

RNP

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

135

Volumen XLIX, N° 3
(septiembre-diciembre 2014)

Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente

INNPA

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

SECCIÓN MEXICANA DEL
INSTITUTO INTERNACIONAL
DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

© Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110, Delegación Cuajimalpa
México, Distrito Federal
Teléfono (55) 50 81 26 57
<http://www.inap.org.mx>
rap@inap.org.mx

ISSN 0482-5209

Publicación periódica
Registro número 102 1089
Características 210241801

Certificado de licitud de título número 2654
Certificado de licitud de contenido número 1697

Las opiniones expresadas en esta revista son estrictamente responsabilidad de los autores. La RAP, el INAP o las instituciones a las que están asociados no asumen responsabilidad por ellas.

Se autoriza la reproducción total o parcial de los artículos, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

Carlos Reta Martínez
Presidente

Carlos F.
Almada López
**Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

Ricardo
Uvalle Berrones
Vicepresidente

Luis Antonio
Hevia Jiménez
**Vicepresidente para los
IAPs de los estados,
2014-2015**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna

José Attolini Aguirre

Enrique Caamaño Muñoz

Antonio Carrillo Flores

Mario Cordera Pastor

Daniel Escalante Ortega

Gabino Fraga Magaña

Jorge Gaxiola Zendejas

José Iturriaga Saucó

Gilberto Loyo González

Rafael Mancera Ortiz

Antonio Martínez Báez

Lorenzo Mayoral Pardo

Alfredo Navarrete Romero

Alfonso Noriega Cantú

Raúl Ortiz Mena

Manuel Palavicini Piñeiro

Álvaro Rodríguez Reyes

Jesús Rodríguez y Rodríguez

Raúl Salinas Lozano

Andrés Serra Rojas

Catalina Sierra Casasús

Ricardo Torres Gaitán

Rafael Urrutia Millán

Gustavo R. Velasco Adalid

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Nueva Época

Revista cuatrimestral publicada por el
Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

135

Volumen XLIX, No. 3
(septiembre-diciembre 2014)

Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente

ÍNDICE

Presentación <i>Carlos Reta Martínez</i>	11
ANÁLISIS	
Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente <i>Pedro Joaquín Coldwell</i>	13
El <i>Conundrum</i> de la Reforma Energética <i>Benjamín García Páez</i>	29
La Reforma Energética en México en el entorno global <i>Gerardo Gil Valdivia</i>	45
Los regímenes extraordinarios derivados de la Reforma Energética <i>Martha Laura Bolívar Meza</i>	55
La sustentabilidad y el Desarrollo Local bajo la Reforma Energética en México <i>Rogelio Rodríguez Rodríguez</i>	79
La industria petrolera en México, su contexto histórico y situación actual <i>Gloria G. Balderas Dórame</i> <i>Sergio Miguel Quintana Coronado</i>	113
La Reforma Energética: Principios básicos e implementación <i>Karina Vázquez Zepeda</i>	143

La Reforma Energética y su gestión pública en Pemex
Gerardo Antonio Sánchez Jiménez 165

RESEÑAS

Oliver Meza Canales. *Agenda Local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas.* México, INAP, 2015. Primer Lugar, XXXVIII Premio INAP.
Karla Arce Peralta 189

RESÚMENES 193

Instrucciones para los colaboradores 199

Revista de Administración Pública



Presentación

Desde su fundación, el Instituto Nacional de Administración Pública ha estado comprometido con el desarrollo de las ciencias administrativas. Al día de hoy, la Revista de Administración Pública (RAP) continúa siendo el medio de difusión de la investigación científica de frontera dentro de la comunidad de especialistas así como de los interesados en los asuntos públicos en general.

En esta ocasión, el número 135 está dedicado a la exploración conceptual y práctica de la Reforma energética que logró el actual gobierno de la República encabezado por el Presidente Enrique Peña Nieto.

Se trata de una profundización de un esfuerzo previo; en efecto, el número 133 de la RAP estuvo dedicado a la exposición de las reformas transformadoras emprendidas por el actual gobierno. En esa ocasión se incluyó un artículo del Secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell, que llevó por título “Las razones de la reforma energética”.

Dado el interés que ha adquirido el tema de la reforma energética en los últimos meses, en particular la reforma de hidrocarburos, debido al inicio de la subasta de la ronda cero y uno, consideramos pertinente dedicar un número de nuestra revista para continuar explorando los distintos aspectos del mismo.

El presente número está conformado por ocho artículos a cargo de destacados especialistas en el tema, que colaboran tanto en el servicio público como en la academia. Destaca, una vez más, el texto del Secretario de Energía, Pedro Joaquín Coldwell, intitulado “Reforma energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente”. En él se expone el diagnóstico que el gobierno tenía sobre este sector de interés estratégico, que fue el que justificó el rumbo que se propuso con la reforma, en concreto: eliminar algunos de los rezagos y lastres, así como la falta de competitividad que imperaban dentro del mismo.

Asimismo, se aclaran algunos de los malos entendidos y mitos alrededor de la reforma. Se confirma la rectoría del Estado en la política energética

nacional, al mismo tiempo que se corrobora la propiedad del Estado de los recursos del subsuelo. También se defiende la sustentabilidad de la energía, al diversificar su generación e incorporación de tecnologías limpias. De importancia fundamental resulta el compromiso del gobierno por universalizar el servicio de electricidad; es decir, se busca garantizar el acceso de todos los mexicanos a la electricidad, incluidas las comunidades más marginadas del país. Se trata de un compromiso impostergable, pues no puede darse el desarrollo urbano e industrial sin la garantía de uno de sus insumos básicos.

Desde diferentes aproximaciones, cada uno de los restantes artículos explora con una profundidad analítica algunas de las más diversas aristas que involucra la reforma. Así, por ejemplo, Gerardo Gil Valdivia la analiza con referencia a su contextualización en el entorno global. Pero por el otro lado, se la visualiza a la luz de los retos que supone la sustentabilidad para el desarrollo local en el país, tal como lo efectúa Rogelio Rodríguez.

En el caso específico del sector de hidrocarburos, el artículo de Gloria Balderas y Sergio Miguel Quintana nos muestran una evolución histórica de la industria petrolera hasta su situación actual. Complementa atinadamente el texto elaborado por Gerardo Antonio Sánchez, sobre la situación de la gestión pública en Pemex.

Por otro lado, los documentos de Benjamín García Páez así como el de Karina Vázquez, nos proporcionan una visión de los elementos centrales a los que se debe prestar particular atención para asegurar su éxito.

Al final de este número, se incluye una reseña del libro *Agenda local. El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas*, de Oliver Meza, que constituye la investigación ganadora del primer lugar del Premio INAP XXXVIII (2014).

Con base en lo señalado arriba, el INAP continúa cumpliendo con su objetivo general de difundir los pormenores de los diversos temas presentes en el debate público, pero también con el interés específico de analizar el rumbo que sigue el país a partir de la implementación de las reformas emprendidas por el actual gobierno. Confiamos que serán de interés y utilidad del lector.

Carlos Reta Martínez
Presidente

Revista de Administración Pública



Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente

Pedro Joaquín Coldwell*

I. Introducción

La firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte significó un punto de inflexión para la economía mexicana en 1994. Veinte años después, el paquete integral de reformas que presentó el presidente Enrique Peña Nieto al Congreso representa un parteaguas incluso más importante que el de aquel entonces.

Desde el inicio, la presente administración se propuso como uno de sus objetivos eliminar rezagos y lastres, que habían limitado la competitividad del país en sectores como el educativo, laboral, fiscal, telecomunicaciones y, por supuesto, el energético.

El Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión, los partidos políticos, los medios de comunicación, así como los sectores académicos, sociales y empresariales, sostuvieron un intenso diálogo sobre cómo transformar el modelo energético de nuestro país, a fin de contar con suficientes elementos para garantizar la seguridad energética e impulsar la competitividad de México en los mercados geopolíticos y económicos mundiales.

Los cambios legales se dieron en tres etapas y cada una fue cumplida con celeridad y eficacia, incluso antes de los plazos establecidos. Con la Reforma Constitucional aprobada en diciembre de 2013, se reafirmó la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos del subsuelo, se sentaron las bases para fortalecer a las empresas públicas y se abrieron nuevos espacios para la inversión privada en las industrias eléctrica y de hidrocarburos. En agosto de 2014, se emitieron 9 leyes y se modificaron otras 12 existentes, y en octubre de ese mismo año, se publicaron 24 reglamentos, así como el decreto de reforma del Instituto Mexicano del Petróleo y los lineamientos para regular el uso de Certificados de Energías Limpias.

* Secretario de Energía.

Con este nuevo y renovado andamiaje jurídico e institucional que representa la Reforma Energética, tenemos un cambio de paradigma en el desarrollo nacional.

El Estado continuará siendo el propietario de los recursos del subsuelo y se mantendrá como el rector de la política energética nacional; sin embargo, ha dejado de ser el único actor para convertirse en un socio, competidor y garante de que los nuevos mercados se desarrollen bajo los principios de equidad y transparencia.

Por primera vez en la historia de México, los sectores de hidrocarburos y de electricidad se abren a la inversión privada en áreas donde, hasta hace poco, sólo podía participar el Estado.

Tenemos un nuevo arreglo institucional de pesos y contrapesos. Se han redefinido con claridad las atribuciones de cada dependencia gubernamental involucrada, se fortalecieron los órganos reguladores del sector, y se crearon nuevas instancias de control y regulación.

Con el fortalecimiento de la soberanía energética, se pretende poner fin a la declinación petrolera. La entrada de nuevos operadores permitirá incorporar tecnología, financiamiento y compartir riesgos en la exploración y extracción de hidrocarburos. Además, se podrá tener acceso a campos de recursos no convencionales, que hasta ahora han estado sin aprovechar. En cuanto al sector de electricidad, se creará el mercado eléctrico mayorista, en el que participarán empresas públicas y privadas en igualdad de condiciones, con el objetivo de ofrecer electricidad a precios más competitivos.

La consecución de estos cambios conlleva el fortalecimiento del entorno institucional, la consulta a los pueblos y comunidades y su inclusión como partícipes de los beneficios, la protección del medio ambiente y el impulso a las energías limpias.

En materia de sustentabilidad energética. La Reforma Energética busca reducir la contaminación, diversificar la generación con una mayor participación de tecnologías limpias en la matriz energética, asegurar la confiabilidad del servicio eléctrico para que, ante las altas o bajas demandas del insumo, el sistema de despacho responda de manera óptima; así como garantizar el acceso universal a electricidad a todos los mexicanos, continuando con la tarea de llevar a las comunidades marginadas del país este servicio básico.

A continuación, se examina con detalle cada uno de estos elementos de la Reforma Energética que, en conjunto, permitirá a México incrementar su soberanía energética, impulsar la competitividad industrial e insertar a

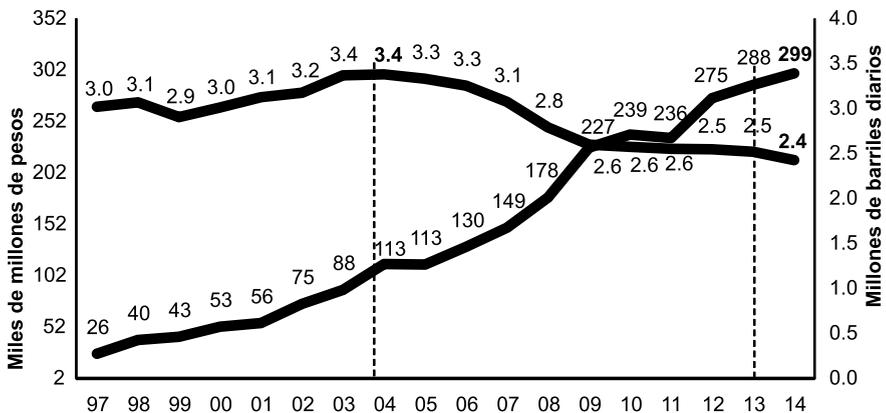
nuestro país en la nueva dinámica energética global. Las modificaciones al marco jurídico consolidan nuestras ventajas comparativas en los mercados internacionales y abren nuevas oportunidades para la inversión en nuestro país.

II. Diagnóstico: ¿Por qué reformar el sector energético mexicano?

Durante casi ocho décadas, las empresas públicas fueron las únicas que realizaron las actividades de los sectores de hidrocarburos y electricidad en prácticamente toda la cadena de valor. Estas restricciones a la capacidad de asociación repercutieron en una disminución en la producción de hidrocarburos, en la capacidad de transporte y almacenamiento de combustibles y en incrementos en las tarifas de electricidad, entre otros.

En 2004, la producción de crudo alcanzó su máximo, 3.3 millones de barriles diarios, a partir de lo cual comenzó a declinar aceleradamente pese al incremento sostenido en las inversiones en exploración y extracción. En junio de 2014, la producción disminuyó en casi un millón de barriles diarios, para ubicarse en 2.4 millones de barriles diarios, mientras que las inversiones prácticamente se triplicaron, al pasar de 113 mil millones de pesos a 299 mil millones de pesos entre 2004 y 2014.

Gráfica 1
Producción de petróleo crudo e inversión de Petróleos Mexicanos en exploración y extracción (1997-2014)
(millones de barriles diarios)



Fuente: Elaboración propia, con datos de Petróleos Mexicanos (2014), "Principales estadísticas operativas", *Anuario Estadístico 2003-2013*. Disponible en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx> (p. 4); Petróleos Mexicanos (2003), "Principales estadísticas operativas", *Anuario Estadístico 2003*. Disponible en: http://www.pemex.com/files/dcpe/anuario_2003.pdf (p.6) y Petróleos Mexicanos (1997-2015) "Estados financieros consolidados dictaminados". Disponible en: <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=14&catid=12146>

Durante varios años, el efecto de esta declinación no se sintió en las finanzas públicas debido al incremento sostenido en el precio de la mezcla mexicana de exportación, que alcanzó su precio máximo en 2012 con \$102.13 dólares por barril.¹

En materia de gas natural, la industria y las plantas de generación de electricidad incrementaron la demanda, necesidad que no pudo ser satisfecha por no contar con suficiente combustible ni ductos para transporte. En noviembre de 2012, el Sistema Nacional de Gasoductos alcanzó el nivel máximo de saturación. Se llegó al punto de que el gobierno mexicano tuvo que racionar en 15 ocasiones el consumo de gas natural, a través de la emisión de las llamadas “alertas críticas”. Esto ocasionó al país pérdidas millonarias y un aumento importante en el costo de generación de electricidad.

En refinación y petroquímica, la producción nacional no es suficiente para cubrir nuestro consumo. En 2014, importamos el 54% de las gasolinas² y el 26% del diésel³ que consumimos, mientras que en 2013, más del 65% de los petroquímicos que se consumían en México eran importados.⁴

En electricidad, las tarifas promedio en el país llegaron a ser en 2013, 25% superiores a las de Estados Unidos, y 73% más altas si consideramos los subsidios que otorga el gobierno mexicano, mientras que las restricciones a la inversión privada limitaron el desarrollo de las energías renovables para la generación de electricidad. Para las industrias que no tienen subsidio, la tarifa ha sido 84% más cara que en Estados Unidos, mientras que para los comercios hasta 135% mayor.⁵

En conjunto, los altos costos y la falta de infraestructura limitaron el crecimiento económico de México, restaron competitividad a la industria

¹ Servicio Geológico Mexicano, “Seguimiento precio del petróleo”. Disponible en: <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos/mezcla-mexicana/695-seguimiento-precio-del-petroleo-mezcla-mexicana-mme-datos.html#mensual>

² En 2014, la producción de gasolinas fue de 421.6 miles de barriles diarios, mientras que las ventas internas fueron de 776.3 miles de barriles diarios. Fuente: Petróleos Mexicanos (2014), *Indicadores Petroleros*. Disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evolumentventas_esp.pdf y http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/eprocescrudo_esp.pdf

³ En 2014, la producción de diésel fue de 286.6 miles de barriles diarios, mientras que las ventas internas fueron de 389.4 miles de barriles diarios. Fuente: Petróleos Mexicanos (2014), *Indicadores Petroleros*. Disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evolumentventas_esp.pdf y http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/eprocescrudo_esp.pdf

⁴ Elaboración propia con datos de Petróleos Mexicanos y Banco de México.

⁵ Tarifas Promedio, Primer Trimestre 2013 (centavos/ kWh). Fuentes: Sistema de Información Energética, “Precios medios de energía eléctrica por sector tarifario”. Disponible en: <http://sie.energia.gob.mx/> y Administración de Información de Energía (EE.UU.) Tarifas de EE.UU. convertidas a pesos a un tipo de cambio de 12.64 pesos/dólar, promedio diario del tipo interbancario en el primer trimestre de 2013.

y repercutieron en gastos onerosos para los comercios y las familias mexicanas.

III. La Reforma Energética abre las industrias de hidrocarburos y electricidad a la competencia

Ante el panorama descrito en el apartado anterior, la Reforma Energética establece un marco jurídico e institucional que da certidumbre a las inversiones públicas y privadas, y que promueve el funcionamiento eficiente de los nuevos mercados de hidrocarburos, gas y electricidad. Se trata de la Reforma Energética más trascendente de las últimas ocho décadas, con cambios estructurales en los sectores de hidrocarburos y de electricidad.

Como punto de partida, se reafirma el principio constitucional de que la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo es de la nación.

Asimismo, garantiza que tanto las empresas del Estado como los particulares participen y compitan en casi la totalidad de las actividades del sector energético, en beneficio de los consumidores.

En hidrocarburos, empresas con experiencia, capital y tecnología de punta participarán en nuestro país y permitirán extraer recursos que no había sido posible aprovechar. Con ello, nuestro país podrá contar con el capital y la tecnología para acceder a yacimientos en aguas profundas y a los no convencionales, que ahora podrán ser aprovechados para poner fin a la declinación petrolera y gasífera que ha venido afectando al país en los últimos años.

Además de las licitaciones para la exploración y extracción de hidrocarburos, se concursarán varios proyectos para ampliar la red nacional de gasoductos –se construirán 10 mil kilómetros adicionales– y se pondrán en marcha nuevos proyectos en refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas, y sus derivados, que requerirán la participación de nuevas empresas. Además, se prevé la apertura gradual de la industria de gasolina y diésel, para que el precio sea regido por la libre oferta y la demanda del mercado.

En el sector eléctrico, las modificaciones al marco regulatorio abren la libre competencia en la generación y comercialización de electricidad, actividades en las que ahora podrán participar tanto empresas privadas como públicas en igualdad de condiciones. Se crea el Mercado Eléctrico Mayorista, en el que se podrán realizar transacciones de compra-venta de energía eléctrica entre generadores, comercializadores y grandes consumidores. Las empresas privadas podrán participar en conjunto con la empresa eléctrica nacional en la expansión y mejoramiento de líneas de transmisión y distribución, a fin de reducir las pérdidas de energía e incrementar la eficiencia en la distribución del servicio.

Para impulsar el desarrollo del sector, se eliminan las barreras de entrada para la venta de energía y se agiliza el proceso de interconexión, pasando de 47 a tan sólo 9 pasos. Se establecen reglas claras y equitativas para otorgar interconexiones a la red eléctrica.

