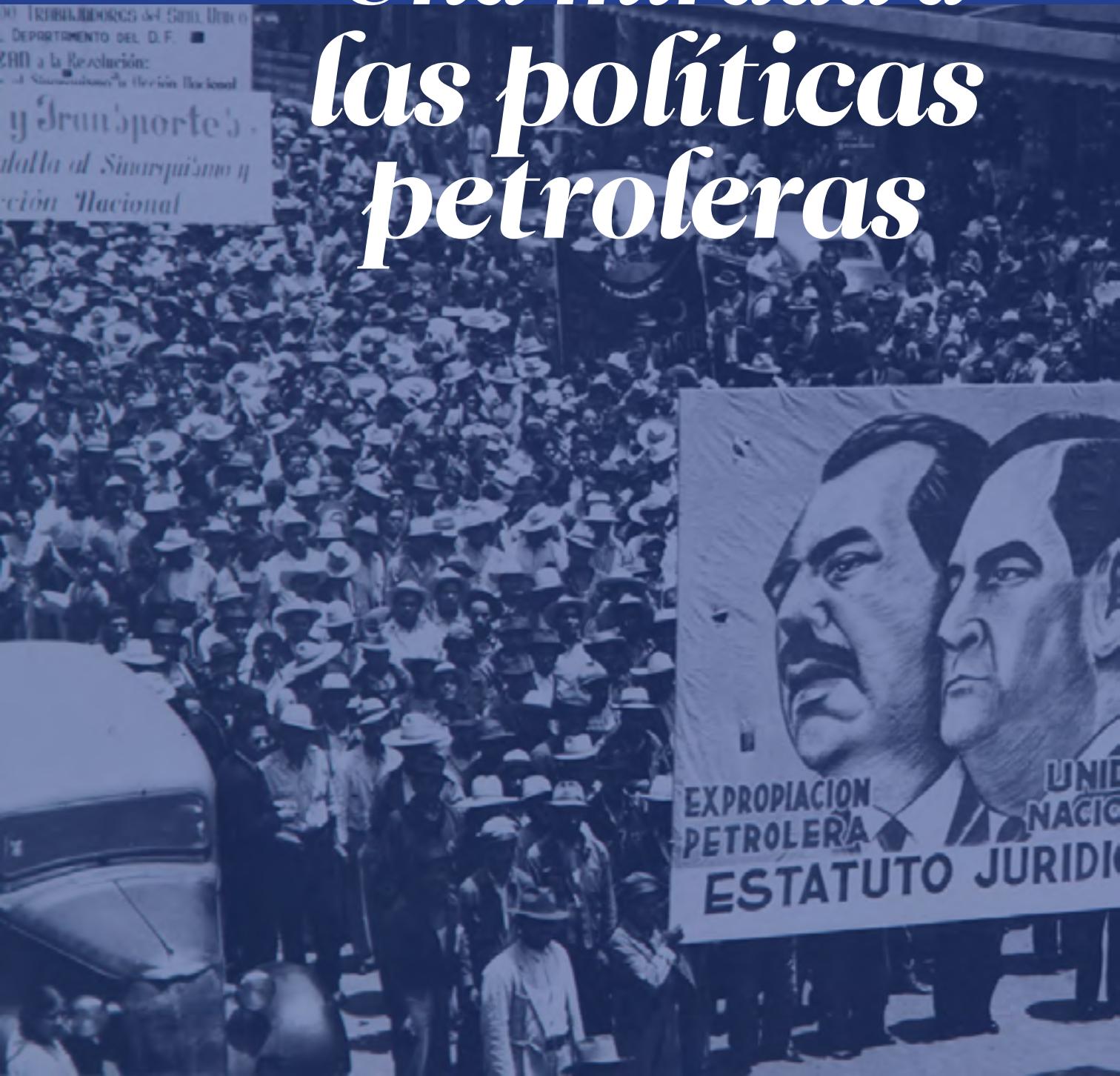


HÉCTOR ZARAUZ
INSTITUTO MORA

58

Una mirada a las políticas petroleras



Con la expropiación petrolera de 1938 se fue construyendo una industria nacional, a través de PEMEX, que se convirtió en impulso de bienestar y emblema del nacionalismo. Las nuevas directrices implementadas desde fines de 2018 van camino de lograr la autosuficiencia y autonomía, dice el autor de este ensayo, lo cual apunta a un mejor equilibrio económico y sustentabilidad ambiental.



