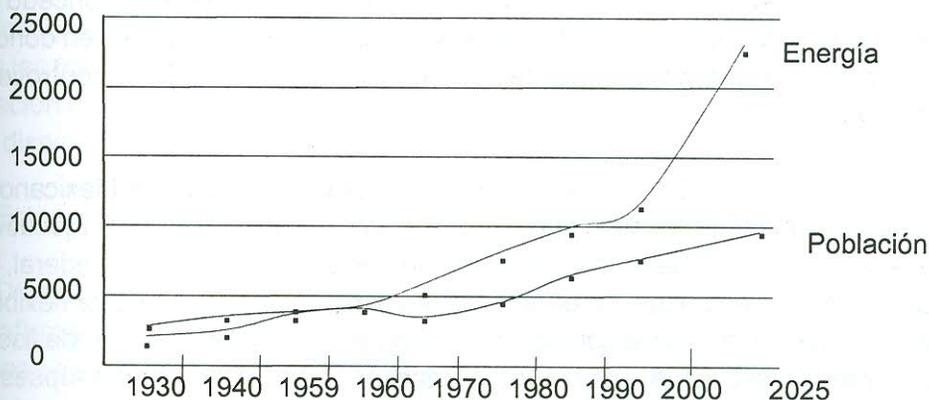
Fuente: *World Energy Outlook 2004*.

humanas por lo que debe tener en cuenta las tendencias no sólo poblacionales sino su estrecha relación con el consumo de energéticos.

Por otro lado, ¿por qué esta iniciativa ha causado tanta polémica? La iniciativa ha despertado la polémica debido a que plantea la celebración de contratos y la suscripción de títulos de crédito con personas físicas y morales con sus organismos descentralizados, esto es, incluir al sector privado en la producción petrolera aunque no se use el término, en su artículo 4º se lee:

*“Los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos serán creados por el Titular del Ejecutivo Federal, a propuesta del Consejo de Administración, y tendrán la naturaleza de organismos descentralizados con fines productivos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad*

Gráfica 4  
Evolución / Proyección de la población y consumo  
energéticos mundiales 1930-2025.



Fuente: *Word Energy Outlook 2004*

*jurídica y patrimonio propios, con el objeto de llevar a cabo las actividades en las áreas estratégicas de la industria petrolera estatal.” (Yo subrayo.)*

La personalidad jurídica no es otra cosa que poder legal para ceder derechos en la actividad petrolera, aquí creo está una prueba que despierta la controversia privatizadora; otra se encuentra en el artículo 5º que dice:

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

“Asimismo, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios estarán facultados para realizar las operaciones relacionadas directa o indirectamente con su objeto, por lo que sus respectivos directores generales administrarán y representarán legalmente a dichas entidades paraestatales con las más amplias facultades para actos de dominio, administración y pleitos y cobranzas, incluso los que requieran poder o cláusula especial

en términos de las disposiciones aplicables, así como otorgar y revocar poderes generales y especiales”.

Es decir, esto significa, en términos simples, “es mío, pero te concedo el derecho de usarlo, tengo facultades legales para hacerlo”, aquí es en donde considero que la forma jurídica de redacción cubre en el fondo la controversia de la privatización.

En la Sección II Del Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, punto II, se lee: “Cuatro consejeros profesionales designados por el Ejecutivo Federal”, esto significa ampliar el poder de decisión del Ejecutivo Federal, lo que contradice el artículo en donde supuestamente se otorga mayor flexibilidad, además de que se le condiciona a primero cumplir con la demanda fiscal requerida por el Estado, en uno de los transitorios en materia de presupuesto se dictamina que “...podrá emplear hasta el 25% de sus excedentes de ingresos propios o hasta 12 500 millones de pesos, lo que resulte mayor, para incrementar su gasto de inversión, mantenimiento y operación. Lo previsto en los párrafos anteriores se realizará siempre y cuando no afecte, durante el año de que se trate, sus metas de balance primario y financiero o el presupuesto regularizable de servicios personales...”