IV. La Reforma Energética fortalece al Estado Mexicano: nuevas instituciones y reglas

Las nuevas reglas modifican el arreglo institucional, con la creación de nuevas entidades y el fortalecimiento de las ya existentes.

i. Órganos reguladores y operadores independientes

Para que la competencia sea equitativa, se otorga a los órganos reguladores autonomía técnica y de gestión, y se crean operadores independientes para el despacho de electricidad y gas natural. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) asumen nuevas facultades y coadyuvarán con la autoridad que corresponda para fomentar la libre competencia y el funcionamiento eficiente de los mercados energéticos. Por su parte, se crean el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y el Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENAGAS), organismos que tendrán a su cargo las redes de electricidad y el sistema de transporte y almacenamiento de gas natural, respectivamente.

El CENACE se asegurará de despachar primero la electricidad de los generadores que sea más barata, así como, de la interconexión y la planeación del sistema de transmisión, asegurando un proceso transparente.

ii. Fortalecimiento de empresas productivas del Estado

En este nuevo esquema, Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se fortalecen con nuevas herramientas para enfrentar la competencia, por lo que adquieren una nueva naturaleza jurídica: dejan de ser organismos públicos descentralizados y se convierten en empresas productivas, 100 por ciento propiedad del Estado. Ahora, podrán asociarse con otras compañías, se simplifica su régimen fiscal y se cumple la demanda histórica de contar con autonomía presupuestal y de gestión.

Ambas empresas tendrán libertad para elegir sus prioridades de negocio y sus socios estratégicos. A finales de 2014, Pemex y la CFE pusieron en marcha sus nuevos Consejos de Administración, que ya operan conforme a las mejores prácticas internacionales de Gobierno Corporativo e incluyen consejeros independientes de tiempo parcial, ratificados por el Senado de la República.

iii. Transparencia

La transparencia y rendición de cuentas son un eje transversal de la Reforma Energética, por lo que ninguna autoridad decidirá de manera discrecional el resultado de las licitaciones. En el procedimiento de licitación y de administración de los contratos, participan al menos cuatro entidades del Estado Mexicano, dos de ellas autónomas.

La Secretaría de Energía, con apoyo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, seleccionó las áreas a licitar. También, elaboró los modelos de contratos y los lineamientos técnicos, mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público definió las condiciones fiscales y económicas. A la Comisión Nacional de Hidrocarburos corresponde poner a disposición de los interesados los cuartos de datos de cada bloque, con la información geológica relevante. Los participantes tendrán acceso a la misma información por un plazo de seis meses de acuerdo a la práctica internacional, con lo que se garantiza piso parejo para todos. Este órgano regulador realizará la licitación y adjudicación de los contratos y, una vez asignados, procederá a su administración.

Se establecen reglas equitativas, claras y transparentes para la asignación de contratos, el otorgamiento de permisos, el desarrollo de proyectos y la administración de los recursos petroleros. Los campos y áreas se adjudicarán mediante procesos de licitación transparentes y todos los contratos, contribuciones, contraprestaciones y pagos relacionados serán de carácter público. Dichos contratos serán otorgados a quien ofrezca el mayor pago al Estado y el mayor compromiso de inversión.

Los acuerdos y resoluciones que emitan la CNH y la CRE serán públicos, las sesiones de sus órganos de gobierno se transmitirán en tiempo real por Internet y los comisionados no podrán conocer de asuntos en los que tengan conflicto de interés.

Una vez que los proyectos de hidrocarburos estén en marcha, se realizarán auditorías externas para supervisar la recuperación efectiva de los costos. Por su parte, Pemex y la CFE publicarán información acerca de la situación de la empresa, sus subsidiarias y filiales.

iv. Administración de recursos: Fondo Mexicano del Petróleo

Por su parte, el Fondo Mexicano del Petróleo recibirá y administrará los recursos derivados de contratos y asignaciones, con el objetivo de fortalecer las finanzas nacionales. El Fondo financiará hasta en un 4.7% del PIB el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF). El remanente de los ingresos, se invertirá en ahorro de largo plazo hasta alcanzar un 3% del PIB. Después de alcanzar dicha meta, el 40% de ese excedente se

mantendrá como ahorro y el 60% se destinará a rubros específicos, como pensiones, proyectos de ciencia, tecnología, desarrollo regional y becas para estudiantes.

v. Formación de recursos humanos

La implementación de la Reforma Energética requerirá 135 mil técnicos y profesionales para el sector en los próximos cuatro años. A través del Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos, el gobierno federal otorgará 60 mil becas y apoyos para estudiantes de nivel técnico, medio, superior y posgrados en este sexenio. Asimismo, la Secretaría de Energía, la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología estamos implementando programas para vincular las carreras técnicas y profesionales con las necesidades reales de la industria y el sector productivo. Con este fin, se ajustarán programas y planes de estudio y hemos emprendido acciones concretas para capacitar y reconvertir a los técnicos y profesionales que ya trabajan en el sector, a fin de actualizar y certificar sus competencias laborales.

V. La Reforma Energética fomenta las energías renovables

En México se han implementado diversas acciones con el fin de reducir los efectos que ha provocado el cambio climático en el mundo. El establecimiento de medidas para acelerar la transición energética hacia tecnologías limpias, representa una oportunidad diferente de crear empleos productivos, de ser impulsor en materia de desarrollo e innovación tecnológica, y al mismo tiempo ubicar a México en un contexto internacional de regulación climática.

El uso de energías renovables contribuye a incrementar la seguridad energética de un país a través de la diversificación de la matriz de generación. Para promover el crecimiento del sector, México ha trabajado en la creación y modificación de políticas, leyes, reglamentos y normas que han permitido incentivar su uso y disminuir la dependencia energética relacionada con los combustibles fósiles.

La primera modificación importante en el marco legal fue en 1992, año en que se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) para permitir la participación de particulares en la generación de electricidad no considerada de servicio público. Hasta antes de la promulgación de la Reforma Energética, la Comisión Reguladora de Energía emitía permisos para que los privados generaran electricidad bajo esquemas de autoabastecimiento, cogeneración, producción independiente, pequeña producción, importación o exportación de electricidad.

Tras la publicación de la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (LAERFTE)

en 2008, la inversión privada nacional y extranjera empezó a fluir en el sector de energías renovables para la generación de electricidad. Dicha ley reglamenta el aprovechamiento de fuentes de energías limpias para el servicio privado, además de establecer la estrategia nacional e instrumentos para su financiamiento.

En 2013, la generación de electricidad con energías limpias en México fue de alrededor de 16% del total de electricidad generada ese año. La meta nacional es ambiciosa, alcanzar al año 2024, una generación de 35%, que mandata la Ley General de Cambio Climático (LGCC) y la LAERFTE. Para impulsar el cumplimiento de este objetivo, en 2014 se publicó el Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables, que establece metas y objetivos anuales específicos en materia de generación por tipo de tecnología, no sólo de reducir las emisiones de CO₂, sino también de fortalecer la seguridad energética del país.

La Reforma promueve la eficiencia en el sector energético con el objetivo de generar mayores ingresos derivados de una industria más rentable, y preservar el entorno ecológico a través de políticas concretas de sustentabilidad ambiental. Además, propone soluciones para incrementar el porcentaje de generación eléctrica con fuentes limpias.

La CFE se está modernizando para disminuir el impacto en el entorno natural. El gas natural es el combustible de la transición para generar energía con bajas emisiones de carbono, debido a que es 4 veces más barato y emite 68% menos dióxido de carbono que el combustóleo⁶. Para ello, está reconvirtiendo 7 centrales de generación termoeléctrica a base de combustóleo y diésel, en otras más modernas, cuyas turbinas puedan utilizar gas natural, y está construyendo 6 nuevas centrales de ciclo combinado.

Además, se requiere fomentar el uso de energías renovables, en los que México tiene un gran potencial. A lo largo del territorio nacional, tenemos recursos probados para generar más de 18 mil Gigawatts hora por año con las tecnologías geotérmica, mini-hidráulica, eólica, solar y de bioenergía. En el noroeste, la irradiación solar es de las más altas en el mundo, lo cual resulta óptimo para la explotación de la energía fotovoltaica. En el noreste, por su parte, hay corrientes de viento aprovechables. La zona centro-occidente tiene considerables recursos geotérmicos, mientras que en el sur y sureste se podrían construir presas e instalar pequeñas y grandes centrales hidroeléctricas. Contamos también con regiones con masas de viento estables, que favorecen el establecimiento de proyectos eólicos. En el centro, es posible erigir complejos para el manejo y disposición de residuos urbanos para producir electricidad.

⁶ Gobierno de la República (2014), "Explicación ampliada de la Reforma Energética". http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf (p. 21).

Esta variedad de recursos crea un abanico de posibilidades muy atractivo y competitivo para que empresas y personas con capacidades técnicas y financieras muy diversas, se incorporen a las actividades de generación de energía en todo el país.

La Reforma Energética eliminará las barreras a la instalación de nuevas centrales eléctricas que utilizan energías renovables, y también concede al Estado instrumentos para promover el uso y aprovechamiento de las energías limpias. Se creará un esquema para la adquisición de Certificados de Energías Limpias, que serán adquiridos de forma obligatoria por los participantes del Mercado, y tendrán como objetivo contribuir a la meta nacional de generación con tecnologías limpias. En abril, la Secretaría de Energía determinó que el Requisito para la Adquisición de Certificados de Energías Limpias que tendrán que cumplir las empresas y usuarios participantes del Mercado en 2018, será del 5% de su consumo total.

De igual modo, se fomenta la generación distribuida limpia y el uso de Redes Eléctricas Inteligentes que permitirán un consumo más eficiente, así como el aprovechamiento de yacimientos geotérmicos. Cabe señalar que sólo en 24 países se utilizan los recursos geotérmicos para la generación eléctrica, y México está entre los primeros cinco lugares del mundo en este rubro⁷. Se trata de una de las fuentes de generación de energía renovable con menor intermitencia, por lo que se promulgó una Ley de Energía Geotérmica, que regulará el reconocimiento, exploración y explotación de recursos térmicos del subsuelo, a fin de dar certidumbre a las inversiones. La Comisión Federal de Electricidad tendrá una Ronda Cero para el aprovechamiento de este recurso, es decir, la posibilidad de proponer los campos en las que continuará desarrollando proyectos.

La Reforma Energética establece mecanismos para la protección del medio ambiente. Con este objetivo, se creó la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente (ASEA). También se establece la prohibición de que se lleven a cabo actividades extractivas de hidrocarburos en las Áreas Naturales Protegidas del país. Adicionalmente, el Ejecutivo Federal establecerá Zonas de Salvaguarda en las áreas en las que el Estado determine prohibir dichas actividades con el fin de preservar el medio ambiente o el patrimonio histórico-cultural.

VI. La Reforma Energética protege a los titulares de derechos agrarios

La Reforma Energética representa un cambio de paradigma para los propietarios y poseedores de las tierras: por primera vez en la historia del sector, las leyes reconocen explícitamente los derechos de los pueblos y comunidades y les dan garantías.

⁷ Asociación Geotérmica Mexicana (2015), "Recursos Geotérmicos". Disponible en: http://www.geotermia.org.mx/geotermia/?page_id=688

La ocupación superficial estaba regida por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que en su artículo 10 señalaba: “La industria petrolera es de utilidad pública, preferente sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de los ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera.”

De esta manera, se preveía la ocupación o expropiación de forma inmediata, sin que existieran disposiciones para llegar a acuerdos equitativos entre los propietarios y los desarrolladores de proyectos y sin ningún mecanismo para regular las negociaciones.

La Reforma Energética incorporó tres elementos clave para el procedimiento de posible utilización de tierras para proyectos energéticos: Primero, se toman en cuenta los intereses y derechos de las comunidades y pueblos indígenas entre los que se debe realizar una consulta previa, libre e informada; se establecen reglas y mecanismos para resolver eventuales discrepancias y se fijan condiciones de equidad en las negociaciones por uso u ocupación de la tierra.

En la industria petrolera, la nueva Ley de Hidrocarburos elimina la expropiación que establecía la anterior ley y privilegia la negociación inicial y la mediación gubernamental. Ahora, peritos profesionales e independientes realizarán avalúos comerciales y fijarán valores de referencia, que reconocerán la plusvalía generada por las nuevas inversiones en las tierras.

Se otorgarán contraprestaciones a los titulares de derechos de la tierra, ya sea por afectaciones de derechos o por daños o perjuicios a bienes distintos a la tierra, por la renta por concepto de ocupación, servidumbre o uso de la tierra. Además, por primera vez en la historia de nuestro país, la legislación garantiza que se otorgue a los pueblos y comunidades el pago de un porcentaje de los ingresos del asignatario o contratista, cuando haya producción comercial.

También se realizarán estudios sociales sobre las áreas de asignación y contrato, y evaluaciones de impacto social por cada proyecto.

Estos procesos de negociación y asignación de contraprestaciones deberán realizarse con transparencia y equidad, y las comunidades podrán estar acompañadas por la Secretaría de Energía, la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y la Procuraduría Agraria, así como por testigos sociales, asesoría y representación legal.

Hasta ahora, ya han concluido satisfactoriamente algunos procesos de consulta: Uno con la Tribu Yaqui, en Sonora, para la construcción y

operación del gasoducto Guaymas-El Oro. En Chihuahua, se consultó a las comunidades Rarámuri sobre la construcción del gasoducto El Encino-Topolobampo. En Juchitán de Zaragoza, en Oaxaca, se han celebrado asambleas para dialogar sobre la construcción de un proyecto de generación eólica.

La Reforma Energética se distingue del modelo anterior por promover activamente la inclusión social y la protección a los derechos humanos de los propietarios de las tierras, de los pueblos y las comunidades indígenas. Se cumple al fin una demanda histórica y, bajo un sentido de justicia social, los dueños de las tierras y comunidades serán ahora partícipes directos de los beneficios.

VII. Conclusión: La Reforma Energética está avanzando

América del Norte experimenta una Revolución energética. Canadá y Estados Unidos han tenido un amplio desarrollo tecnológico que les ha permitido extraer hidrocarburos en campos no convencionales, como los de lutitas, o en aguas profundas. Con la Reforma Energética, México se convierte en uno de los países más promisorios del mundo en materia de energía.

La actual coyuntura de bajos precios en el mercado petrolero internacional está obligando a las empresas a ser más selectivas con sus inversiones. En este escenario, México ofrece un portafolio altamente competitivo con oportunidades rentables en hidrocarburos, electricidad y energías renovables. Además, cuenta con sólidas ventajas frente a otros países: una democracia estable, una economía con presencia global, estabilidad macroeconómica y nuevas condiciones institucionales y regulatorias en el sector.

El interés positivo de las empresas por participar en las licitaciones ha sido evidente, lo que genera un panorama de certidumbre al sector y confirma que la Reforma Energética avanza y ya da sus primeros resultados.

En agosto de 2014, se presentó la Ronda Cero de hidrocarburos, donde se dieron a conocer los campos y áreas de extracción y exploración que le fueron asignados a Petróleos Mexicanos y en los que podrá buscar el apoyo de socios. Se asignó a Pemex el 83% de las reservas 2P, es decir el 100% de lo que solicitó, y el 21% de los recursos prospectivos del país, que equivale al 67% de lo solicitado. Estas asignaciones abarcan un portafolio diversificado de recursos convencionales en tierra, aguas someras, campos maduros y de lutitas. El tamaño total del área asignada a Pemex en la Ronda Cero alcanza una superficie cercana a 90 mil kilómetros cuadrados y un estimado de 20 mil 600 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, que alcanzan para 15 años y medio de

explotación y otros 5 años en superficies de exploración. Es decir, 20 años y medio calculados a un ritmo estimado de producción de 2.5 millones de barriles diarios.

Asimismo, se anunció la Ronda Uno, que incluye las reservas y recursos prospectivos abiertos a nuevos inversionistas. Se trata de un hecho inédito en la industria energética mexicana, en el que podrán concursar empresas nacionales y extranjeras para la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas someras.

La primera de las cinco convocatorias de la Ronda Uno se dio a conocer en diciembre de 2014. Comprende 14 bloques para la exploración en aguas someras, frente a las costas de Campeche, Tabasco y Veracruz. Al 22 de abril, 49 compañías declararon interés de participar, 39 pagaron por acceder a la información técnica y geológica, y 34 ya se habían inscrito a la licitación.

La segunda convocatoria se publicó a finales de febrero e incluye 9 campos en aguas someras en Campeche y Tabasco, que se licitarán en 5 contratos de extracción. Casi todos estos campos tienen reservas certificadas y representan un bajo costo de producción. Además, el riesgo geológico se reduce considerablemente, ya que se encuentran en fase de desarrollo y no requieren de exploración, asegurando con ello el inicio de producción en un futuro cercano.

Tan solo con estas primeras dos convocatorias esperamos atraer, en el mediano plazo, inversiones de por lo menos 21 mil millones de dólares y generar más de 212 mil empleos, 57 mil de ellos directos.

En los próximos meses, se darán a conocer las convocatorias para recursos convencionales en áreas terrestres y campos maduros, donde México ofrece moderados costos de extracción y menores riesgos geológicos. Posteriormente, se publicarán los proyectos a concursar en aguas profundas, así como recursos no convencionales de aceite y gas de lutitas en áreas adyacentes a la cuenca de Eagle Ford. Esta diversidad de proyectos ofrecerá opciones para operadores de todos los niveles y generará nuevos negocios en bienes y servicios complementarios.

La Reforma también contempla la expansión de la red nacional de gasoductos que permitirá incrementar la importación de gas natural para llevarlo a los principales centros de consumo del país, y favorecer la generación eléctrica con combustibles más eficientes y más limpios. Actualmente 6 gasoductos han sido concluidos, 7 están en construcción, 5 ya fueron adjudicados, 4 están en proceso de licitación y 11 más se encuentran en fase de proyecto para ser licitados en el corto y mediano plazos.

Las nuevas reglas también aseguran el acceso abierto a la infraestructura de transporte y distribución de hidrocarburos por ducto, así como de almacenamiento que permitirá el desarrollo eficiente de los mercados. En los próximos meses, el CENAGAS pondrá a consideración de la Secretaría de Energía el plan quinquenal de expansión y optimización de la infraestructura de transporte por ducto y almacenamiento, a partir del cual se determinarán los siguientes proyectos que serán licitados.

Con respecto a la industria de gasolina y diésel, se prevé una apertura gradual para que el precio sea regido por la libre oferta y la demanda del mercado. Cabe señalar que, a partir de este año, ya no habrá incrementos mensuales en los precios de estos combustibles y se mantendrán constantes hasta 2016.

Además de la apertura del sector hidrocarburos, el sector eléctrico también ha tenido avances. Si comparamos abril de 2015 con el mismo mes de 2014, las tarifas de luz de los hogares disminuyeron 2% y dejó de ocurrir el ajuste mensual que hacía que aumentaran 4% al año. La tarifa residencial de alto consumo tuvo una reducción de 10.2%, la de los comercios disminuyó 10.2% para demanda de hasta 25 kilowatts y 20.4% para demanda de más de 25 kilowatts, mientras que las tarifas para las industrias bajaron 23% en tarifa ordinaria y de hasta 32% en tarifa horaria.

Para avanzar rumbo a la puesta en marcha del mercado eléctrico mayorista, en julio del año en curso se publicarán las disposiciones operativas del Mercado, se realizarán las pruebas operativas en octubre y éste iniciará operaciones en enero de 2016. También en julio de este año, se dará a conocer el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional.