I

Después de que se diera a conocer el decreto que establecía la expropiación petrolera, el 18 de marzo de 1938, México inició la construcción de una política en materia energética orientada al desarrollo económico del país. Se estableció entonces que la industria del oro negro, en manos de la nación, serviría de puntal para fomentar la industrialización nacional al proporcionar combustibles baratos generando una expansión económica. Otros objetivos serían auspiciar empleo, mejorar las condiciones laborales y sociales de los trabajadores petroleros.

En esos primeros años de la nacionalización se fundó PEMEX (Petróleos Mexicanos), empresa mediante la cual se dio la reconstrucción de la industria que se encontraba en ruinas, debido al abandono en que la habían

i

Mitín en apoyo al candidato presidencial Manuel Ávila Camacho, ca. 1940. AGN, Colección fotográfica de la Presidencia de la República, Manuel Ávila Camacho, Exp. 766/2.

sumido los petroleros extranjeros (principalmente estadounidenses, británicos y holandeses), que habían movido sus inversiones a otros países. Asimismo, se inició la modernización de instalaciones y un intento de integración económica nacional.

En función de ello se planeó la exploración de campos petroleros, la construcción de ductos y medios de transporte (ferrocarriles y flota petrolera) así como la expansión de un sistema de refinerías que poco a poco cubriera las necesidades del país en materia energética.

No obstante, las inevitables fallas y contratiempos, los retrocesos y avances de este proyecto, en el curso de los años se fue construyendo una industria nacional, que se convirtió en impulso de bienestar y emblema del nacionalismo, que desde luego reproduciría el esquema de una empresa estatal, de utilidad nacional, con orientación al desarrollo económico y social.

II

A partir del periodo presidencia de Miguel de la Madrid (1982-1988) y de manera más clara en los años subsecuentes, se impusieron en México, y en el mundo, nuevas tendencias de política económica, que establecieron la disminución de la presencia estatal en la economía, que tendieron a erosionar los programas sociales, a constituir un Estado menos interventor y más pro-

piador de condiciones óptimas para la inversión privada, en especial la extranjera. En lo sucesivo el “mercado”, establecería las líneas de la política económica.

Bajo esos principios se atendería, una y otra vez, contra la principal empresa pública de nuestro país: PEMEX, y su carácter nacional. A ello contribuyó el hecho de que a finales del periodo presidencial de José López Portillo (1976-1982), PEMEX vivió una crisis financiera derivada de un enorme endeudamiento (debido a préstamos para la explotación de mantos situados en la sonda de Campeche), mala administración, despilfarros y, muy importante, la caída mundial de los precios del petróleo.

El antiestatismo y eficientismo se impusieron marcando nuevas directrices que antes no se habían aplicado a la empresa. Las inversiones en el mantenimiento, exploración y explotación se vieron disminuidos en términos reales; la carga impositiva a la empresa aumentó considerablemente; se priorizó la exportación a los mercados internacionales convirtiendo a México en país exportador de petróleo y a PEMEX en la principal fuente de ingresos nacionales, al punto que, en los años del neoliberalismo, PEMEX llegó a aportar al fisco el cien por ciento de sus utilidades constituyéndose en la empresa con más gravámenes en el mundo. Con relación a esto último, debe tomarse en cuenta que, desde 1982, más del 30 por ciento de los ingresos federales provenían de PEMEX, en resumen la empresa fue exprimida.