Más adelante se señala: “No requerirán aprobación del Consejo de Administración... las operaciones que se realicen entre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios”, despertando nuevamente la controversia, pero lo que no deja lugar a dudas sobre esto es el punto “j) Las disposiciones aplicables a Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios para la contratación de obras y servicios relacionados con las mismas, adquisiciones, arrendamiento, prestación de servicios y enajenación de bienes, exclusivamente tratándose de las actividades sustantivas de carácter productivo a que se refieren los artículos 3o., 4o. y 4o. A de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo”, y para corroborar la controversia, en el artículo 44 de la Secc. III Adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, en donde se asegura que tales referencias del artículo 27 constitucional “se llevarán a cabo únicamente conforme a lo dispuesto en la presente Ley, su Reglamento y las disposiciones que emita el Consejo de Administración”.

Por último, en el documento Decreto por el que se Reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo único.- Se reforma el artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en sus fracciones I, III, V, VII, VIII y XII, y se adicionan las fracciones XIII a XXI, para quedar como sigue: V. Promover la participación de los particulares en las actividades del sector, en los términos de las disposiciones aplicables...

Esto ya no deja sospecha alguna de la controversia suscitada.

Otra debilidad que aparece en la iniciativa es que en el documento 2 se afirma categóricamente que “Aunque pudiera lograrse la ejecución exitosa de estos proyectos, la producción adicional sería insuficiente para alcanzar los niveles logrados en el pasado, pues aún así se tendría un déficit de alrededor de 500 mil barriles diarios hacia 2021; este déficit, valuado a precios actuales, equivale a más de 14 mil millones de dólares anuales. Por lo tanto, iniciar el desarrollo de las aguas profundas es fundamental”. Lo que deja fuera el argumento inicial de la Iniciativa porque significa partir de fundamentos inconsistentes.

## Conclusiones

*Dicha iniciativa:*

- Se centra sólo en la extracción de petróleo crudo.
- Se contradice en el otorgamiento de la flexibilidad y autonomía de Pemex, concentrando el poder de dedición en el Ejecutivo federal.
- Se contradice en su propio pronóstico de la plataforma petrolera.
- No cumple con las expectativas de carácter sustentable.
- Sí plantea modificación a la Constitución en materia petrolera.
- Sí abre vía libre a la empresa privada.

A manera de contribución se puede proponer que esta Iniciativa contemplara aspectos como:

- Establecer una plataforma productiva de petróleo acorde con el desarrollo económico del país fijada no en el máximo alcanzado sino empezar en 3.0 mbd con la tendencia a disminuirla en 10 años a 2.7 mbd y posteriormente en 7 y 5 años en 2.5 y 2.0 mbd respectivamente.
- Plan a 15 años para que Pemex construya cinco petroquímicas.
- Plan a 35 años sustitución del petróleo.
- Plan para desarrollar fuentes alternas.
- El diálogo nacional que no sea simulado.

### Bibliografía

Dico Andrés, Ricardo y José Francisco Freda. *Diagnósticos y perspectivas de abastecimiento mundial y nacional de hidrocarburos*, Idicso (Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales), febrero 2005.

Dunn, Seth. *La descarbonización de la economía de la energía*.

ONU, *Protocolo de Kyoto, situación y perspectivas; cambio climático*.

PEMEX, *Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Documento uno, PDF.

PEMEX, *Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Documento dos, PDF.

PEMEX, *Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, Gobierno Federal de los estados Unidos Mexicanos. Documento tres, PDF.

PEMEX, *Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*, Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Documento cuatro, PDF.

PEMEX, *Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos mexicanos*, Gobierno Federal de los Estados Unidos Mexicanos. Documento cinco, PDF.

Santamarta, José. *El cierre de Chernobil no acaba con la pesadilla nuclear*.