En los próximos tres años, se estima invertir más de 23 mil millones de dólares en modernizar o construir nuevas centrales de generación, más eficientes, que permitan disminuir los costos de producción y así bajar más las tarifas de luz. Asimismo, se invertirán más de 4 mil 400 millones de dólares para la modernización y expansión de la red de transmisión.

FUENTES DE INFORMACIÓN:

- Asociación Geotérmica Mexicana (2015), "Recursos Geotérmicos". Disponible en: http://www.geotermia.org.mx/geotermia/?page_id=688
- Asociación Nacional de la Industria Química, A.C. (2013), "La industria petroquímica", *Anuario Estadístico de la Industria Química Mexicana*. México.
- Comisión Nacional de Hidrocarburos, "Ronda Uno. Aguas Someras-Primera Convocatoria. Licitación CNH-R01-L01/2014". Disponible en: <http://ronda1.gob.mx/Espanol/licitacionencurso.html>

- Comisión Nacional de Hidrocarburos, “Ronda Uno. Aguas Someras-Segunda Convocatoria. Licitación CNH-R01-L02/2014”. Disponible en: <http://ronda1.gob.mx/Espanol/licitacionencursoL02.html>
- Gobierno de la República (2014), “Explicación ampliada de la Reforma Energética”. http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf (p. 21).
- Petróleos Mexicanos (1997-2015) “Estados financieros consolidados dictaminados”. Disponible en: <http://www.ri.pemex.com/index.cfm?action=content§ionid=14&catid=12146>
- Petróleos Mexicanos (2003), “Principales estadísticas operativas”, *Anuario Estadístico 2003*. Disponible en: http://www.pemex.com/files/dcpe/anuario_2003.pdf (p. 6).
- Petróleos Mexicanos (2014), *Indicadores Petroleros*. Disponible en: http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/evolumenventas_esp.pdf y http://www.ri.pemex.com/files/dcpe/petro/eprocscrudo_esp.pdf
- Petróleos Mexicanos (2014), “Principales estadísticas operativas”, *Anuario Estadístico 2003-2013*. Disponible en: <http://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Paginas/IndicadoresPetroleros.aspx> (p. 4).
- Secretaría de Energía, “Ronda Cero”. Disponible en: <http://www.energia.gob.mx/webSener/rondacero/>
- Servicio Geológico Mexicano, “Seguimiento precio del petróleo”. Disponible en: <http://portalweb.sgm.gob.mx/economia/es/energeticos/mezcla-mexicana/695-seguimiento-precio-del-petroleo-mezcla-mexicana-mme-datos.html#mensual>
- Sistema de Información Energética, “Precios medios de energía eléctrica por sector tarifario”. Disponible en: <http://sie.energia.gob.mx/> y Administración de Información de Energía (EE.UU.).

Marco Jurídico:

- Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en materia de energía. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación* 20 de diciembre de 2013. Disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013
- Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014
- Decreto por el que se expide la Ley de Hidrocarburos y se reforman diversas disposiciones de la Ley de Inversión Extranjera; Ley Minera, y Ley de Asociaciones Público Privadas. Fecha de publicación en el

Diario Oficial de la Federación: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355989&fecha=11/08/2014

- Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355987&fecha=11/08/2014
- Decreto por el que se expide la Ley General de Cambio Climático. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 6 de junio de 2012. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/lgcc/LGCC_orig_06jun12.pdf
- Decreto por el que se expiden la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Energía Geotérmica y se adicionan y reforman diversas disposiciones de la Ley de Aguas Nacionales. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355986&fecha=11/08/2014
- Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355983&fecha=11/08/2014
- Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y de la Ley General de Deuda Pública. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 11 de agosto de 2014. Disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355984&fecha=11/08/2014
- Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 28 de noviembre de 2008. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LAERFTE.pdf>
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Fecha de publicación en el *Diario Oficial de la Federación*: 29 de noviembre de 1958. Última reforma publicada: 28 de noviembre de 2008. Disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_abro.pdf

Revista de Administración Pública

The logo for INNP (Instituto Nacional de Planeación y Programación Económica) consists of the letters 'INNP' in a bold, black, sans-serif font. The letters are stylized, with the 'I' and 'N' being slightly wider than the 'P'. The logo is positioned to the right of the journal title, separated by a vertical line.

El Conundrum de la Reforma Energética*

Benjamín García Páez¹

El *fast track* seguido por la reforma energética desde su aprobación hasta la promulgación de las leyes secundarias en materia del régimen fiscal petrolero, se explica, entre otros factores, por la magnificación de los efectos que se le ha atribuido para impulsar al desarrollo económico en México. Por supuesto, las posibilidades de atraer posibles inversionistas en las áreas de exploración y producción de hidrocarburos es factible toda vez que las oportunidades rentables escasean en la industria petrolera internacional en materia de exploración y desarrollo de reservas, pero de ello a asegurar que con la reforma habrá una derrama de beneficios en términos de menores tarifas y precios de combustibles a los consumidores, de generar millones de empleos y de elevar significativamente la tasa de crecimiento, hay una gran diferencia. Aunque deseables, la realización de tales apuestas es incierta.

De hecho, este tipo de expectativas excesivas suscitadas con la reforma energética han polarizado su apreciación entre los agentes económicos y sociales del país. Por un lado, la posición escéptica de una significativa proporción de mexicanos que considera que el asunto del desarrollo económico es algo más complejo que la relativa abundancia de energéticos y, por otro lado, el sobre-optimismo tanto por parte de inversionistas especializados, especialmente extranjeros, que después de aproximadamente ocho décadas celebran tener acceso a los recursos energéticos del país, al que se suman la Secretaría de Energía y las nuevas empresas productivas de Estado, Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE).

En general, la divergencia de opinión sobre las esperadas bondades de la reforma energética admite al menos cuatro razones:

* Este artículo se escribió durante la estancia sabática del autor en el Centre of Development Studies, Cambridge University, con el apoyo de PASPA, DGAPA-UNAM, 2013/2014.

¹ Profesor del Posgrado de Economía de la UNAM. Premio INAP 1994.

1. La primera parece responder a un hecho común a toda reforma estructural y en cualquier parte del mundo. Los sectores que efectivamente pudieran ser beneficiados con la reforma energética comúnmente se encuentran dispersos, perciben difusos los potenciales beneficios y no cuentan con los medios para expresar sus puntos de vista de manera de asegurarlos cuando estos sucedan; son dominados por los puntos de vista de grupos de interés, que aunque relativamente pocos en número, están organizados y poseen la fuerza de los medios de comunicación, sea para respaldarla por su *spin* de política económica o para resistirse deliberadamente a cambios que creíblemente constituyen una amenaza a sus seculares fuentes de renta como grupos de presión;
2. El debilitamiento de la estrategia consensual denominada “Pacto por México” que había estado siendo utilizada para hacer pasar y defender reformas como la laboral y fiscal en el Congreso de la Unión en la presente administración pública federal;
3. La duda sobre la capacidad endógena de instrumentación efectiva de la reforma energética, ¿puede realmente Pemex volverse una compañía eficiente mientras continúe siendo una empresa plenamente estatal y bajo el control político? Pudiera argumentarse, en descargo de lo anterior, que se ha previsto la existencia de instancias regulatorias que monitorearían al sector energético pero, ¿se dispondrá de los recursos humanos suficientemente preparados para cumplir tal función? Este no es un asunto banal, la necesidad de transparencia es prioridad de primer orden, especialmente cuando comiencen las rondas de oferta petrolera y que miles de millones de dólares se intercambiaran de manos; y
4. El escepticismo de que la reforma energética hará cambiar nuestras vidas, ¿habrán efectivamente menores precios de gasolina y electricidad en el corto plazo? ¿se suspenderán el ajuste administrado de los precios y tarifas de combustibles con fines recaudatorios y dejándose a su libre determinación en el mercado? Además, en las rondas de reformas estructurales anteriores, la promesa de un crecimiento más rápido y de mejora en el ámbito de la seguridad, han probado ser espejismos.

Particularmente, la tercera posible explicación es relevante. Pemex, pudiera tener problemas en el proceso de comprobar su capacidad técnica y financiera para seguir operando en algunos campos en los que hoy actúa y, en la medida que parte de esos campos originan la enorme renta petrolera que aun recibe el Estado, implicaría la configuración de un presupuesto 2015 sin la fortaleza que le inyectan los ingresos fiscales por petróleo. Más aún, si Pemex no llegara a satisfacer a los entes reguladores, pudieran hasta perder esos campos y, en ese hipotético caso, los ingresos tendrían que ser compartidos con un operador privado.²

² Es decir, de ninguna manera Pemex tiene reservada su actual plataforma de proyectos.

En este contexto, estableciendo como premisa la necesidad técnica de la reforma energética en México y sus contenidos más relevantes en materia petrolera, el presente ensayo intenta hacer un balance mesurado de los riesgos inherentes al proceso de la apertura del sector hidrocarburos a la inversión privada, nacional y extranjera; y, posteriormente, evalúa la plausibilidad de las expectativas invocadas por el gobierno mexicano con el propósito de lograr su aprobación en una época en que la experiencia internacional en este tipo de reformas requieren de un cierto tiempo para que los esperados incrementos constantes en la producción de hidrocarburos se hagan realidad.

1. Desempeño operativo y financiero de PEMEX

En la presente centuria, indicadores clave del otrora organismo público descentralizado, o empresa estatal, como se le denominaba indistintamente a Pemex; colapsaron de manera abrupta. Sobre ello, tanto en la iniciativa de reforma constitucional en el sector petrolero como el debate suscitado después de su aprobación, se ha documentado profusamente, *ad nauseam*, la gravedad del problema energético de México. Actualicemos, sin embargo, el comportamiento de algunos indicadores petroleros clave que, por un lado, reafirman la situación de agotamiento en que se encuentra la industria petrolera mexicana y, por otro lado, documentar la inevitabilidad técnica de una reforma estructural en el sector petrolero.

Las reservas probadas de petróleo crudo han declinado en forma abrupta. Del cierre del año 1993 en que se situaron en 50,800 millones de barriles (MMB), pasaron a 11,100 MMB a finales de 2013 que, al actual nivel de producción, su vida media ha descendido a 10.6 años que, por cierto, es una relación reservas/producción baja para un país exportador activo como México. Es decir, la columna vertebral de toda empresa minera, los yacimientos o vetas, están en Pemex, después de cruzar el pico de la curva de Hubbert, muy cercanos a su agotamiento.³

La producción, por su parte, se ha deteriorado en prácticamente todos sus rubros, especialmente en el ámbito de la extracción que pasa de 3,795 millones de barriles diarios (MMBD) en 2003 a 2,875 MMBD en 2013,⁴ mientras que el consumo asciende de 1,909 MMBD a 2,020 MMBD en

³ La acelerada reducción de las reservas de hidrocarburos cubre sus tres categorías: las reservas probadas (IP) disminuyeron 3.1%, la suma de las reservas probadas y probables (2P) se contrajeron 5.2% y las reservas totales, probadas, probables y posibles (3P) se redujeron 5.3%. En este mismo año, 2013, las reservas de petróleo crudo cayeron a un ritmo similar a las de gas natural.

⁴ De acuerdo a la SHCP, una de las razones para el ajuste del pronóstico de crecimiento para 2014 a una tasa real del 2.7% respondió a que la producción petrolera había disminuido de manera inesperada 1.3% en el primer trimestre, respecto de la cifra observada el año anterior. (Luis Videragay Caso, "El desafío de elevar nuestro crecimiento", Reforma, mayo-26-2014).

igual periodo. La producción de gas natural fue una de las variables que se incrementaron al pasar de 41.7 billones de metros cúbicos (BMC) en 2003 a 56.6 BMC en 2013. Sin embargo, México tiene una balanza comercial deficitaria en este combustible toda vez que el consumo de gas natural pasa de ser 51.4 BMC en 2003 a 82.7 BMC en 2013.

Mientras tanto, el consumo de energía primaria se ha incrementado más de una tercera parte al pasar de 148.2 millones de toneladas de petróleo equivalente (MMTPE) en 2003 a 188.0 MMTPE en 2013 y el desarrollo de fuentes energéticas renovables ha sido modesto, particularmente en el ámbito de los biocombustibles. De no ser por la electricidad hidráulica y aquella proveniente de la geotermia, México tuviese un anaquel estadísticamente vacío en su matriz energética.

En cuanto a la transformación industrial de hidrocarburos líquidos, la situación también es desalentadora. Las capacidades de refinación prácticamente se mantienen constantes pues mientras que en 2003 se evaluaron en 1,463 MMBD para 2013 se sitúan en 1,606 MMBD, un discreto incremento en capacidad debido a la reconfiguración de plantas existentes más que de la adición de una nueva planta que, por cierto, fue otro de los proyectos fallidos, productiva y financieramente, de diversas administraciones.⁵ La elaboración de productos denota que mientras que en 2003 la producción de petrolíferos fue de 1,327.5 MBD en 2013 se sitúa en 1,225.9 MBD. Situación similar se encuentra con la capacidad de elaboración de productos petroquímicos que de ser 12,227 miles de toneladas (MT) en 2003 pasan a ser 12,409 MT en 2013, mientras que la producción pasa de ser 11,952 MT a 11,476 MT en 2013.⁶

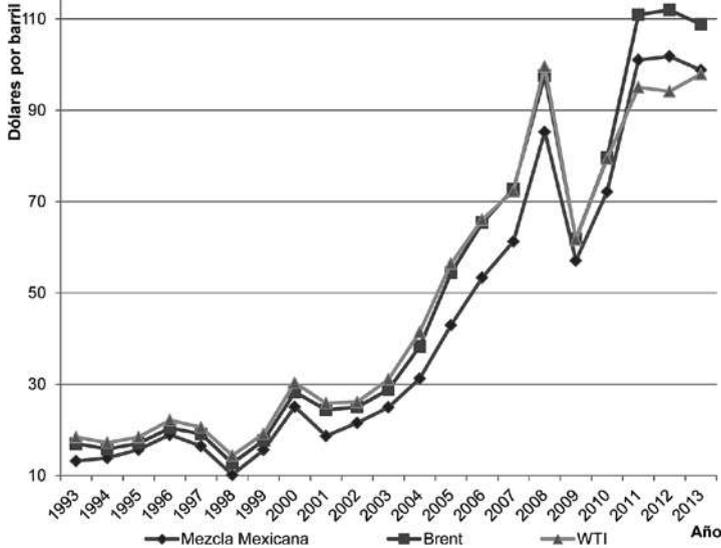
A pesar de la reducción en la mayoría de las variables de desempeño productivo, las ventas de la paraestatal se duplicaron como resultado del formidable incremento en el precio del petróleo que entre los años 2003 y 2013 pasó de menos de 20 USD por barril a más de 106 USD. (Gráfica 1)

Sin embargo, ¿qué es lo que explica que una empresa como Pemex haya sido capaz de ocupar un lugar relevante dentro de las primeras 100 corporaciones internacional más grandes por su nivel de ingresos brutos, pero que en la mayoría de los años del periodo 2000-2013 terminara con pérdidas de utilidad netas? (Cuadro 1).

⁵ Un modesto incremento, por supuesto, si se toma en cuenta que la sustitución de importaciones de gasolina requerían de una expansión de capacidades de refinación que, aproximadamente, duplique el sistema de refinación actual.

⁶ Capacidad de elaboración y producción de productos petroquímicos incluyendo los elaborados por Pemex Petroquímica y aquellos elaborados por Pemex Refinación y Pemex Gas y Petroquímica Básica.

Gráfica 1: Precio promedio de exportación del crudo mexicano y principales precios internacionales de referencia



Fuentes: PEMEX: Base de Datos Institucional y Anuario Estadístico 2001; INDEXMUNDI.

La razón era aquella oficialmente reconocida por todos los niveles de gobierno y actores políticos de nuestro país, pero que no iban más allá de declararse en su contra: opera en números rojos como consecuencia de un régimen fiscal que reduce a prácticamente a cero sus ganancias. Conforme los años seleccionados en el Cuadro 1, a excepción de 2006 y 2012 que presentan ligeras ganancias, todos los demás años constituyen pérdidas según los reportes financieros.

A propósito, las iniciativas de reforma presentadas por el Ejecutivo al Congreso estimaron que la carga efectiva de impuestos sobre el ingreso neto de PEMEX fue de 90 por ciento entre 2000 y 2012, un nivel en extremo alto. En parte, la carga fiscal es alta porque en su gran mayoría era renta económica pura, es decir, un ingreso después de costos comparativamente muy superior a lo estilizado en la industria petrolera internacional. Y, este ruinoso régimen fiscal especial a que se sometía a PEMEX permeaba cadena abajo: como la empresa no podía cubrir sus costos de operación con el 10 por ciento restante de su ingreso neto y, además, poder con ello sufragar las inversiones de desarrollo y mantenimiento usuales en una industria intensiva en capital, tenía que contratar deuda para cumplir con sus programas operativos.⁷

⁷ La tragedia corporativa de PEMEX era que ni aun así, incurriendo en deuda, desatendió la cadena de productos de valor agregado que requiere dinamizar para contribuir a la aceleración e integración industrial del país, sin considerar el efecto positivo que ello tiene para el ahorro de divisas por la sustitución de importaciones que tiene por política económica que cumplir.

Al cierre del tercer trimestre 2014 los pasivos de Pemex se ubicaron en 2 billones 408 mil 815 millones de pesos, sobrepasando el valor de sus activos en 332 114.5 MMP, aproximadamente 16 por ciento por arriba del valor de sus propiedades. El hecho de que entre enero-septiembre 2014 crecieran los pasivos en 176,178 MMP, un aumento de 7.9 por ciento, no es fortuito UNA vez que todas sus empresas subsidiarias acumularon pérdidas: Pemex Exploración y Producción cerró el tercer trimestre de 2014 con un acumulado de 63,826 MMP en pérdidas; Pemex Refinación reportó pérdidas por 86,408 MMP; Pemex Gas y Petroquímica Básica tuvo mermas por 258.3 MMP, mientras que Pemex Petroquímica 13,171.5 MMP.

Cuadro 1: Valor y posicionamiento de Petróleos Mexicanos entre las 500 corporaciones más grandes del mundo

Concepto	2001		2004		2006		2009		2012		2013	
	Monto	Lugar	Monto	Lugar	Monto	Lugar	Monto	Lugar	Monto	Lugar	Monto	Lugar
Ingresos ¹	39.400	92	63.690	51	97.469	34	80.722	64	125 195.4	36	125 493.9	36
Utilidades Netas ²	(3.520)	476	(2.258)	489	4.151.2	110	(7010.9)	495	197.7	405	(13.302.7)	498
Valor de Activos ³	61.100	153	85.002	147	111.272	145	102.038	149	155.884	132	156335	137
Propiedad Accionaria ⁴	12.010	138	2.991	430	3.690	422	ND	ND	ND	ND	ND	ND
Plantilla Laboral ⁵	106.000	130	138.215	94	141.886	103	141.466	89	151.022	134	145 498	152

[1] = Ingresos por concepto de cuenta de bienes y servicios
 [2] = Ganancias después de impuestos. Cifras en paréntesis son negativas, es decir, implican pérdidas.
 [3] = Al final del año fiscal de la compañía. Constituye el valor de sus activos físicos o valor en "fierros". Excluye el valor de las reservas probadas de hidrocarburos por ser éstos propiedad de la nación.
 [4] = Se integra con la suma del stock de capital, dividendos de capital e ingresos retenidos en un año fiscal determinado. En México, un solo ente detenta el 100% de las acciones: el gobierno.
 [5] = Plantilla laboral al 31 de diciembre del año correspondiente.
 ND: No disponible. Cifras en paréntesis: valores negativos.
 Montos en miles de millones de dólares.