ii

Hombres cargan de combustible a un automóvil en gasolinera, ca. 1935, inv. 33439, SINAFO-FN. Secretaría de Cultura-INAH-Méx. Reproducción autorizada por el INAH.

iii

Locomotora erigida por PEMEX, en homenaje a los fundadores de Poza Rica, 1969, inv. 31806, SINAFO-FN. Secretaría de Cultura-INAH-Méx. Reproducción autorizada por el INAH.

iv

Inauguración del Congreso Mexicano del Petróleo, la Nueva Era del Petróleo en México, 11 de junio de 2009. Fotografía de Alfredo Guerrero, Gobierno Federal, Flickr Commons.



La apuesta a las leyes del mercado, a disminuir la presencia e inversión estatal en esta industria estratégica y la extracción de ganancia tan grande lograron “chatarrizar” a esta industria.

Sin considerar el antecedente de los contratos riesgo de la época de Miguel Alemán (1946-1952), se dieron cambios en el carácter de la empresa buscando su privatización. Así, bajo el régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se impulsó la idea de que la empresa era ineficiente y que había que proceder a la mayor incidencia de capital privado en algunas de sus áreas, ello quedó plasmado en un intento de reforma que finalmente no fructificó del todo.

Luego, bajo el régimen de Felipe Calderón (2006-2012), se daría en el año 2008 un nuevo intento de fragmentación, al propiciar la privatización de ciertas actividades aunque la esencia de empresa estatal se mantuvo. Se argumentó entonces que PEMEX era ineficiente, que había grandes recursos para explotar, un tesoro en las aguas profundas del Golfo que debía ser rescatado, lo cual justificaba la participación y cesión de derechos a compañías petroleras extranjeras.

Este diseño de política económica, que se pretendía modernizador, mostró ineficiencia. Así, desde 1979 no se construyó una sola refinería, no obstante que México era de los grandes productores petroleros; asimismo se dejó de otorgar suficiente mantenimiento a las instalaciones existentes; y se dio una corrupción ostensible como la

promesa de construcción de una nueva refinería en el estado de Hidalgo, de la cual, después de los sexenios de Calderón y Enrique Peña Nieto (2012-2018), sólo se entregó el 30% de la barda perimetral de este proyecto, sin conocerse el destino de los recursos invertidos.

Por si fuera poco, durante este periodo, se aumentó la carga fiscal a la empresa, lo cual impidió tener los recursos económicos para reinvertir en las distintas fases de la explotación petrolera. El hecho de que prácticamente el 70% de las ventas totales de PEMEX fueran a las arcas de la Secretaría de Hacienda da una idea de las dimensiones de la situación. PEMEX poseía en ese momento el récord mundial de ser la empresa petrolera que más impuestos pagaba.

La apuesta a las leyes del mercado, a disminuir la presencia e inversión estatal en esta industria estratégica y la extracción de ganancia tan grande lograron “chatarrizar” a esta industria, lo cual pareció ser un objetivo para justificar el remate de la empresa, idea hasta entonces acariciada pero nunca puesta en práctica. La bonanza ansiada del tesoro petrolero escondido en los mares, nunca llegaría.

Fue bajo el gobierno de Enrique Peña Nieto que se impulsó la idea de permitir la participación amplia de capi-

tal privado (en especial del extranjero), en las distintas fases de la producción petrolera (extracción, transportación, procesamiento y distribución). Esta campaña se concretó en el año de 2013 cuando se dio un cambio de orden constitucional, que se llamó Reforma Energética. La argumentación, en este nuevo embate privatizador, se centraría en la idea de hacer de PEMEX, un receptor de inversión extranjera masiva para incrementar la producción, de hacerla eficiente y competir en el mundo, sin “costo” a la nación. Se impuso la idea de que era innecesario invertir en la industria petrolera si se podía conseguir este insumo, más barato, en el mercado. Entonces la discusión en torno al petróleo se centró en la cuestión técnica, contable, productiva, al tiempo que los argumentos sobre autodeterminación, nacionalismo, autonomía energética, quedaron desplazados. Era el triunfo de las finanzas sobre la política.