Fuente: "Global 500" Fortune. *World's Largest Corporations*, 2001-2014.

Una ancla regresiva en el desempeño operativo y financiero de PEMEX, fue la aplicación de un ruinoso régimen tributario.

A la carga fiscal que explica en forma concomitante la frágil posición financiera de PEMEX, habría que agregar otras dos que vuelven onerosa su operación: costos de extracción crecientes explicado, entre otros factores, por el desplazamiento de la producción hacia la zona marina y desde allí, de aguas someras a aguas profundas y las crecientes obligaciones laborales de una plantilla laboral excesivamente alta y un sistema de pensiones insostenible.

En la medida que Pemex era un órgano público descentralizado, sus pasivos eran, y son, deuda pública. Por lo tanto, si pasa parcialmente el pasivo laboral de Pemex al gobierno Federal es un simple cambio

de posición del adeudo de una entidad a otra, dentro del propio sector público. Se ha declarado que tal medida servirá eventualmente para reducir la debilidad financiera de Pemex, permitiéndole competir con otras grandes empresas petroleras en el futuro próximo. Esto equivale, sin embargo, a reconocer que el régimen pensionario del organismo ha sido exageradamente oneroso y que el número de sus empleados ha sido demasiado grande.⁸

2. Los activos físicos en puja

En el proceso de elaboración de este ensayo, la SHCP está a punto de anunciar los términos fiscales para adjudicar los primeros contratos. Para campos en aguas someras a finales de abril y principios de mayo, y para campos de aguas profunda, en septiembre-octubre 2015. En los primeros activos que se ofrecerán, los reguladores planean anunciar en esas fechas los ganadores y al mismo tiempo anunciar los socios de PEMEX en 3 campos de aguas someras Bolontiku, Sinan y Ek que forman parte de los 12 campos donde México busca coinversiones en activos tal como le fue permitido en el marco de la reforma. PEMEX puede proponer sus socios en esos campos⁹ pero el regulador tiene la última palabra al ganador de la ronda uno completa y de las subsiguientes rondas de ofrecimiento basadas en quien ofrezca la mejor oferta.

México estará ofreciendo 169 campos en la denominada ronda uno y está ofreciendo licencias, contratos de producción/ganancias compartidas, pero no ha especificado que tipo de contrato aplicará a cada campo pues cada uno presenta sus propias especificidades. De los 169 campos, 109 son exploratorios y 60 bloques están listos para la producción. Asimismo, cerca de 70 de los 109 bloques de exploración son llamados recursos no convencionales, es decir, contienen esquistos (*shale*). Los 39 restantes son una mezcla de bloques que no han sido explorados o han sido poco explorados. Por otra parte, el potencial en aguas profundas en México es vasto. Únicamente 57 pozos han sido perforados en el lado mexicano del Golfo de México, mientras que 1,600 pozos han sido perforados en el lado de los USA y están bombeando 26,000 barriles de petróleo.

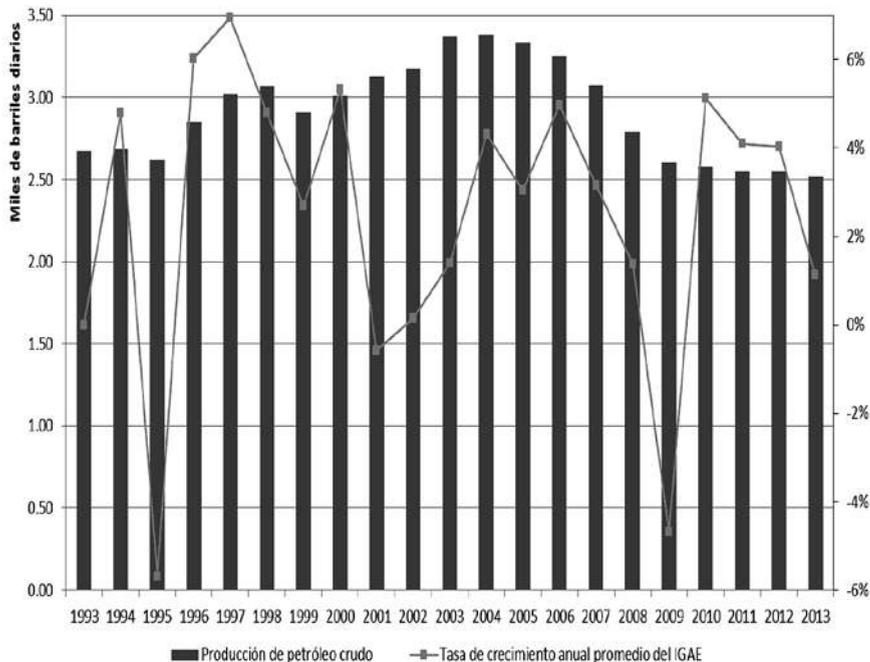
⁸ Por ello, la transferencia mencionada se condicionó a una (necesaria) reforma del esquema actual. La nueva fórmula, cualquiera que vaya a ser; se aplicará, desde luego, solo a los trabajadores entrantes.

⁹ “Estamos buscando socios con experiencia en recuperación petrolera fortalecida en aguas someras, socios con la tecnología que permita incrementar el factor de recuperación” declaró Gustavo Hernández, Director de Pemex Exploración y Producción. (*Financial Times*, septiembre 26, 2014. Y agregó, “Pemex ha estado trabajando por varios años en 22 campos con compañías de servicios petroleros a quienes se les ofrecerá la posibilidad de convertirse al nuevo estilo de contratos de producción compartida, a contratos de ganancias compartidas o licencias, las cuales son más rentables que aquellas inversiones limitadas que hacían a cambio de una comisión fija por barril.

3. Balance de riesgos

En 2013, la producción de petróleo crudo fue 25 por ciento menor que la de 2004 en que alcanzó el nivel máximo y, aproximadamente, la misma que aquella obtenida hace 25 años. (Gráfica 2)

Gráfica 2: Producción petrolera y Crecimiento económico



Fuentes: PEMEX: Base de Datos Institucional; INEGI: Banco de Información Económica y Estadísticas Históricas de México.

Durante el decenio que abarcó el más reciente auge de precios petroleros, 2004-2013, la economía no se caracterizó precisamente por un cambio dramático en su ritmo de crecimiento ni, de hecho, en ningún otro indicador relevante. Por ejemplo, de 1994 a 2003 el Índice General de Actividad Económica (IGAE) creció en promedio 2.5 por ciento anual; la misma tasa que se registró de 2005 a 2013.

De ahí que, suponiendo que la reforma petrolera logre revertir la tendencia decreciente de la producción de crudo de los últimos años y consiga recuperar el nivel récord en 5 o 10 años, no se deriva de ello, necesariamente, que estemos en el umbral de una época dorada, que sea el arranque de México hacia el desarrollo prometido. Reiteramos, el desarrollo económico sostenido es un asunto bastante más complejo que la producción de hidrocarburos, o de energéticos.

Un argumento central para la aprobación de la reforma energética fue que ésta impulsaría a la inversión en el sector y, por lo tanto, de la producción pero ¿cuánta inversión es susceptible de fluir a nuestro país y a qué tipo de recursos de aquellos que serán colocados en la ronda 1 el próximo 2015? Ello es algo inevitablemente incierto.¹⁰

El mejor pronóstico sobre el flujo de inversión esperado, es aquel provisto por *Franklin Templeton Investments*, en base a estimados de Marcos & Asociados, que sostiene que México contará con 29,000 MMUSD de inversión privada en energía para 2018, equivalente a 1.9 por ciento como fracción del PIB, que en 2020, la inversión total pudiera ser de 50,000 MMUSD, o, de un 3 por ciento como proporción del PIB. La inversión privada total pudiera alcanzar 161,000 MMUSD entre 2014 y 2020. (Cuadro 2)

Cuadro 2: PEMEX: Inversión prospectiva 2014-2020

Sector	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Gastos de capital Pemex	25	29	31	31	31	31	31	209
Inversión privada								
Campos maduros (20-25)	1	2	2	2	3	5	6	21
Aguas profundas (4 bloques)	0	1	2	5	6	8	9	31
Gas de esquisto (1000 pozos)	0	1	2	3	6	9	12	33
Modernización sistema de refinación	0	0	0	2	3	5	6	15
Proceso y fraccionamiento de gas	0	0	0	1	1	2	2	6
Gasoductos (10,000km)	1	2	2	3	4	5	5	22
Proyectos de cogeneración	0	1	1	1	1	1	1	6
Petroquímica	1	1	1	1	2	3	4	12
Otros procesos	0	1	2	2	3	4	5	16
Inversión privada total	3	8	12	20	29	40	50	161
Pemex + inversión privada	28	36	43	51	60	71	81	370
PIB nominal (trillones USD)	1,269	1,320	1,433	1,491	1,550	1,612	1,677	12,966
Gastos de capital Pemex/PIB	1.97	2.18	2.16	2.08	2.00	1.92	1.85	1.61
Pemex + inversión privada/PIB	2.22	2.76	2.99	3.42	3.88	4.39	4.82	2.85

Fuente: Franklin Templeton Investments, Financial Times, septiembre 8, 2014.

Nota: Cifras en billones de USD.

Conforme la estimación, el monto de inversión se distribuiría entre las diferentes oportunidades, incluyendo aquellas de *shale* que se consideran

¹⁰ Compensación por el uso de tierras requerirá que las compañías extractoras de hidrocarburos paguen entre 0.5 a 2.0 por ciento de sus ingresos netos a los propietarios. La obligación de contratar mano de obra y materiales hasta el 25% en 2015 y de 35% para el 2025.

ser una continuación de las formaciones geológicas estadounidenses y riquezas de aguas profundas. Pero el recurso *shale* enfrenta retos significativos tales como la carencia de agua e infraestructura, en tanto que los hidrocarburos en aguas profundas del Golfo de México requerirán enormes inversiones y muchos años para ser extraídos.

Eso último se muestra en el Cuadro 2. El recurso *shale* despegaría el próximo año con una inversión de 1,000 MMUSD y luego toma ritmo veloz a 3,000 MMUSD en 2017 hasta llegar a 12,000 MMUSD en 2020 cuando se espera obtener aproximadamente la quinta parte de la inversión privada total en energía en México. Lo mismo pasa con la inversión en aguas profundas la que se espera alcance 9,000 MMUSD para 2020.

Se espera que la mayor parte de la inversión privada del próximo año sea en campos maduros y gasoductos. El procesamiento de gas se prevé despegue a partir de 2018, mientras que la producción en campos maduros y modernización de refinerías atraerían aproximadamente 6,000 MMUSD, cada una de ellas en 2020, de acuerdo al pronóstico.

Si se considera la expectativa original de alcanzar una tasa de crecimiento del 3.7 por ciento en 2015, o la revisada que la ubicó a 2.7 por ciento, la pregunta obligada es la misma ¿qué tanto pudiera la inversión en hidrocarburos impulsar a la economía mexicana? Considerando un efecto multiplicador de inversión adicional de 1:1 sobre el PIB como ha acontecido en Brasil y Colombia a partir de procesos similares de liberalización del sector energético, tendría un impacto modesto en relación a la euforia desencadenada a raíz de la aprobación de la reforma energética.

Además de tal incertidumbre, existen al menos tres elementos que creíblemente deberían atemperar las expectativas de mayor crecimiento económico a raíz de la reforma energética:

Primero, que aun cuando el anterior estimador no incluya la inversión adicional proveniente de la apertura del sector eléctrico, esto implicaría un nivel de crecimiento del 2 por ciento del PIB a partir de 2018 en adelante. Evidentemente, la pronunciada y abrupta caída actual de los precios del barril de petróleo como evidencia palmaria de la sobreoferta de crudo puede afectar el pronóstico anterior toda vez que un sostenido período de precios bajos puede forzar a reducir gasto en el futuro y a demorar la inversión futura.¹¹

Debido a esa mala noticia proveniente del mercado petrolero, México se ha visto forzado a revisar a la baja parte de su presupuesto para 2015

¹¹ Más que preocupar hoy la producción declinante, lo que realmente preocupa es la eventual evaporización de los inversionistas por lo que es considerado un premio en México: en aguas profundas donde los costos de producción son de 10 a 20 USD por barril y que implican una década para producirse.

después de que la caída de precios hiciera colapsar sus expectativas de ingreso. El barril de petróleo como premisa presupuestaria ha sido fijado a 79 USD, el cual es 3 USD por abajo del precio estimado por el gobierno en su paquete presupuestal y 2 USD más bajo que el objetivo aprobado por la cámara de diputados en octubre 16, 2014 debido “a las diferencias derivadas de la evolución de los precios petroleros y el precio de los contratos petroleros a futuro después de su aprobación en la cámara de diputados.” Conforme lo declarado por el Secretario de Hacienda y Crédito Público.¹²

Recuérdese que México es altamente dependiente de las exportaciones petroleras, que fueron valoradas en 42,700 MMUSD en 2013. Una tercera parte del presupuesto federal es fondeado por ingresos petroleros. Lo anterior tiene dos implicaciones: primero, que el gasto de capital de Pemex con recursos fiscales tiene que verse reducido¹³ y, segundo, que algunos tipos de inversión, el caso de la explotación de hidrocarburos *shale*, por ejemplo; se asocian no sólo a nuevas tecnologías de extracción, sino a altos precios de petróleo. Siendo esto así, las inversiones en renglones como lo son los hidrocarburos no convencionales, *shale*, tendrían que esperar por mejores precios que estimulen su extracción.

Segundo, para complicar el panorama anterior, cabe la posibilidad de que a raíz de la reforma energética, Pemex pudiera no ser autorizado a continuar produciendo petróleo en todos los campos en los que hoy produce, pues varios serán adjudicados a entes privados. También sabemos que los participantes privados no tendrán la misma carga fiscal que hoy tiene Pemex. Por lo tanto, la aportación fiscal de esos campos al gobierno necesariamente disminuirá a partir de 2015.

Tercero, al no recibir el ingreso por los campos otorgados al sector privado, los ingresos petroleros del gobierno también disminuirá,¹⁴ por lo tanto. Eso dependerá de los campos que el gobierno adjudique al sector privado, así como de los términos que se establezcan en dichos contratos, es decir, la distribución de ingresos entre el sector privado y el gobierno.

Por lo tanto, si los contratos tendrán una carga fiscal menor a la que Pemex tiene hoy, el ingreso presupuestal petrolero deberá bajar hasta que haya producción nueva en volúmenes crecientes. Entre tanto, el presupuesto federal deberá ajustarse a un menor ingreso petrolero.

¹² Luis Videragay Caso, “El desafío de elevar nuestro crecimiento”, *Reforma*, Mayo-26-2014.

¹³ Las estimaciones son de que si el barril de petróleo se mantuviera por debajo de los 75 USD en 2015, el impacto en las cuentas fiscales sería aproximadamente de 0.3% del PIB, asumiendo que la paridad peso dólar permaneciera inalterada.

¹⁴ Aunque es imposible saber en qué medida lo harán.

Es cierto que la reforma contempla que tanto Pemex como el resto de productores privados que participen deberán pagar al gobierno cuando menos el 4.7 por ciento del PIB cada año. Esta cifra ya es menor a los pagos de derechos que hizo Pemex en 2013 de 5.3 por ciento del PIB (862 MMP). La reducción contemplada es realista, pero no es realista que los pagos se mantengan cada año en 4.7 por ciento, como lo supone la reforma petrolera.

La única manera en la que los ingresos del Estado pudieran sostenerse sería aumentando crecientemente la producción desde el momento en que el sector privado comience a compartir ingresos que antes PEMEX capturaba en su totalidad. Este supuesto no es realista de aquí al mediano plazo, pues la producción tiene tendencia secular a la baja y los grandes y nuevos descubrimientos no han ocurrido. Aun después de descubrirse, la extracción podría tardar hasta 10 años. Al bajar el ingreso petrolero en el presupuesto tendrán que bajar primero las participaciones federales a entidades federativas y municipios.¹⁵ Es decir, va a haber una significativa erosión del nivel actual del ingreso.

Por otro lado, los factores adversos anteriores, pudieran ser contrabalanceados en alguna forma, por los siguientes elementos:

- a) Que el efecto previsible a la caída de ingresos petroleros fueran compensados por la baja sensibilidad de la economía mexicana a la caída general de los precios de las materias primas y que con ello no se materializara en un impacto concomitante en sus capacidades de producción. En este sentido uno esperaría que el estudio de *Credit Suisse* que mide la sensibilidad de cada país a cambios en precios de recursos naturales –petróleo, alimentos agrícolas y metales industriales–, se sostenga. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3: Impacto de los precios de las materias sobre la cuenta corriente de balanza de pagos de un grupo seleccionado de economías emergentes (% del PIB, 3er Trimestre, 2013)

País	Sensibilidad a caída del 10%			Impacto neto por shock de precios de materias primas
	Alimentos	Energía	Metales	
Brasil	-0.3	0.0	-0.2	-0.5
México	0.1	-0.1	0.0	0.1
Colombia	0.0	-0.9	0.0	-1.2
Chile	-0.3	0.6	-1.7	-0.1
Perú	0.2	0.0	-0.8	0.1

¹⁵ Un impacto de la reforma de energía será sobre el presupuesto del sector público mediante el cual se asignan recursos para los programas federales de gasto.

Argentina	-0.8	0.1	0.0	-1.4
Venezuela	0.3	-2.1	-0.1	-2.5
Rusia	0.2	-1.7	-0.1	-2.1
Sudáfrica	0.0	0.5	-0.8	0.9
India	-0.1	0.6	0.1	-0.2
Indonesia	-0.2	0.1	0.0	-1.3
Malasia	-0.3	-0.6	0.3	1.7
Corea del Sur	0.2	1	0.2	0.9
<i>Fuente: Credit Suisse, Financial Times, octubre 14, 2014.</i>				

De acuerdo al Cuadro 3, México, al igual que Chile, Perú e Indonesia debieran de salir relativamente ilesos de los recientes cambios en el índice de precios de materias primas. Declinaciones en los precios internacionales de sus exportaciones han sido principalmente contrarrestadas por declinaciones en los precios internacionales de sus importaciones.

- b) Otro mecanismo compensatorio es el diferencial entre los precios de la gasolina en México y los Estados Unidos que sirve como una especie de cobertura en contra de los declinantes precios de los precios petroleros en términos de cuentas fiscales. Es decir, precios petroleros más bajos son parcialmente compensados por precios de la gasolina más altos en México que en los Estados Unidos.¹⁶

Por supuesto, para la economía mexicana en su conjunto habría que tomar en cuenta el efecto compensatorio que ello tendría, pues el FMI afirma que una caída de 20 USD por barril se traduciría en un aumento del 0.5 por ciento en el PIB mundial y que si la confianza económica mejorará en virtud de ello, entonces tal cifra pudiera aumentar a 1.2 por ciento.

4. Conclusiones

Con la reforma energética se puso fin a una serie de reformas tímidas y ambiguas que no hacían más que incorporar un mayor número de objetivos de política económica heterogéneos y contradictorios y profundizar un marco regulatorio, particularmente en los ámbitos financiero y normativo, que limitaba, en el caso de Pemex, su capacidad de ejecución y, en virtud de ello, incumplir sus funciones sustantivas. Es posible que dado el nivel de reservas de hidrocarburos remanente y el agotamiento de capacidades de producción, la reforma incluso haya llegado relativamente tarde y ello

¹⁶ Recuérdese que México importa la mitad de la gasolina que consume. Actualmente están en torno a 15% más altos que en los Estados Unidos, el gobierno fija el precio del litro de gasolina y está en proceso de incrementarlo en 3.5% anual en 2015.

debilite los términos de negociación *vis-a-vis* con los nuevos participantes en la industria petrolera mexicana.

En los ámbitos de reservas, producción e industrialización de hidrocarburos líquidos se habían avizorado escenarios que nunca se configuraron en la realidad. Agotado entonces el régimen petrolero al que se sometió a esta industria por aproximadamente ocho décadas en que tuvimos la oportunidad de edificar una empresa pública eficiente, hoy el gobierno mexicano abre algunas áreas a la inversión privada, nacional y extranjera, y faculta a Pemex para establecer alianzas económicas con otras empresas estatales y privadas, establecer alianzas con aquellos sectores que consideran convenientes a cambio del pago de impuestos y regalías que los gobiernos consideran pertinentes, y hacer negocios sin poner en riesgo la titularidad del Estado sobre los hidrocarburos.

Los riesgos de la reforma energética son muchos pero no había otra alternativa. El futuro nos alcanzó quizás no en las mejores condiciones de mercado posibles y, sobre todo, de fortaleza productiva.

Ahora el gran desafío es la implementación, autonomía presupuestaria y una nueva estructura de Pemex, tanto para negociar los mejores términos de participación de las empresas petroleras de nuestros recursos de hidrocarburos como para contribuir a realizar nuevas expectativas difíciles de cumplir en la presente década con la reforma petrolera. Conjurar la potencial frustración que su incumplimiento pudiera entrañar, reta a nuestra capacidad para instrumentar nuevas estrategias de desarrollo en un entorno estructural renovado.

Por lo pronto, antes de que llegue el tiempo de la ronda, los retos se manifiestan. Potenciales inversores han dejado sentir sus temores con el denominado “*ring-función*” que el Banco Mundial define como “*una limitante para la consolidación de ingreso y deducciones para propósitos impositivos en diferentes actividades por parte del mismo contribuyente*”.¹⁷ Algunas consultorías, Comexi, por ejemplo consideran que “la combinación de *ring-fencing* con el límite de amortización de pérdidas fiscales pudiera producir una tasa impositiva efectiva más alta en este sector que en otras industrias” ... lo cual pudiera crear “distorsiones que inhibirían la inversión”,¹⁸ un prospecto grave toda vez que ello derrotaría la esencia de la reforma energética que es la inversión.

¹⁷ FT.com/Lexicon.

¹⁸ En este mismo sentido, Pedro van Meurs, afirma “*la ley de ingresos por hidrocarburos reduce los beneficios que México pudiera obtener del cambio constitucional, no obstante los elementos atractivos en términos de estructura fiscal, royalties y tasas de depreciación incluidas en la ley propuesta... Sin embargo, incorpora un sistema de ring-fencing excesivo y establece desincentivos los que reducirán el interés de los inversionistas sin ningún beneficio para México*” (*Financial Times*, junio 25, 2014).

Este punto es interesante porque aun cuando las compañías saben que es normal en la industria petrolera pagar una renta más una tasa corporativa del 30 por ciento y de que las compañías tendrían la oportunidad de internalizarlos a sus propuestas durante el proceso de oferta. Al respecto, el Subsecretario de Ingresos de la SHCP ha reiterado que con el mecanismo “*ring-fencing* se trata de evitar que los contratistas puedan incluir costos de otras actividades e intentar reducir lo que ellos tienen que pagar en impuestos vinculados a los hidrocarburos y que, de hecho, establecer un tiempo límite ha servido como un incentivo para que los proyectos de inversión sean ejecutados más rápido porque las compañías desean ingresos tan pronto como sea posible para beneficiarse de la deducibilidad de costos”¹⁹.

Por otro lado, es cierto que el clima de inversión mejorará por el sólo hecho del cambio tan profundo en el régimen constitucional y las expectativas de los inversionistas extranjeros. Pero a la hora de desembolsar recursos, la nueva inversión iniciará con mucha cautela.

La inversión en energía va a depender de cómo se resuelvan las contradicciones que vayan surgiendo entre las prioridades de las entidades del Estado y las compañías privadas. Aunque las empresas nuevas que entran al sector tendrían que invertir, esa inversión puede ser en sustitución de la inversión que dejarían de hacer las entidades del Estado o bien en adición a ella, con lo cual limitaría a las expectativas de crecimiento y desarrollo generadas a raíz de la reforma petrolera.

De cualquier manera, tampoco es posible en poco tiempo esperar una mayor tasa de crecimiento del producto como resultado directo de la reforma. Esta tomará años y las expectativas que se transmiten a la opinión pública no advierten de ello. En el caso de la inversión en aguas profundas, por ejemplo, esta se hará principalmente con equipos importados por los propios operadores y posiblemente también la mayor parte de sus cuadrillas de trabajadores y técnicos. Y dicha inversión solo vendrá después de varios años de exploración y desarrollo de campos.

En breve, la capacidad real de México de diseñar e instrumentar grandes reformas en temas técnicamente difíciles y políticamente controvertidos está en prueba. Los antecedentes en telecomunicaciones, banca, ferrocarriles y otros no constituyen buenos parámetros de referencia, aunque si constituyen un modelo pero para seguirse en sentido contrario, es decir, de lo que no hay que hacer. Falta lo verdaderamente difícil. Por ejemplo, conciliar los intereses de Pemex y CFE con los de los posibles participantes en el mercado, implicará coordinación y cooperación entre las entidades del mismo Estado que no tienen precedente en la evolución del sector público mexicano.

¹⁹ *Financial Times*, junio 25, 2014.

Opciones de política

- a) La instrumentación de la reforma petrolera requiere de un cuerpo directivo de primera, inspirador de los trabajadores, como han sido los directivos de otras empresas que han podido superar los retos técnicos y humanos que supone la nueva organización de la industria petrolera mexicana. Este factor de dirección es hoy en extremo escaso, si no es que inexistente;
- b) Si Pemex no sale adelante, habrá destrucción de valor en la industria que, bien o mal, tomó ocho décadas para apoyar las estrategias económicas de 1938 a la fecha y el escenario indeseable sería ahora tener un Pemex que dedica recursos a pagar a excesivo personal, administrar el problema de liquidar empleados y la desmotivación, en lugar de participar en nuevos proyectos con socios extranjeros. Cómo asegurar que participe en los verdaderos proyectos de frontera tecnológica tendría que ser el principal objetivo hoy;
- c) Hay que tener cuidado de que no nos tomen como “tienda de dulces” en el mercado petrolero internacional por las diferentes oportunidades de inversión abiertas a raíz de la reforma energética (campos en aguas someras, terrestres y en aguas profundas; recursos convencionales, riesgosos y frontera, etcétera) y que la debilidad temporal del mercado petrolero no nos vuelva más flexibles en cuanto a los detalles técnicos y fiscales, para determinar cuánto necesitamos apostar por un mejor futuro.

Referencias:

- British Petroleum. *BP Statistical Review of World Energy*, 2014.
- Fortune. *The Global 500*, 2000-2014.
- García Páez, B. (1994). *Modernización del Estado y Empresa pública: el caso de Petróleos Mexicanos*, INAP.
- INEGI, *Banco de Información Económica y Estadística*, México, D.F.
- Lajous Vargas, A. “Reducción de las Reservas de Hidrocarburos”, *La Jornada*, julio 30, 2014.
- Petróleos Mexicanos. *Anuario Estadístico*, 2013.
- Petróleos Mexicanos. *Indicadores petroleros*, septiembre 2014.

Revista de Administración Pública



La reforma energética en México en el entorno global

Gerardo Gil Valdivia*

Introducción

El órgano constituyente permanente reformó los artículos 25, 27 y 28 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. El decreto que contiene la reforma constitucional fue publicado el 20 de diciembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación* e incluye 21 artículos transitorios en los que se establecen los lineamientos generales del marco normativo derivado de esta reforma. Con base en la misma, se promulgaron 9 nuevas leyes y se modificaron 12 leyes vigentes. Dentro del proceso previsto se discutirá en breve en el Congreso un nuevo proyecto de ley en materia de Transición Energética. De esta manera el nuevo marco normativo se integra con un núcleo básico de 22 ordenamientos legales. El viernes 31 de octubre de 2014 el Ejecutivo federal emitió los nuevos reglamentos a varias de estas leyes. El objeto de este trabajo es describir los rasgos generales de la reforma energética y ubicarla en el contexto global tanto energético como ambiental.

1. El objeto de la reforma energética

El Estado mexicano aprobó una profunda reforma energética que establece un cambio de fondo en el manejo de los recursos en la materia. El objeto enunciado de la reforma es establecer los mecanismos institucionales que le permitan al país aprovechar todo el potencial de sus recursos naturales, así como promover la transición a la sustentabilidad.

Los temas de la reforma son seis: hidrocarburos; electricidad; diseño institucional; empresas productivas del Estado; los ingresos públicos y la sustentabilidad.

* Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México. Actualmente es Presidente de la Sección Mexicana del Club de Roma, y Director General de Planeación y Análisis de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

Esta reforma energética establece, según las exposiciones de motivos de los ordenamientos jurídicos aprobados tanto a nivel constitucional como legal, seis principios básicos:

- Los hidrocarburos permanecerán en poder de la nación; se abren los esquemas de trabajo en la materia para lograr más productividad y mayor competitividad;
- Se diseñan nuevos órganos reguladores y se modifican los existentes para lograr construir un mercado eficiente;
- Se promueven la transparencia y la rendición de cuentas;
- Se atiende la sustentabilidad al estimular energías limpias para una mejor protección del medio ambiente, y
- Se reestructuran Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) como Empresas Productivas del Estado.

En suma, se trata de una reforma integral que comprende tanto los hidrocarburos como la electricidad y que implica un profundo cambio en todos los aspectos que integran el sector. Como se refirió, se conserva la propiedad de los hidrocarburos del subsuelo y el sector energético queda sujeto a la rectoría del Estado, pero se permite la concurrencia y la competencia de los particulares en prácticamente todos los aspectos del proceso productivo en el ámbito de la energía. Asimismo, se rediseñan y fortalecen los órganos reguladores y se transforman PEMEX y CFE en un nuevo esquema de organización administrativa, las Empresas Productivas del Estado. De igual forma, se establecen un conjunto de normas sobre transparencia; criterios de sustentabilidad y apoyo a la industria mexicana y la innovación tecnológica. Por último, se plantean en las iniciativas de reforma los cambios financieros y fiscales que la harían viable.

2. El contexto global de la reforma

Esta reforma energética se planteó en México en un contexto global con un profundo cambio tecnológico en materia de energía que se ha dado en los últimos años, tanto en el campo de los hidrocarburos convencionales y no convencionales, como el aceite y el gas de lutitas (Shale oil y Shale gas) así como el aumento de la eficiencia de las energías limpias. Estos factores están cambiando el mapa energético mundial.

Este cambio del mapa mundial de la energía, con enormes repercusiones geopolíticas, se puede caracterizar, desde la perspectiva de los intereses de México, con las siguientes notas: La Cuenca del Atlántico tiende a ser superavitaria en materia de hidrocarburos convencionales, en tanto que la del pacífico deficitaria. Esto, en un contexto en el que la mayor parte de la población y de la actividad económica mundial se da en el área del Pacífico. De igual forma, tiene lugar la creciente suficiencia de Estados

Unidos en materia tanto de hidrocarburos convencionales como en el caso del aceite y gas de lutitas. Asimismo, el incremento de la producción energética en Canadá y de su creciente interconexión con Estados Unidos, así como el uso cada vez mayor de energías limpias. Es también importante hacer notar que Estados Unidos ha logrado explotar y producir gas con los costos más bajos a nivel global, lo cual le da una importante ventaja económica comparativa frente a sus competidores industriales de otras regiones en el mundo.

Frente a ese panorama, México enfrenta la disminución de las reservas de hidrocarburos, declinación de la producción y baja de las exportaciones de crudo, en tanto se incrementan las importaciones de gas, gasolinas y otros petrolíferos. Asimismo, existe una enorme obsolescencia de la infraestructura en transporte, almacenamiento y distribución, y el rezago en la refinación y la petroquímica, así como los precios de los energéticos poco competitivos para la industria. En contraste, por otra parte, los recursos prospectivos de hidrocarburos convencionales y no convencionales de México son muy cuantiosos. Asimismo, el potencial de energías limpias en el país es enorme, tanto en los ámbitos de la radiación solar, la fuerza y consistencia de los vientos, la geotermia, entre otros.

3. La reforma energética mexicana en el plano del deterioro de la naturaleza y el ambiente a nivel mundial

Para analizar el entorno global en el que se aprobó e instrumenta la reforma energética mexicana, no basta el análisis de lo que pasa en el campo energético a nivel internacional y en sus repercusiones en la economía y la política mundiales.

Es necesario ver más allá y analizar la situación de la humanidad y del planeta, así como sus perspectivas a mediano y largo plazos. Estamos en el contexto de una acelerada destrucción de la naturaleza en casi todos los órdenes y en diversos ámbitos más allá de su capacidad de recuperación. Asimismo, ya es clara para la comunidad científica internacional la aceleración de los efectos del cambio climático que está teniendo consecuencias en todo el planeta. La comunidad internacional trabaja intensamente, en especial en el marco de las Naciones Unidas, para lograr acuerdos en torno al calentamiento global, proceso en el cual la emisión de gases de efecto invernadero ocupa un lugar determinante. Esto es, la utilización de energías de origen fósil seguirá siendo cada vez más cuestionada.

Basta citar los múltiples efectos del cambio climático en todo el planeta y las nuevas perspectivas del crecimiento de la población en un mundo con recursos naturales finitos. Como se señala frecuentemente, las demandas de la humanidad sobre el planeta son 50% mayores de lo que la tierra puede regenerar. Existe un importante avance de la huella ecológica.

Si todo el mundo viviera como un ciudadano estadounidense medio, la humanidad requeriría de casi cuatro planetas tierra para satisfacer su demanda de recursos.

En este contexto, es importante mencionar también las nuevas perspectivas del crecimiento de la población mundial. El análisis y la discusión sobre el panorama de la solución de la problemática de la humanidad y del planeta, pasa necesariamente por el tema de la población mundial, la cual ha crecido aceleradamente en el último siglo.

Si hacemos una breve referencia retrospectiva, se estima que en el año 1900 la tierra tenía 1,650 millones de habitantes, en tanto que en México la población era de 13.6 millones de personas. En el año 2014 se calcula que el mundo tiene casi 7,300 millones de habitantes, en tanto que en México llegamos a casi 120 millones. La expectativa generalmente aceptada estimaba que en el año 2050 en el planeta habría cerca de 9,400 millones de personas, en tanto que en México llegaríamos a 151 millones de habitantes. En ambos casos se espera que la población se estabilice alrededor de esos años y que incluso comience a disminuir.

Sin embargo, en años recientes se empezó a dudar de ese enfoque y se sostuvo que la población podría llegar a alcanzar los 10,000 millones o más de habitantes en el año 2100.

En fecha reciente se ha referido un artículo de la revista *Science*, en la que Patrick Garland, demógrafo de la ONU y su equipo de investigación sostienen que al final del siglo *xxi* la población mundial podría alcanzar los 11,000 millones de personas, con un amplio espectro entre 9,600 y 12,300 millones de habitantes. En el caso más extremo 5 mil millones más que el número actual de habitantes del planeta. De igual forma, en la discusión del uso de los recursos energéticos es importante mencionar la persistencia de la pobreza y la desigualdad en diversas regiones en el mundo a pesar de los progresos que, en general, se han dado en la materia. Asimismo, estos cambios se dan en el contexto de una profunda desigualdad. Si bien es cierto que en términos generales la población mundial vive mejor, gracias a la modernidad, aún persisten regiones en situación de pobreza extrema y la desigualdad subsiste o resurge aun en países en los que se habían registrado enormes progresos. De igual forma, es importante mencionar la problemática de las economías emergentes que requieren crecer para enfrentar sus necesidades sociales. La aprobación e instrumentación de la ambiciosa reforma energética mexicana y la transición a la sustentabilidad se dan en este contexto.

4. La nueva arquitectura institucional de la reforma energética

Con la aprobación de la reforma energética se construye una nueva arquitectura institucional en la materia. En primer término se fortalecen

diversos órganos del Estado. En cuanto al sector central, se debe destacar el reforzamiento de las funciones de las secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público y de Medio Ambiente y Recursos Naturales. En primer lugar, a la Secretaría de Energía (SENER), responsable del sector, le corresponde establecer, conducir y coordinar la política energética; en materia de hidrocarburos adjudica las asignaciones, incluida la pasada ronda cero y en el ámbito de la electricidad establece los términos para fomentar el acceso abierto al sector; la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) establece las condiciones económicas para las licitaciones y contratos, y la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) se encarga de la regulación ambiental y de la supervisión a través de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

En el ámbito de los órganos desconcentrados, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) le corresponde la asesoría técnica de SENER, la estratégica función de recopilar y concentrar la información geológica que, en buena medida, en la práctica estaba en Pemex Exploración y Producción (PEP). Cabe señalar que de no lograrse concentrar con eficacia esta información en la CNH, simplemente no hay reforma energética en materia de hidrocarburos. Asimismo, le corresponde realizar y asignar las licitaciones, así como supervisar los planes de extracción y producción.

A la Comisión Reguladora de Energía, en materia de hidrocarburos le corresponde regular y otorgar permisos de almacenamiento, transporte, distribución, acceso a ductos y venta. En materia de electricidad, regula y otorga permisos para generación así como tarifas de porteo.

En la instancia de los organismos descentralizados se debe hacer referencia al Centro Nacional de Gas Natural (CENAGAS) y al Centro Nacional de Control de Energía, (CENACE). El CENAGAS operará, entre otras funciones, el sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. EL CENACE es el operador del sistema eléctrico nacional, del mercado eléctrico mayorista, así como del acceso a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución. Por último, PEMEX y la CFE se transforman de organismos descentralizados en Empresas Productivas del Estado.

Asimismo, se crea el Consejo de Coordinación del Sector Energético, integrado por el titular de SENER más los tres subsecretarios de la misma (planeación, hidrocarburos y electricidad). Participan en este Consejo los comisionados presidentes de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía y los directores generales de CENAGAS y CENACE. Este Consejo evaluará el desarrollo de los programas de trabajo de los órganos coordinados para que se apeguen a los objetivos y metas de la política energética. Para tal efecto, también

emitirá recomendaciones y aprobará mecanismos de coordinación para el cumplimiento de dicha política.

Un aspecto fundamental de la reforma es la creación del Fondo Mexicano del Petróleo, como un fideicomiso en el Banco de México, a través del cual se administrarán los ingresos derivados de la operación en materia petrolera, así como el ahorro de largo plazo, entre otras funciones específicas.