III

El cambio de régimen que se dio a partir de diciembre de 2018 significó un nuevo viraje en el paradigma energético del país. En pocas líneas se puede decir que se optó por una política diametralmente opuesta a la seguida desde

1982. En lo sucesivo se postuló la autosuficiencia en materia de energía (tanto del petróleo como en la electricidad), al considerarse que el control de este sector es estratégico para el país, más allá de sus resultados financieros aunque sin desdeñarlos; se dieron de nuevo los planteamientos de nacionalismo, de eficiencia y saneamiento financiero tanto para PEMEX como para la CFE (Comisión Federal de Electricidad), y se sumó la idea de preservar las reservas de estos recursos naturales, en no sobreexplotar los mantos petrolíferos, en disminuir la carga impositiva a la empresa y por el contrario invertir en ella y expandirla.

Tal vez la acción de mayor importancia de este plan fue la de tratar de revertir la reforma de corte privatizador, específicamente los artículos 25, 27 y 28. A pesar de que la nueva propuesta fue votada 275 en favor y 223 votos en contra, no fue aprobada por no haber alcanzado la mayoría calificada, es decir dos terceras partes de la votación, como lo marca la propia Constitución.

No obstante, se decidió aumentar las inversiones en materia energética, para revertir el deterioro de la industria, y rescatar las instalaciones petroleras ya existentes, en específico el sistema de refinерías: Ciudad Madero, Minatitlán, Salamanca, Poza Rica, Cadereyta y Salina Cruz. Además, como parte de las obras emblemáticas del nuevo gobierno, se decidió la construcción de una nueva refinерía, en Dos

La estrategia para apuntalar a la paraestatal parece ir funcionando ya que se han logrado ganancias económicas en los últimos dos años.



v Inauguración de una refinерía, ca. 1946. AGN, Colección fotográfica de la Presidencia de la República, Manuel Ávila Camacho, Exp. 760/4.

vi Refinерía Shell Deer Park, Texas, al amanecer, 2012. Fotografía de Roy Luck, Flickr Commons.



Bocas, estado de Tabasco, que coadyuvara a solventar la demanda de energéticos procesados. De tal forma se planeó la refinería “Olmeca”, la cual tendría una capacidad de procesamiento de 340 mil barriles por día, lo cual se considera de capacidad intermedia. La obra se ha llevado a cabo y se calcula que su funcionamiento pleno se dará a finales del presente año, con un costo menor al que se considera en el ámbito internacional, aunque ciertamente superó ampliamente las expectativas presupuestales.

En el mismo plano de aumentar la capacidad instalada de PEMEX, se adquirieron acciones de la refinería Deer Park, en Texas, Estados Unidos (hasta entonces PEMEX era socio minoritario). Ello permitió integrar esta refinería a los activos de la nación. La adquisición se realizó en el 2022, siendo exitosa hasta ahora, pues ya se logró pagarla e incluso se han obtenido utilidades.

El apuntalamiento a los procesos de refinación, tienen por objetivo limitar las importaciones de subproductos petroleros, lo cual, eventualmente permitirá recuperar la autosuficiencia energética y controlar los precios de gasolinas, combustóleos, etcétera.

Muy importante también ha sido el manejo de la política fiscal relativa a PEMEX, pues se cambió la inercia de desgastar a la empresa mediante el cobro excesivo de impuestos, para permitir su recuperación. De tal forma las aportacio-

nes petroleras al erario han disminuido de manera notable pasando del primer lugar que ocupó durante décadas, a ser la tercera fuente de recursos del erario.