El caso de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, se trata más adelante en la parte relativa a los compromisos con la sustentabilidad.

En suma, es claro que México con estas reformas busca lograr la seguridad energética, mayores ingresos públicos, así como el impulso al desarrollo tecnológico e industrial entre otros aspectos. Los retos para su adecuada implementación son enormes. Entre ellos destaca la mencionada transformación de PEMEX y la CFE en eficaces empresas productivas del Estado, lo cual conlleva cambios de fondo en la gestión de las mismas; la integración e instrumentación de eficaces órganos reguladores que deberán asumir responsabilidades inéditas y complejas; la tarea de supervisar y garantizar la seguridad industrial y el cuidado del medio ambiente en materia de hidrocarburos, así como la reorganización a fondo tanto del sector hidrocarburos como del sector eléctrico. Asimismo, es determinante el esquema financiero y fiscal que permita que la reforma energética sea la palanca para el desarrollo sustentable que demanda el país.

En este contexto es fundamental la articulación de un eficaz sistema de transparencia y rendición de cuentas para confrontar la corrupción, el mal endémico que corroe y destruye al sector y al país.

5. Diversos compromisos con la sustentabilidad de la reforma energética

Existe una profunda discusión a nivel mundial, que se actualiza cada vez más, en torno al deterioro de la naturaleza y el cambio climático que está afectando al planeta. Un aspecto fundamental de esta discusión está vinculado al calentamiento global antropocéntrico derivado en buena medida por el uso de energías de origen fósil. El Estado mexicano tiene una participación activa en el diseño y aplicación de políticas de preservación de la naturaleza y del medio ambiente a nivel internacional. La reforma energética también prevé diversos aspectos en la materia. Uno de ellos es el creciente uso del gas. En ese sentido, durante la actual administración se tiene la meta de construir más de 10 mil kilómetros de gasoductos y de impulsar la energía eléctrica por medio de plantas de ciclo combinado, para sustituir a las que consumen combustible y diésel que emiten grandes cantidades de dióxido de carbono.

La nueva red de gasoductos llevará el gas natural a zonas industriales que carecían de este insumo. De esta forma, las actividades manufactureras privadas podrían sustituir sus calderas tradicionales por unas nuevas que utilicen gas natural.

Sin embargo, es claro que las energías limpias representan la opción más sana para generar electricidad a partir de elementos naturales como la radiación solar, la fuerza y consistencia de los vientos, el calor de la tierra, la biomasa y los recursos del océano. Pero este subsector requiere a pesar de los rápidos avances tecnológicos en la materia de incentivos y apoyos jurídicos y financieros. Asimismo, la experiencia internacional en materia del uso de energías limpias, está siendo mucho más compleja de lo que se percibía hace pocos años.

En el ámbito eléctrico de la reforma energética se crea un mercado abierto de mayoristas, lo que permitirá que las empresas privadas se incorporen a la generación de electricidad con energías renovables y participen en actividades de transmisión y distribución. Buena parte de estos operadores están instalando parques eólicos y granjas solares.

También para estimular la transición energética se emitirán certificados de energías limpias, que obligarán a adquirir en el mercado una proporción de electricidad de fuentes limpias. Asimismo, los consumidores podrán generar electricidad para autoabasto y venderla a la Comisión Federal de Electricidad, (CFE) o a otros proveedores.

También es necesario reiterar que en breve se presentará al Congreso de la Unión una Ley de Transición Energética, para aprovechar las energías renovables y promover la eficiencia energética.

Cabe precisar que la meta para el año 2024 es que el 35% de la generación de electricidad se realice con fuentes no fósiles.

Por otra parte, es claro que un aspecto fundamental de la reforma es el de los hidrocarburos. Se plantea la posibilidad de un mayor desarrollo del petróleo y el gas, al facilitar el acceso a los vastos recursos prospectivos en aguas profundas y ultra profundas. De igual forma, se podrá desarrollar el petróleo y el gas de lutitas.

En el caso de los hidrocarburos, en general no sólo están los aspectos relacionados con el cambio climático. Es claro que el riesgo de accidentes y contaminación es inherente a esta industria, ya que extrae, procesa y transforma sustancias explosivas, inflamables y tóxicas. Para ese propósito se creó la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, como órgano desconcentrado de SEMARNAT. Esta Agencia desarrollará nuevas funciones al regular y

supervisar en las materias referidas a empresas públicas y privadas en la extracción y comercialización de hidrocarburos; el tratamiento, refinación, transporte y almacenamiento de petróleo; el procesamiento y el manejo del gas natural; el transporte, almacenamiento y distribución de gas licuado de petróleo, petrolíferos y petroquímicos, entre otras actividades.

La propuesta de la Agencia tiene base en la experiencia internacional y en especial en el órgano regulador en la materia de los Estados Unidos, el “Bureau of Safety and Environmental Enforcement” (BSSE). La nueva agencia deberá establecer las bases para que los proyectos y actividades del sector de hidrocarburos se realicen cuidando las condiciones necesarias para la seguridad industrial y la protección al ambiente.

En suma, dada la compleja especialidad de la nueva agencia, así como los costos de regular e intervenir en eventos potencialmente catastróficos característicos de la industria, se requerirá de un trabajo de excelencia con los más altos parámetros internacionales, tanto en su instrumentación como en su operación.

6. Consideraciones finales

El Estado mexicano aprobó y está instrumentando una profunda reforma energética integral que de implementarse correctamente le permitirá al país el pleno aprovechamiento de sus vastos recursos naturales. Esta reforma podría ser una de las palancas para la consecución de un dinámico desarrollo económico y social sustentable.

Esta reforma energética está enmarcada en un complejo y cambiante entorno global que, por una parte, se caracteriza por profundos cambios tecnológicos que modificarán el mapa mundial de la energía, con enormes consecuencias económicas y políticas. En la articulación de estos cambios se transforma la situación y el papel de América del Norte en el panorama mundial.

Asimismo, esta reforma energética se da en el contexto de un creciente deterioro de la naturaleza y el medio ambiente, así como en el plano de la aceleración del cambio climático, el cual está afectando severamente a todo el planeta. Cabe señalar que México es un país particularmente vulnerable al cambio climático.

En este contexto la reforma energética busca, entre otros aspectos, incrementar los ingresos públicos para que el Estado pueda afrontar sus crecientes responsabilidades sociales, así como facilitar la transición a la sustentabilidad, de acuerdo a los compromisos de México de cara a su futuro y a sus responsabilidades globales.

En este sentido, es claro que el concepto de sustentabilidad, si bien está en función de la preservación de la naturaleza y el cuidado del medio ambiente, está directamente relacionado con el desarrollo económico y social, así como con la gobernabilidad, como lo establece la propia legislación mexicana.

La reforma energética también plantea una nueva arquitectura institucional del sector, que va desde la reformulación de los órganos reguladores hasta la constitución de Pemex y la CFE como empresas productivas del Estado. Estos organismos efectuarán tareas inéditas.

Para finalizar, esta reforma debe instrumentarse en el marco del fortalecimiento del Estado de Derecho en México. En este proceso de instrumentación y aplicación de la reforma energética es fundamental que el Estado no pierda el control, en beneficio del interés general, con visión de largo plazo para asegurar la contribución de la misma para el desarrollo sustentable del país, para tener un mejor futuro para todos los mexicanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Barnés de Castro, Francisco (2013). "Situación y perspectivas del Gas Natural en México", en *La Reforma Energética en México. Pensando el Futuro*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.; Sección Mexicana del Club de Roma; EGAP. Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey, octubre de 2013.
- Gil Valdivia, Gerardo (2014). "Los aspectos internacionales del Sector Energético y el medio ambiente". Presentación en Escuela Libre de Derecho, 31 de octubre de 2014.
- (2013). "La Reforma Petrolera en México". Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, 1 de octubre de 2013.
- (2013). "La Reforma Energética en México y el desarrollo sustentable del país", en *La Reforma Energética en México. Pensando el Futuro*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.; Sección Mexicana del Club de Roma; EGAP. Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey, octubre de 2013.
- Labardini, Luis Miguel (2013). "El Lenguaje de la Reforma Energética" (2013), en *La Reforma Energética en México. Pensando el Futuro*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico, A.C.; Sección Mexicana del Club de Roma; EGAP. Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey, octubre de 2013.
- Lacy, Rodolfo (2014). "Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Ambiente del Sector Hidrocarburos". Presentación UAM-Azcapotzalco, junio 2014.
- Marcos, Ernesto (2013). "La revolución energética en América del Norte, en *La Reforma Energética en México*", en *La Reforma Energética*

en México. *Pensando el Futuro*. Foro Consultivo Científico y Tecnológico; Sección Mexicana del Club de Roma; EGAP. Gobierno y Política Pública, Tecnológico de Monterrey, octubre de 2013.

Penchyna Grub, David (2013). Presidente de la Comisión de Energía del Senado. "Presentación", en *Encuentros Reforma Energética*.

Penchyna Grub, David (2014). Presidente de la Comisión de Energía del Senado. "Presentación de las iniciativas de las Leyes Secundarias de la Reforma Constitucional en Materia Energética enviadas al Senado de la República por el Poder Ejecutivo Federal", en *Encuentros Reforma Energética*. En: <http://energiaadebate.com/wp-content/uploads/2014/05/189626ff.pdf>

Revista de Administración Pública



Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma energética

Martha Laura Bolívar Meza*

Introducción

La reciente reforma constitucional en materia energética y su correspondiente paquete de leyes reglamentarias, tiene varias aristas de análisis, que van desde el aspecto puramente energético, hasta los temas jurídicos y administrativos, de los que nos ocuparemos en el presente artículo.

La base de nuestro análisis consiste en la identificación de la creación de regímenes extraordinarios, que en el contexto de nuestro derecho administrativo mexicano no estaban contemplados, y que en mucho cambiará la configuración de las instituciones relacionadas con la política energética, así como de los responsables de su ejecución, que con el nuevo esquema, gran parte de ellos dejan de tener la calidad de servidores públicos.

Para efectos de este artículo, sólo consideraremos tres aspectos del vasto escenario de los cambios constitucionales y legales: el régimen extraordinario de las empresas productivas del Estado, el régimen extraordinario de los órganos coordinados en materia energética y el régimen fiscal petrolero.

I. Las Empresas Productivas del Estado

a) La reforma constitucional

Con la reforma constitucional de diciembre de 2013, se incorpora un nuevo concepto denominado “empresa productiva del Estado”, derivado de la modificación del cuarto párrafo del artículo 25. El texto hasta ese entonces vigente señalaba:

* Maestra en Administración Pública por el INAP; estudios de Maestría en Estudios Políticos en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM. Actualmente es profesora en ambas instituciones.

“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

La reforma constitucional amplía significativamente el párrafo cuarto, y acotando la excepcionalidad que se da a las áreas estratégicas en materia de electricidad e hidrocarburos, tanto en los tramos de la industria que podrán ser consideradas como tales, así como la nueva figura jurídico-administrativa que se hará cargo de dichas áreas:

*“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. **Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como su régimen de remuneraciones, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad y transparencia con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.”***
(Negritas y subrayados del autor).

Cabe resaltar, que no hubo propuesta en este sentido ni en la iniciativa de reforma presentada por el Partido Acción Nacional, ni la que a su vez presentó el Ejecutivo federal respecto de este párrafo. Esta figura jurídico administrativa, de nuevo cuño que finalmente se les asigna a los organismos públicos en materia energética, se incorporó en el Dictamen de las Comisiones Unidas en el Senado de la República, en que se incluye una figura nueva denominada “empresas productivas del Estado”.

Cabe señalar que ni en el Derecho Administrativo mexicano¹ ni en ninguna ley previa existe dicha figura. De hecho, el sector paraestatal se compone

¹ Para Gabino Fraga, pensador fundamental para el diseño jurídico institucional de la administración pública mexicana, la creación de estos organismos corresponden a la descentralización administrativa por servicio, por lo que la naturaleza de tales entidades es de derecho público: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1920/6.pdf>.

de las entidades públicas de que se auxilia el Poder Ejecutivo de la Unión, y a la fecha sólo son:

- a) Organismos descentralizados. Son los que están a cargo de las áreas estratégicas establecidas en el párrafo cuarto de la versión vigente (hasta antes de la reforma energética), y a los que se alude en el párrafo cuarto del artículo 25 constitucional;
- b) Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y fianzas, y
- c) Fideicomisos.

En particular, los organismos descentralizados –que era la figura que tenían tanto PEMEX como la CFE– tienen como características:

- Tener personalidad jurídica, derivada de una ley o de un decreto;
- Sus funcionarios principales son nombrados y removidos por el Consejo de administración de la entidad, a propuesta, por lo general, del Presidente de la República o titular de la dependencia. El nombramiento y la remoción deben reunir los requisitos establecidos en los estatutos constitutivos o en las leyes que rigen las actividades de las sociedades;
- Las entidades no dependen jerárquica ni administrativamente del Presidente de la República sino de su propio órgano de gobierno, esto es, Consejo de administración, Asamblea de accionistas, etc. No actúan por facultades delegadas, sino con base en las leyes y disposiciones de carácter general que rigen las actividades del campo en el que las entidades actúan, y
- Tienen patrimonio propio y ejercen un presupuesto cuyos recursos provienen, en parte, de la venta de bienes y/o servicios propios de su actividad. En algunos casos los presupuestos se ven sometidos a la consideración y aprobación de la Cámara de Diputados.

Con las modificaciones propuestas en el Dictamen para incluir una nueva figura de “empresa productiva del Estado”, se abandona el principio doctrinal administrativo, de que dichas entidades son de servicio público, teniendo un enfoque fundamentalmente productivo, pues posteriormente en el Vigésimo Transitorio se incorpora como prerrequisito que su objeto será la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación.

Como ya se mencionó que si bien la consideración de “empresa productiva del Estado” no se incorporó ni en las Iniciativas de Acción Nacional ni del Ejecutivo, pero ya se había perfilado desde el Pacto por México, en el Compromiso 55: “*Se realizarán las reformas necesarias, tanto en el ámbito de la regulación de entidades paraestatales, como en el del sector energético y fiscal para transformar a PEMEX en una empresa pública*”

de carácter productivo, que se conserve como propiedad del Estado pero que tenga la capacidad de competir² en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial. Para ello, será necesario dotarla de las reglas de gobierno corporativo y de transparencia que se exigirían a una empresa productiva de su importancia”.

Es por ello que las “reformas necesarias”, implicaron esta modificación, sobre una figura doctrinalmente inexistente, pero impuesta en la redacción constitucional, haciendo que se le elimine como organismo descentralizado y, por tanto, de su actuación en las áreas estratégicas, hacia un posible planteamiento de empresa de derecho privado, que será, como se analizará más adelante, un operador más de las áreas energéticas con respecto a otros “competidores” nacionales y transnacionales.

Con ello, se abandona el principio histórico cardenista plasmado en la Exposición de Motivos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional de 1940, que señala que, aunque en su momento hubo concesiones para la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución para gas, el criterio es que tales “*deben quedar sometidos a un régimen de servicio público, con todas las consecuencias que de ello derivan*”³. El régimen de servicio público implica toda actividad destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, cuyo cumplimiento debe estar en todo momento asegurado, regulado y controlado por el Estado, con un régimen jurídico que asegure el beneficio indiscriminado de toda persona. Estos servicios deben cumplir con los requisitos de generalidad, uniformidad, regularidad, continuidad y, en algunos casos, de gratuidad.⁴

Por lo tanto, al quitarse el principio de “servicio público” por el de “creación de valor económico”, perfila a las nuevas empresas aquí propuestas en el texto constitucional, con características corporativas de derecho privado para sustraer, en la proporción que se ejerce sobre los organismos públicos, a las empresas productivas del Estado del control, vigilancia y transparencia del propio Estado.

El cambio de naturaleza jurídica de organismos públicos a empresas productivas del Estado reducirá en esas “empresas” las obligaciones y responsabilidades que existen para el resto de los organismos públicos, ya que en la propia propuesta del texto constitucional, se establecerá un régimen especial para “*las actividades a que se refiere el artículo 28 de esta Constitución en materia de electricidad, petróleo y demás hidrocarburos, la ley establecerá las normas relativas a la administración, organización,*

² Los subrayados son nuestros.

³ <http://www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1940-4-LRA27-Exposicion-de-Motivos.pdf>. El subrayado es del autor.

⁴ Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho administrativo (servicios públicos)*, México, Porrúa, 1995, pp. 162-163.

funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como su régimen de remuneraciones, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad y transparencia con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar”.

Por lo tanto, los mecanismos de control, supervisión, vigilancia y rendición de cuentas que establece el Derecho Público mexicano quedarán debilitados respecto a esas empresas, como se mostrará más adelante en el análisis de las leyes secundarias respectivas.

Otro aspecto a considerar es que en este párrafo cuarto del Artículo 25 constitucional, se hizo un ajuste muy significativo, pues se introduce el texto que señala que:

“Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la Nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución.”

El tema de fondo de esta modificación constitucional implica que, según las modificaciones en el sexto y séptimo párrafos del Artículo 27, tales actividades estratégicas (y otrora exclusivas del Estado), se harán por medio de contratos con “las empresas productivas del Estado”, esto es PEMEX y CFE, o bien por particulares, que conforme al Cuarto Transitorio de la reforma, abre la posibilidad que las modalidades de contratación puedan ser muy amplias.

Con la incorporación de un artículo Tercero Transitorio se declara específicamente la trasmutación que tendrán PEMEX y CFE, mediante la legislación secundaria que “establecerá la forma y plazos, los cuales no podrán exceder dos años a partir de la publicación de este Decreto, para que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado”.

En adición a lo anterior, el Transitorio Vigésimo delinea el perfil del régimen extraordinario, que a la letra dice:

“Dentro del plazo previsto en el transitorio cuarto de este Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para regular a las empresas productivas del Estado, y establecerá al menos que:

- I. *Su objeto sea la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.*
- II. *Cuenten con autonomía presupuestal y estén sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría del ramo en materia de Hacienda, apruebe el Congreso de la Unión. Su régimen de remuneraciones será distinto del previsto en el artículo 127 de esta Constitución.*
- III. *Su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional, asegurando su autonomía técnica y de gestión, así como un régimen especial de contratación para la obtención de los mejores resultados de sus actividades, de forma que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional;*
- IV. *Sus órganos de gobierno se ajusten a lo que disponga la ley y sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o, en su caso, removidos por el Consejo de Administración. Para el caso de empresas productivas del Estado que realicen las actividades de exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos en términos de lo previsto por el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, la ley deberá establecer, entre otras disposiciones, que su Consejo de Administración se conforme de la siguiente manera: cinco consejeros del Gobierno Federal, incluyendo el Secretario del ramo en materia de Energía quien lo presidirá y tendrá voto de calidad, y cinco consejeros independientes.*
- V. *Se coordinen con el Ejecutivo Federal, a través de la dependencia competente, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público o bien, contribuyan a reducir las fuentes de financiamiento del mismo.*
- VI. *Cuenten, en términos de lo establecido en las leyes correspondientes, con un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran para la eficaz realización de su objeto, de forma que les permita competir con eficacia en la industria o actividad de que se trate.*

Una vez que los organismos descentralizados denominados Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, y Comisión Federal de Electricidad, se conviertan en empresas productivas del Estado de conformidad con las leyes que se

expidan para tal efecto en términos del transitorio tercero de este Decreto, no les serán aplicables las disposiciones relativas a la autonomía contenidas en las fracciones anteriores, sino hasta que conforme a las nuevas disposiciones legales se encuentren en funciones sus consejos de administración y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas.

Los consejeros profesionales de Petróleos Mexicanos en funciones a la entrada en vigor del presente Decreto permanecerán en sus cargos hasta la conclusión de los periodos por los cuales fueron nombrados, o bien hasta que dicho organismo se convierta en empresa pública productiva del Estado y sea nombrado el nuevo Consejo de Administración. Los citados consejeros podrán ser considerados para formar parte del nuevo Consejo de Administración de la empresa pública productiva del Estado, conforme al procedimiento que establezca la ley”.

Con esta redacción, quedaba claro que estas empresas productivas del Estado quedarían sujetas a un régimen extraordinario, pues dentro del derecho administrativo mexicano no tienen justificación ni fundamento, ya que este nuevo concepto elimina a la CFE y a PEMEX del tratamiento correspondiente a las entidades paraestatales, establecido en la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que antes les regía por el hecho de ser organismos descentralizados.

Por último, en el Vigésimo Transitorio el Dictamen establece la estructura y mecanismos internos básicos para la constitución de las empresas productivas del Estado en lo que se deberán convertir PEMEX y la CFE. La migración de la figura de organismo descentralizado, con todos los controles a que estaban sujetas específicamente por el Congreso, queda evidente hacia un esquema de empresas sin la debida supervisión del Legislativo, con lo que contarán con un régimen de excepción al margen del resto de las instituciones del Estado.

Esta naturaleza tiene como propósito homologarlas al nivel de las empresas competidoras, por lo menos en lo que corresponde a su personalidad jurídica, por lo que era del todo urgente para los promotores de esta liberalización del mercado energético que la estructura cambiara, para que no fuera exclusividad de dichos organismos su explotación, como hasta este momento se señalaba en el Artículo 28 constitucional.

d) Las leyes secundarias

A casi nueve meses de la promulgación de la reforma constitucional, se aprueban los nueve paquetes de leyes. Para efectos del análisis de las empresas productivas del Estado, analizaremos el paquete correspondiente

a “Ley de PEMEX, Ley de la CFE, y las Reformas a la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios, y Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las mismas”. En primer término, las modificaciones a estas tres últimas leyes son las que permiten la creación de una ley para PEMEX y otra para la CFE, en los términos que se plantean, y que se derivan de lo establecido en los transitorios Tercero y Vigésimo del decreto de reforma constitucional en la materia.

Ley Federal de las Entidades Paraestatales

La creación de la Ley PEMEX y la Ley CFE como empresas productivas del Estado, tiene como requisito la incorporación en el tercer paquete de iniciativas de reformas, la modificación del Artículo 3º, tercer párrafo de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, que dice:

“las empresas productivas del Estado y sus respectivas subsidiarias, ... atendiendo a sus objetivos y la naturaleza de sus funciones, quedan excluidas de la observancia del presente ordenamiento”.

Asimismo, en este paquete de reformas se deroga el párrafo cuarto del mismo Artículo 3, que señalaba:

“Petróleos Mexicanos y los organismos subsidiarios, creados por ley o decreto expedido por el Ejecutivo Federal, cualquiera que sea la estructura jurídica que adopten, se regularan por sus propias leyes o decretos de creación. Esta Ley se aplicará sólo en lo que no se oponga o en lo no previsto por aquéllas. Los decretos antes referidos que, en su caso, expida el Ejecutivo Federal, invariablemente deberán cumplir y apegarse a lo dispuesto por la Ley de Petróleos Mexicanos y la presente Ley, en lo que resulten compatibles entre sí.”

Es decir, ambos ajustes excluyen a PEMEX y CFE de las regulaciones aplicables o referentes a las entidades paraestatales, lo cual implica un **régimen extraordinario**, que se aprovecha en la elaboración de las dos respectivas leyes, creando la figura (hasta hoy inexistente en el derecho administrativo mexicano) de empresas productivas del Estado.

Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas

Se crea un régimen excepcional y extraordinario en materia de adquisiciones, contrataciones y obra pública, ya que en el artículo 1º de cada una de estas Leyes, se excluye a PEMEX y CFE del régimen de las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como las obras públicas y servicios relacionados con las mismas, que contraten las empresas pro-

ductivas del Estado y sus empresas productivas subsidiarias que aplican al resto del sector público.

Ley de PEMEX y Ley de la CFE

Una vez exceptuadas del régimen aplicable a las entidades paraestatales, se puede observar en las respectivas Leyes de cada empresa productiva del Estado la elaboración de un régimen extraordinario exclusivo para ellas. Cabe señalar que ambas leyes son casi un espejo, por lo que los principios que a continuación destacaremos, aplican para ambas empresas:

1. Se cambia el principio de “servicio público” por el de “valor económico”

Hay un cambio significativo en el objeto social de las entidades en materia energética, al ser una empresa cuyo objeto es la ganancia.

En el Artículo 4 de la Ley de PEMEX (y Artículo 4 de la Ley de la CFE) se señala:

“Petróleos Mexicanos (Comisión Federal de Electricidad) tiene como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales, generando valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano como su propietario”.

2. Se elimina la regulación con principios de derecho público a regirse por el derecho privado

Al cambiarse el principio de “servicio público” por el de “creación de valor económico”, define a las nuevas empresas productivas del Estado con características corporativas de derecho privado para sustraer, en la proporción que se ejerce sobre los organismos públicos, a las empresas productivas del Estado del control, vigilancia y transparencia del propio Estado.

En el Artículo 7, segundo párrafo, de la Ley de Pemex (y Artículo 7, segundo párrafo de la Ley de la CFE) se señala:

“Los contratos y, en general, todos los actos jurídicos que celebre Petróleos Mexicanos (la Comisión Federal de Electricidad) para el cumplimiento de su objeto podrán incluir cualquiera de los términos permitidos por la legislación mercantil y común⁵ y deberán cumplir con la regulación aplicable en las materias que corresponda.”

⁵ De hecho, este parece ser un error de conceptualización, porque en el derecho mexicano se debería señalar como “derecho civil”, y la enunciación del derecho “común” aplica para el derecho anglosajón.

3. Empoderamiento de un Consejo de Administración

Con el prerrequisito de tener como aceptable y “necesario” adoptar las reglas del gobierno corporativo expedidas por la OCDE⁶, en la práctica se privatizan las otrora entidades paraestatales PEMEX y CFE, pues en la estructura y operación tanto en la Iniciativa del Ejecutivo, se profundiza la separación de estas empresas hacia el ámbito de lo privado.

Estas reglas de gobierno corporativo para empresas públicas, señalan que *“el buen gobierno corporativo de las empresas públicas constituye un importante requisito previo para llevar a cabo una privatización efectiva desde el punto de vista económico, dado que hará que las empresas resulten más atractivas para los posibles compradores, aumentando su valoración”*.⁷

En el caso de PEMEX, ya había un primer paso hacia la constitución de un gobierno corporativo, que fue el marco de acción de la reforma energética de 2008⁸. Pero es en esta reforma legal que los ajustes se logran finalmente cristalizar, e incluso se extienden hacia la estructura y operación de la CFE, se le otorgan una serie de facultades que lo desligan de las reglas que les emita el Poder Legislativo, en los siguientes aspectos:

a) Los Comités de Auditoría; Recursos Humanos; Estrategia e Inversiones, y Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y Servicios

Al Consejo de Administración se le dota de la posibilidad de contar con los Comités arriba señalados (arts. 40 a 45, Ley PEMEX; arts. 39 a 44 Ley CFE). Cada uno de estos 4 Comités, a su vez se compone por lo menos de dos consejeros independientes (lo que los excluye como servidores públicos, con las consecuencias que se analizan más adelante).

Con este régimen de excepción, los Comités tanto en PEMEX como en la CFE, proponen a su respectivo Consejo de Administración, una serie de criterios, mecanismos y reglas, mismos que éste

⁶ La incorporación de las premisas de “gobierno corporativo” establecidos por la OCDE a las empresas estatales es una “recomendación” que hace dicha organización a sus países miembros. La idea de este “gobierno corporativo” proviene del Grupo de Trabajo sobre Privatización y Gobierno Corporativo de Activos Públicos establecido por la Junta Rectora de la OCDE en junio de 2002. Este Grupo de Trabajo se formó por representantes de los países miembros de la OCDE y por el Banco Mundial y el FMI como observadores.

⁷ OCDE, *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, París, 2011, p. 9.

⁸ De hecho, la entonces entidad paraestatal había solicitado a la OCDE le elaborara un estudio, cuyas recomendaciones están señaladas en el documento “Gobierno Corporativo y Medidas del Consejo en Petróleos Mexicanos. Evaluación y Recomendaciones”, de 2010.

emitirá, en sustitución a las Leyes en la materia que al respecto el Legislativo ha expedido.

Lo anterior implica un abandono de los instrumentos de derecho público emitidos por el Legislativo, en favor de un régimen de derecho privado, con reglas emitidas por un Consejo que no guarda propiamente una figura de autoridad, por no ser, en parte, servidores públicos.

b) El régimen de contrataciones

Destaca la incorporación de una Sección Segunda, denominada “De las medidas para garantizar la integridad en las contrataciones” (arts. 82 a 86, Ley PEMEX; arts. 84 a 88 Ley CFE), en las que se le dota al Consejo de Administración, de la facultad de emitir “disposiciones y políticas” para prevenir, identificar, subsanar y sancionar actos u omisiones irregulares o ilícitos en los procedimientos de contratación. Esto es del todo un régimen de excepción, ya que estas facultades están sustituyendo incluso al Legislativo, que dispone a nivel de leyes tales actos, y que ahora se arroga para sí un Consejo de Administración a nivel de políticas empresariales.

c) La desincorporación de sociedades

Se faculta al Consejo de Administración para aprobar la forma y términos en que se podrá dar la constitución, escisión, liquidación o fusión de otras sociedades o de la participación en las mismas por parte de sus respectivas empresas productivas del Estado (Art. 69, Ley PEMEX; Art. 68 Ley CFE), lo cual para el resto de las entidades paraestatales está definido en una Ley correspondiente, mandatado dicho procedimiento por el Poder Legislativo.

En conclusión, se le otorgan poderes extraordinarios a los Consejos de Administración, por encima del Legislativo, disponiendo de los destinos y operación de las empresas productivas del Estado, situación que se agrava al considerarse que la mitad de sus miembros no son servidores públicos, que no deberían ejercer actos de autoridad de los cuales no se les pueda responsabilizar.

4. Eliminación del régimen de responsabilidades de los servidores públicos

Empezando por el Consejo de Administración, formado por diez consejeros, de los cuales 5 serán servidores públicos, pero los otros 5 serán “independientes” y no tendrán dicho carácter (Art. 15, fr. III, Ley PEMEX; Art. 14, fr. III, Ley CFE).

5. Las empresas filiales de PEMEX y CFE tendrán naturaleza de derecho privado, nacional o extranjero

Las extremidades de las empresas productivas del Estado pasan a ser totalmente privadas e incluso constituirse como empresas extranjeras, en los términos establecidos en el art. 61, Ley PEMEX; art. 59 Ley CFE, que a la letra dicen:

“Son empresas filiales de Petróleos Mexicanos [la Comisión Federal de Electricidad] aquellas en las que participe, directa o indirectamente, en más del cincuenta por ciento de su capital social, con independencia de que se constituyan conforme a la legislación mexicana o a la extranjera”.

Esta trasmutación jurídica prueba la privatización del sector energético del país, pues como empresas privadas, los controles del Estado, incluidos los que tienen que ver con vigilancia y auditoría, quedan eliminados.

6. Eliminación de los criterios de auditoría pública, optándose por la auditoría privada y financiera, bajo la figura del Comisario independiente

En el Dictamen de las Comisiones Unidas del Senado se acepta tácitamente que *“en virtud de que el régimen jurídico que ahora se le asigna a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad se asemeja al de empresas de carácter privado, se comparte la necesidad de sujetarlas a obligaciones de transparencia que atiendan a funciones de tal naturaleza...”*, lo que lleva a decidir que deben cumplir con las obligaciones específicas contenidas en la Ley del Mercado de Valores (pp. 30-31).

Ello lleva a identificar que los mecanismos de control y evaluación serán del todo privados. En primer lugar, el Comité de Auditoría será conformado por tres consejeros independientes (Art. 42, Ley PEMEX; Art. 41, Ley CFE), entendiéndose provenientes del sector privado y no servidores públicos. A su vez, éstos propondrán al Comité de Administración la designación de un auditor externo, sin especificar requisitos, por lo cual se entiende que será un despacho privado (Art. 57, Ley PEMEX; Art. 55, Ley CFE), y ya no lo designará la Comisión Intersecretarial de Gasto Público, Financiamiento y Desincorporación, de carácter gubernamental.

En segundo lugar, la evaluación anual de las empresas productivas del Estado lo realizará un comisario *“que será un experto independiente”* (Art. 120, Ley PEMEX; Art. 120, Ley CFE), y se establece como mecanismo:

“Para la designación del Comisario, el Ejecutivo Federal solicitará al Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas

le proponga una terna de personas o firmas de reconocido prestigio que enviará a la Cámara de Diputados.”

Por último, la intervención de la Auditoría Superior de la Federación queda muy difusa y nebulosamente indefinida, pues se le señala *“competente para fiscalizar a Petróleos Mexicanos y a sus empresas productivas subsidiarias en términos de las disposiciones constitucionales y legales respectivas”*. En el desarrollo de sus auditorías y en la formulación de sus observaciones y recomendaciones, la Auditoría Superior de la Federación deberá tener en cuenta lo dispuesto en el Artículo 25 constitucional y los transitorios, *“los principios y normas establecidos en la presente Ley y en las disposiciones que de ella emanen, el marco legal de Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias, su naturaleza jurídica y la de sus actos y operaciones, así como los resultados de las revisiones que en el ejercicio de sus funciones realicen los órganos de auditoría y vigilancia en términos de esta Ley”* (Art. 58, Ley PEMEX; Art. 56, Ley CFE). Con este planteamiento, deja claro que en todo aquello que se considere de naturaleza privada (que es prácticamente todo), no podrá tener injerencia la Auditoría Superior de la Federación.

II. Los Órganos Reguladores en Materia de Energía

a) La reforma constitucional

Una de las inserciones que se hizo al Artículo 28 constitucional fue el párrafo octavo, que señala lo siguiente:

“El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley”.

Esta incorporación prevalece de la Iniciativa del Partido Acción Nacional (que propuso elevar a rango constitucional a la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), como órgano encargado de regular la exploración y extracción de hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, cualquiera que fuere su estado físico. Asimismo, esto estaba previsto en el compromiso 58 del Pacto por México, que señala:

“Se reformarán las leyes reglamentarias para ampliar las facultades y fortalecer al Órgano Regulador, es decir, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, e incluir obligaciones que permitan someter a PEMEX a las exigencias de eficiencia y transparencia que enfrentan las empresas petroleras del mundo”.

Cabe señalar que incluir a nivel constitucional estos dos órganos parece innecesario, ya que al depender del Ejecutivo, bastaría con estar enunciados y definidos en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Sin embargo, la explicación de dicha inclusión extraordinaria se puede identificar en la naturaleza jurídico-administrativa que se perfila en lo establecido en el Transitorio Décimo Segundo de la reforma constitucional en materia energética:

“Dentro del mismo plazo previsto en el transitorio cuarto del presente Decreto, el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico para que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, se conviertan en órganos reguladores coordinados en la materia, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión; asimismo, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar un presupuesto total que les permita cumplir con sus atribuciones. Para lo anterior, las leyes preverán, al menos:

- a) *Que si al finalizar el ejercicio presupuestario, existiera saldo remanente de ingresos propios excedentes, la comisión respectiva instruirá su transferencia a un fideicomiso constituido para cada una de éstas por la Secretaría del ramo en materia de Energía, donde una institución de la banca de desarrollo operará como fiduciario.*
- b) *Que las comisiones respectivas instruirán al fiduciario la aplicación de los recursos de estos fideicomisos a la cobertura de gastos necesarios para cumplir con sus funciones en posteriores ejercicios respetando los principios a los que hace referencia el artículo 134 de esta Constitución y estando sujetos a la evaluación y el control de los entes fiscalizadores del Estado.*
- c) *En el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, se dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.*

Los fideicomisos no podrán acumular recursos superiores al equivalente de tres veces el presupuesto anual de la Comi-

sión de que se trate, tomando como referencia el presupuesto aprobado para el último ejercicio fiscal. En caso de que existan recursos adicionales, éstos serán transferidos a la Tesorería de la Federación.

Los fideicomisos a que hace referencia este transitorio estarán sujetos a las obligaciones en materia de transparencia conforme a la ley de la materia.

Asimismo, cada Comisión deberá publicar en su sitio electrónico, por lo menos de manera trimestral, los recursos depositados en el fideicomiso respectivo, así como el uso y destino de dichos recursos y demás información que sea de interés público.

La Cámara de Diputados realizará las acciones necesarias para proveer de recursos presupuestales a las comisiones, con el fin de que éstas puedan llevar a cabo su cometido. El presupuesto aprobado deberá cubrir los capítulos de servicios personales, materiales y suministros, así como de servicios generales, necesarios para cumplir con sus funciones”.

Al igual que lo señalamos en el caso de las empresas productivas del Estado, estos órganos reguladores coordinados son una invención de figuras jurídico-administrativas inexistentes en el derecho administrativo mexicano, lo cual en el mediano y corto plazos generará inconsistencias para su correcta operación, ya que en su propia denominación como “órganos administrativos desconcentrados con personalidad jurídica propia” hay una contradicción.

En el derecho administrativo mexicano, dichos órganos guardan la naturaleza de **dependencias**, esto es, no tienen ni personalidad jurídica ni patrimonio propios. Ya sea que se le consideren como dependencias o como órganos desconcentrados, en ambos casos su definición es incongruente.

Si se le consideran como éstos últimos, esto está en clara contravención al Artículo 17 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que señala que:

“Para la más eficaz atención y eficiente despacho de los asuntos de su competencia, las Secretarías de Estado podrán contar con órganos administrativos desconcentrados que les estarán jerárquicamente subordinados y tendrán facultades específicas para resolver sobre la materia y dentro del ámbito territorial que se determine en cada caso, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.”

Es decir, los órganos desconcentrados –al igual que las dependencias– no tienen autonomía orgánica, por carecer de personalidad jurídica propia. Asimismo, los órganos desconcentrados por principio administrativo no tienen patrimonio propio, y por lo tanto deben enterar a la Tesorería de la Federación las contribuciones que de su actividad generen. En este Transitorio se les está dotando de un régimen excepcional, al permitírseles “disponer” de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos por sus servicios, ya que dichas contribuciones, como está establecido en la respectiva Ley de Ingresos, debería enterarse a la Tesorería de la Federación, como se indica en el Artículo 12 para el ejercicio fiscal 2014:

“Los ingresos que se recauden por parte de las dependencias de la Administración Pública Federal o sus órganos administrativos desconcentrados por los diversos conceptos que establece esta Ley deberán concentrarse en la Tesorería de la Federación el día hábil siguiente al de su recepción y deberán reflejarse, cualquiera que sea su naturaleza, tanto en los registros de la propia Tesorería como en la Cuenta de la Hacienda Pública Federal”.