En ese plano, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) extendió importantes exenciones a PEMEX por el pago de los llamados derechos de Utilidad Compartida (DUC) y de Extracción de hidrocarburos (Dexth), es decir las dos principales contribuciones que hace la compañía al erario. Ello significa que los ingresos derivados del petróleo, en el 2023, representaron “sólo” 1.04 billones de pesos, es decir el 14.3 % del total del ingreso presupuestario, mientras que el resto, 85.7% se fondeó con ingresos no petroleros. Ello es muy notorio si se toma en cuenta que al inicio del sexenio los impuestos petroleros significaban el 19.1% de los ingresos totales de la nación.

Adicionalmente debe considerarse que, el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), es decir el impuesto que los consumidores pagan por la gasolina, se disminuyó, asumiendo su costo el gobierno federal (es decir que la gasolina es subsidiada parcialmente en su precio), manteniendo así, el costo constante a los consumidores y sirviendo como elemento de control de la inflación. De hecho, si se consideran los índices inflacionarios, los aumentos en los precios del litro de gasolina y del salario mí-

nimo, se llega a la conclusión de que, en términos reales, la gasolina ha presentado un descenso marginal en su precio.

64 Ello ha significado que el erario ha dejado de percibir grandes recursos que anteriormente derivaban de los pagos realizados por PEMEX o por los consumidores de gasolina. Por ello hay especialistas que consideran necesaria una reforma fiscal que propicie más recursos y libere permanentemente a PEMEX de cargas excesivas, tal propuesta se da no obstante que en los últimos 5 años los recursos nacionales obtenidos por fiscalización se han triplicado, gracias

a la eficiencia del SAT (Servicio de Administración Tributaria).

La estrategia para apuntalar a la paraestatal parece ir funcionando ya que se han logrado ganancias económicas en los últimos dos años. En general se cambió el paradigma de México como exportador de petróleo, por una política que razona el hecho de que los combustibles fósiles son finitos, y que en consecuencia es mejor dosificar su extracción. Como complemento de ello se fortalece la idea de que en lo sucesivo la producción se vea orientada a las necesidades y al mercado nacionales.





vii

Refinería Tula, Hidalgo, 2015. Presidencia de la República, Flickr Commons.

viii

El presidente Enrique Peña Nieto asistió a la Refinería Miguel Hidalgo para supervisar el Montaje de la torre Fraccionadora de la Planta de Coque, 2017. Presidencia de la República, Flickr Commons.

Ello desde luego va en detrimento de las exportaciones de petróleo crudo, que por una parte tiene poco valor agregado y por otra agota un recurso no renovable, política que todavía no se ha aplicado del todo pues México sigue requiriendo de los recursos de exportación petrolera.

En paralelo debemos considerar que los datos de extracción, refinación y exportación han sido oscilantes. Ello se explica por varias razones, los años de la pandemia del Covid 19 fueron determinantes en la disminución de consumo, producción, a nivel mundial. Otro evento externo que ha incidido en el mercado petrolero internacional ha sido la guerra de Rusia y Ucrania, que logró presionar el mercado de combustibles al alza, aumentando los precios de refinados, así como factores internos. No obstante, en el último año el patrimonio neto de PEMEX se incrementó en un 12.2%, la producción aumentó 5.1% al igual que los ingresos petroleros.

IV

Un primer balance de estos años de replanteamiento de la industria petrolera permite señalar varios logros, sin em-

bargo algunos avances han sido considerados insuficientes o incompletos, por ejemplo, en las expectativas de producción de refinados o en los costos de la construcción de Dos Bocas o en los datos de amortización de endeudamiento de la empresa.

Con relación a esto último, se ha insistido en la gran deuda de PEMEX, sin documentar que este monto gigantesco se gestó en las últimas tres décadas. Así, desde el gobierno de Miguel de la Madrid, en 1982, los pasivos de PEMEX fueron en aumento constante. No obstante, esa inercia heredada a través de compromisos de pagos, la deuda financiera se redujo en los últimos años pasando a 129 mil 300 millones de pesos en el 2018 a 106 800 millones en septiembre de 2023. Ello significa una reducción del orden del 17.4%.

Para “salvar” a PEMEX de los enormes compromisos contratados en otro momento, pero que de igual forma deben asumirse, será necesario una política permanente de apuntalamiento por parte del gobierno federal, de estímulos fiscales por un tiempo adicional, si se desea sanear la empresa.

Otra asignatura pendiente es la obtención completa de la autonomía energética, al respecto los cálculos actuales indican que ello se lograría, tal vez hasta el año

La Comisión Federal de Electricidad ha obtenido ganancias en los últimos años, también gracias a políticas de apoyo gubernamental y a los aumentos en la venta de electricidad.

2025, ello significará que la nación será capaz de producir y abastecer al mercado nacional sin la importación de gasolinas, diésel, etc., que sigue siendo tan onerosa.

No obstante, no se han cumplido las metas de producción, procesamiento y transformación, que se quedarán cortas a pesar del aumento en la producción de refinados al pasar de 519 mil barriles diarios en noviembre de 2018, a un millón 764 mil en promedio durante el 2023. Ello explica que se sigan teniendo balances comerciales petroleros deficitarios, pues el consumo de refinados sigue siendo superior a las exportaciones de petróleo crudo sin valor agregado, aunque este déficit va disminuyendo año con año y tenderá a desaparecer. Todo ello sin contar que los costos de construcción de Dos Bocas fueron mayores a los calculados inicialmente.

También está pendiente la problemática relativa a la transición hacia las llamadas energías limpias, que ha me-



Está pendiente la problemática relativa a la transición hacia las llamadas energías limpias, que ha merecido atención de la sociedad.





recido atención de la sociedad. México tiene contemplada la integración de fuentes energéticas limpias y renovables mediante las energías: fotovoltaica, eólica, del océano, etc., al grado que actualmente el 31.2 % de la energía eléctrica es generada por las llamadas energías limpias.

Prueba de lo anterior es que ya se dedicó inversión importante a restaurar plantas coquizadoras (como la de Salina Cruz), asimismo la construcción de la planta fotovoltaica de Puerto Peñasco en Sonora, ni más ni menos que la más grande de América Latina; la construcción de un parque solar en Yucatán, y la adquisición reciente de 12 centrales de generación de ciclo combinado y un parque eólico a la compañía española Iberdrola.

Asimismo, sabemos que México iniciará la producción de hidrógeno verde en el 2025, el cual es considerado como una energía limpia, que funciona como el gas

natural, y que permitirá la producción de electricidad sustituyendo al diésel, gasolina, combustóleo o al carbón, coadyuvando, de paso, a la consecución de otro de los puntales de la autonomía energética, es decir la producción de electricidad a cargo de la CFE, la cual por cierto, ha obtenido ganancias en los últimos años, también gracias a políticas de apoyo gubernamental y a los aumentos en la venta de energía eléctrica.

En resumen, pareciera que las nuevas directrices, en materia energética, irían funcionando en el sentido de lograr la autosuficiencia y autonomía que, además, implicará un equilibrio económico que apunta hacia la sustentabilidad ambiental. En mi opinión es deseable que en los retos que implica la apropiación, utilización y adaptación energética, prive el conocimiento tecnológico y la idea de bienestar social.

ix y x El presidente Andrés Manuel López Obrador durante el 84 aniversario de la Expropiación Petrolera en la refinería de Minatitlán, Veracruz, 18 de marzo de 2022. Gobierno de México, Presidencia de la República. | **xi** El presidente Andrés Manuel López Obrador en la inauguración de obras del puerto de Coatzacoalcos, corredor Interoceánico del Istmo de Tehuantepec, 19 de marzo de 2021. Gobierno de México, Presidencia de la República.

PARA SABER MÁS

Meyer, Lorenzo, *Las raíces del nacionalismo petrolero en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 2009.

PEMEX, *Informe anual 2022*, México, PEMEX, 2023

Película “La Rosa Blanca”, dirección Roberto Gavaldón, 1961.