Incluso, lejos de enterarse los recursos excedentes a la Tesorería, se orientarán a un fideicomiso, lo que le estaría dando a estos recursos una naturaleza distinta a “recursos fiscales”, para los efectos de control, auditoría y supervisión. Aunque se apela a la transparencia y a la rendición de cuentas, los fideicomisos se caracterizan por su opacidad⁹ y por su no rendición de cuentas.

b) Las leyes secundarias

Al igual que las Leyes de PEMEX y de la CFE, la Ley de Órganos Coordinados tiene como antecedente las recomendaciones sobre Gobierno Corporativo de la OCDE, y la Reforma de 2008 en materia energética, al igual que en el caso de la reconfiguración de PEMEX y CFE, su aplicación fue un paso

⁹ Sin embargo, en la mayoría de los avances en materia normativa se ha expresado de forma muy precaria en la práctica institucional. Durante 2005, en una comparecencia pública ante el Senado de la República, el Subsecretario de Egresos, señaló que a pesar de que el gobierno “comulga” con la transparencia, en el caso de los fideicomisos existe “un conflicto de normas” que impide al Poder Ejecutivo hacer pública la información. El funcionario de la SHCP sostuvo que “si el servidor público divulga alguna información, puede ser sujeto de demandas de los particulares, fideicomisarios o beneficiarios, y si no divulga información puede ser sujeto de sanciones administrativas”. Retomado de: Sandoval, Irma Eréndira, Rendición de Cuentas y Fideicomisos: *El Reto de la Opacidad Financiera*. ASF, 2007. http://www.asf.gob.mx/uploads/63_Serie_de_Rendicion_de_Cuentas/Rc10.pdf En este estudio se documentan una serie de irregularidades y opacidades en los fideicomisos públicos, así como las observaciones y recomendaciones que la Auditoría Superior de la Federación ha hecho al respecto.

fundamental para su reestructura, pues dentro de las recomendaciones de la OCDE estaban la de separar las responsabilidades de las operaciones comerciales, de la política energética y las cuestiones de reglamentación.

La creación de estos “órganos extraordinarios”, requirieron de la integración de un paquete de leyes, que implicó las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y con ello la creación de la Ley de los Órganos Coordinados en Materia Energética. El resultado, conforme a nuestro punto de vista es el siguiente:

1. Invención de una figura incongruente con el derecho administrativo mexicano

La CNH y la CRE son **dependencias** del Ejecutivo Federal y son parte de la Administración Pública Centralizada, en los términos del artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“Artículo 2o.- En el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrán las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada:

- I. Secretarías de Estado;*
- II. Consejería Jurídica, y*
- III. Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética a que hace referencia el artículo 28, párrafo octavo, de la Constitución.”*

No obstante lo anterior, se les dota de personalidad jurídica propia y autosuficiencia presupuestaria, en los términos de la adición del artículo 43 Ter de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal:

“La Administración Pública Centralizada contará con Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética, con personalidad jurídica propia y autonomía técnica y de gestión. Serán creados por ley, misma que establecerá su competencia así como los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Energía.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se regirán por las disposiciones aplicables a la Administración Pública Centralizada y el régimen especial que, en su caso, prevea la ley que los regula.”

Como se puede apreciar, es un régimen extraordinario, pero a la vez contradictorio, que en su naturaleza de dependencia, tengan personalidad jurídica y personalidad jurídica propia, correspondientes a las entidades, conforme al derecho administrativo mexicano, ya argumentado anteriormente.

2. Se les crea un régimen presupuestario extraordinario

En el artículo 29 de la Ley de Órganos Reguladores, se establece que éstos podrán quedarse con los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos por los actos de autoridad que emitan, los cuales se manejarán a través de un fideicomiso público, y pueden aprobar su anteproyecto de presupuesto y enviarlo a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su inclusión en el Presupuesto de Egresos de la Federación:

“Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por las demás actividades y trámites que correspondan conforme a sus atribuciones, para financiar su presupuesto total.”

Este régimen extraordinario también se le aplica a la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, también creada como un órgano desconcentrado de la Secretaría del Medio Ambiente, pues en el Artículo 36 de la Ley respectiva señala:

“La Agencia podrá disponer de los ingresos derivados de los derechos y aprovechamientos que se establezcan por los servicios que correspondan conforme a sus atribuciones para financiar su presupuesto total.”

Este tratamiento extraordinario en materia presupuestal a los órganos desconcentrados o dependencias referidas al sector energético no presenta alguna justificación técnica o administrativa, y parecen como pequeñas “islas” de operación financiera, desligadas del proceso presupuestario de la administración pública centralizada.

III. Las Contraprestaciones por la Explotación y Aprovechamiento de los Hidrocarburos

a) La reforma constitucional

En materia de ingresos públicos derivados de la renta petrolera, la reforma constitucional de diciembre de 2013, modifica el séptimo párrafo del Artículo 27, que a la letra señala:

*“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 del 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”.*

Aunque la inclusión de este párrafo tiene muchas aristas de análisis, para efectos del presente artículo nos centraremos en lo correspondiente a la configuración del tratamiento que se le darán a los ingresos petroleros.

La primera línea de análisis es la definición de los hidrocarburos, que siguen siendo “propiedad de la Nación”, siempre y cuando estén en el subsuelo (es decir, sepultados o improductivos), pero en el momento de que sean explotados y generen riqueza y valor agregado, en ese momento pueden ser de apropiación individual, para los operadores, esto es, PEMEX como empresa productiva del Estado —a través de la figura de las asignaciones¹⁰— o inversionistas privados y extranjeros, ya sea en asociación con PEMEX o por medio de contratos.

Este esquema de operación sobre la explotación de los hidrocarburos, evidentemente desplaza la exclusividad que tenía PEMEX, con base en el Artículo 28 constitucional, y se explica más específicamente en los Transitorios Tercero, Quinto, Sexto y Noveno.

Para efectos de nuestro análisis, sólo retomaremos lo establecido en el Tercero Transitorio, en que se aborda la incorporación del régimen de asignaciones, el texto indica que “*en tanto se lleva a cabo esta transición,*

¹⁰ Hasta el momento de la reforma, el concepto de asignaciones sólo se aplicaba a la minería, y según la Ley Minera, que en su Artículo 10, segundo párrafo señala: “*La exploración del territorio nacional con el objeto de identificar y cuantificar los recursos minerales potenciales de la Nación se llevará a cabo por el Servicio Geológico Mexicano, por medio de asignaciones mineras que serán expedidas únicamente a favor de este organismo por la Secretaría y cuyo título deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación.*” Es decir, es un derecho conferido mediante un título de concesión, únicamente al organismo público descentralizado Servicio Geológico Mexicano, a fin de que éste identifique y cuantifique los recursos minerales potenciales que se encuentren en un lote minero y su vigencia es de seis años, y que por las concesiones que se otorguen, los beneficiarios pagarán al fisco mediante la figura tributaria de derechos. El régimen para hidrocarburos es muy parecido al existente en minería, entendiéndose que será PEMEX la que tenga las asignaciones de manera exclusiva o en asociación con particulares.

Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos". Lo anterior implica que sólo en esta transición PEMEX tendrá la opción preferente de recibir las asignaciones, y una vez constituida como empresa productiva, ya entrará en el régimen de contratos al igual que el resto de los competidores privados y extranjeros.

Cabe destacar que la incorporación del nuevo régimen fiscal derivado de la existencia de asignaciones, por un lado, y de contratos por el otro, implica necesariamente un cambio de régimen fiscal, que tendrá impactos en las finanzas públicas nacionales, que en las leyes secundarias parecería empezar a clarificarse, pero lo que se identifica es un régimen fiscal extraordinario, con falta de certeza jurídica y de escenarios de recaudación.

b) Las leyes secundarias

Para atender el aspecto referente al régimen fiscal para la captación de la renta petrolera, se emite dentro del paquete de reformas el correspondiente a la creación de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo (esta última no se abordará en el presente análisis) y las modificaciones a la Ley Federal de Derechos.

En primer lugar, se deroga en la Ley Federal de Derechos todo el régimen fiscal que anteriormente aplicaba para PEMEX¹¹, consistente en el pago de 9 distintos derechos.

Por otra parte, se crea una Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, misma que es una Ley Especial, y no una ley general, ya que desde el punto de vista fiscal, aplica sólo para un objeto gravable, que son los hidrocarburos, sobre la cual se aplica un catálogo de conceptos diversos, tanto de derecho público como de derecho privado, lo que genera –al igual que el régimen jurídico extraordinario creado para PEMEX y los órganos reguladores en materia de energía– un régimen extraordinario de ingresos para el Estado.

¹¹ PEMEX pagaba por el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes de dominio público, que son susceptibles de un pago o resarcimiento al fisco mediante la figura tributaria de "derechos", que pueden ser pagados por personas públicas o privadas beneficiadas, definidos tanto en el Código Fiscal de la Federación como en la Ley Federal de Derechos, Título II, Capítulo XII (artículos 254 a 261). PEMEX pagaba los siguientes derechos (independientemente de los impuestos), con el control y supervisión de la SHCP:

- a) Ordinario sobre hidrocarburos;
- b) Para la investigación científica y tecnológica en materia de energía.
- c) Para la fiscalización petrolera.
- d) Para regular y supervisar la exploración y explotación de hidrocarburos.
- e) Sobre hidrocarburos para el fondo de estabilización.
- f) Extraordinario sobre la exportación de petróleo crudo.
- g) Sobre extracción de hidrocarburos.
- h) Especial sobre hidrocarburos, y
- i) Adicional sobre hidrocarburos.

Hacemos la anterior afirmación en virtud de que las contraprestaciones son definidas desde la Exposición de Motivos de la Iniciativa presidencial como ingresos de derecho privado. Ahí se aclara que, aún y cuando se menciona “régimen fiscal” en los contratos de exploración y explotación, no implica un esquema tributario (de derecho público y actos de autoridad), sino que los términos fiscales para los contratos a los que se refiere la Ley que se propone, no tienen la naturaleza de contribuciones, sino de contraprestaciones contractuales (de derecho privado) con mecanismos para su determinación. Aclara que “*en el medio petrolero se conoce como ‘régimen fiscal’ a la regulación y a los términos que se establecen en los contratos –sujeto al acuerdo de voluntades de las partes– sobre las prestaciones que obtendrá el Estado derivado de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos*”.¹²

Desde el planteamiento en el Cuarto Transitorio de la reforma constitucional en materia energética, se señaló que “*el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones que resulten necesarias al marco jurídico, a fin de hacer efectivas las disposiciones del presente Decreto, entre ellas, las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas (cuando pasen al esquema de contratos) o a los particulares por virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que hagan por cuenta de la Nación*”.

Este régimen extraordinario se puede observar en una serie de elementos diferenciados con el resto de las relaciones jurídico-tributarias, a saber:

1. **No se cumple el principio fundamental ético tributario**, pues carece de los elementos objetivos que eviten la arbitrariedad, es decir, que sólo en el Poder Legislativo radique la facultad de establecer tributos, y que el monto a cobrarse sea compatible y congruente con relación al fin para los que se recaba la tributación, esto es, cubrir el presupuesto público. Los contratos planteados en esta Ley, serán discrecionales y arbitrarios, pues dependerá de criterios que se establecerán mediante reglas de carácter general (administrativas y no legislativas) y se aplicarán a cada contrato.
2. **No se cumple con el principio de equidad**, ya que el régimen fiscal aplicable a PEMEX (bajo la figura de asignaciones) se justifica sobre el OBJETO, que es la explotación de hidrocarburos, y está habiendo discrecionalidad hacia el SUJETO que los explota. Hay una contradicción sobre el principio por el que se cobran ingresos sobre hidrocarburos, pues mientras para los contratistas sus pagos son considerados contraprestaciones –viendo a los hidrocarburos como mercancía– en el caso de las asignaciones el criterio seguido

¹² Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal, 30 de abril de 2014, p. 3.

conforme al Dictamen en Comisiones de la Cámara de Diputados, es que se mantiene “un esquema impositivo basado en derechos, ya que los hidrocarburos son bienes de dominio público, y constituyen además, recursos naturales no renovables...”¹³. Es decir, para los contratistas es una mercancía objeto de contraprestaciones, y para PEMEX es un bien de dominio público objeto de contribuciones, bajo la figura de derechos.

3. **Hay un régimen que discrimina a PEMEX**, determinando sólo a las asignaciones la figura de contribuciones (arts. 39 a 53), y aunque ya no paga sobre 9 distintos derechos, sino sólo sobre 3¹⁴, en suma la carga fiscal sobre sus ingresos sólo baja de 71% con el régimen fiscal anterior, a 65% con el nuevo. En cambio, en el régimen de excepción para el caso de las contraprestaciones derivadas de los contratos con particulares (artículos 11 a 25), la carga fiscal será la correspondiente al pago del impuesto sobre la renta y una definición que se hará contrato por contrato, ya sea de utilidad compartida o producción compartida.

Por tanto, al cambiar al régimen fiscal de contribuciones (acto de autoridad de derecho público), al de contraprestaciones (acto contractual de derecho privado), se crea un régimen extraordinario para la captación, administración y fiscalización de la renta petrolera, lo cual adquiere mayor relevancia, al considerar que tales ingresos se captan sobre bienes de dominio público de la Nación ubicados en el subsuelo.

Reflexiones finales

Las tres aristas del trabajo son apenas un pequeño vistazo sobre la creación de regímenes extraordinarios, que por una parte convierten en ámbito del derecho privado lo que antes era de derecho público, y que pasan al ámbito de la discrecionalidad de reglas administrativas lo que antes era de estricta aplicación conforme a leyes emitidas por el Legislativo.

Queda, por tanto, la duda sobre el ámbito de competencia y jurisdicción de quienes serán los encargados de aplicar las políticas y medidas aquí analizadas, es decir, si guardan la cualidad de servidores públicos o no, y si la materia sobre la cual actúan es de derecho público o privado.

Por último, queda como una reflexión y duda razonable, si estos regímenes extraordinarios creados a la luz de las reformas en materia energética son precisamente eso —extraordinarios— o son la piedra angular de una nueva estructura gubernamental y de la administración pública mexicana.

¹³ Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Energía de la Cámara de Diputados, p. 33.

¹⁴ Derecho por la utilidad Compartida, Derecho de la extracción de hidrocarburos y el Derecho de la explotación de Hidrocarburos.

REFERENCIAS

BIBLIOGRAFÍA

- Fernández Ruiz, Jorge (1995). *Derecho administrativo*, México, Porrúa.
- Fraga, Gabino (1995). *Derecho Administrativo*, México, Ed. Porrúa.
- OCDE (2010). *Gobierno Corporativo y Medidas del Consejo en Petróleos Mexicanos. Evaluación y Recomendaciones*, México.
- OCDE (2011). *Directrices de la OCDE sobre el Gobierno Corporativo de las Empresas Públicas*, París.
- Sandoval, Irma Eréndira (2007). *Rendición de Cuentas y Fideicomisos: El Reto de la Opacidad Financiera*, México, Auditoría Superior de la Federación.

DOCUMENTOS

- Poder Ejecutivo Federal. “Iniciativa del Ejecutivo Federal con proyecto de Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos Sobre Hidrocarburos y se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y la Ley de Coordinación Fiscal”. 30 de abril de 2014.
- Cámara de Diputados. “Dictamen de las Comisiones Unidas de Hacienda y Crédito Público y de Energía de la Cámara de Diputados”, 26 de julio de 2014.

Leyes y Decretos

- Decreto por el que se reforma reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Materia de Energía. *Diario Oficial de la Federación*, 20 de diciembre de 2013.
- Decreto por el que se expide la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de Derechos y de la Ley de Coordinación Fiscal y se expide la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.
- Decreto por el que se expide la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética; se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y, se expide la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.

- Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. *Diario Oficial de la Federación*, 11 de agosto de 2014.
- Ley Federal de Derechos, 2014.

Revista de Administración Pública



La sustentabilidad y el Desarrollo Local bajo la Reforma Energética en México

Rogelio Rodríguez Rodríguez*

Introducción

Las reformas estructurales representan hoy un importante avance para generar oportunidades bajo un esquema de largo plazo, en un modelo integral y holístico.

Estas reformas han requerido de un enfoque multisectorial e interdisciplinario. Permitiendo una mejor competitividad, y una mayor oferta de recursos energéticos; a partir de una apertura a los mercados y a la competencia. Situación que representa como consecuencia mejorar los precios en la generación de hidrocarburos y energía eléctrica originando por lo tanto una mayor competitividad de nuestra maquinaria económica.

En consecuencia entender a México en la segunda década en el siglo XXI, representa para todos conocer cuáles han sido los elementos fundamentales que han permitido a nuestra nación encontrar, desde distintas ópticas, su rumbo para fortalecerse como Estado, frente a un mundo globalizado, donde las reglas del juego establecen para todos los actores, en sus distintos niveles de desarrollo, los retos, pero también los compromisos que se deben de asumir para permanecer como un actor en el escenario internacional.

Por ello, es importante reconocer que a partir de los años 80 el mundo inicia un proceso de transformación, donde se observa que distintas naciones impulsan decisiones políticas para llevar a cabo un adelgazamiento del

* Doctorante en Administración Pública en el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP). Actualmente es Director General del Centro de Estudios para el Desarrollo de Proyectos Sociales A.C. (CEDPROS). Miembro Fundador de la Academia Internacional de Ciencias Político Administrativas y Estudios del Futuro (IAPAS) y Presidente del Instituto Político Nacional de Administradores Públicos (IPONAP) en el Distrito Federal.

Estado, que permita el fortalecimiento de un modelo enfocado hacia el modelo del liberalismo económico, esto a través de reformas estructurales que se gestan a partir de este período, bajo los liderazgos de figuras como Ronald Reagan en Estados Unidos y Margaret Thatcher en el Reino Unido.

En este orden de ideas, es fundamental comprender la importancia que representa en este escenario el pensamiento del liberalismo económico en la edad moderna, donde se centra el surgimiento de una nueva forma de pensar con respecto a la economía y que es heredera directa del nuevo contexto.

Recordemos que en los siglos modernos se alumbró un nuevo concepto del hombre y su lugar en el mundo: el humanismo y el renacimiento subrayan el papel del hombre frente al pensamiento medieval (centrado en el concepto de Dios). El cambio de mentalidad imperante y una mayor tendencia de los países europeos hacia el reforzamiento de su autoridad como garante de la solidez del Estado, acentuó el aligeramiento de las férreas posturas económicas medievales que, ya poco a poco, estaban desapareciendo frente al nacimiento de un nuevo pensamiento económico, traído de la mano de los hombres de negocios más influyentes, los funcionarios más preocupados por el desempeño de su profesión y de otros pensadores laicos que se centran en los problemas económicos del Estado.

Con base en lo anterior, encontramos la obra central conocida como “Naturaleza y Causas del Pensamiento de la Naciones” de Adam Smith, la cual marcará la pauta para la construcción de nuevos paradigmas, donde se establecerá a partir de aquí, como eje fundamental que el hombre busca la riqueza, no únicamente porque le empujen a ello las necesidades naturales, ya que éstas quedarían satisfechas con el salario del más pobre trabajador. Su motivación será el deseo de emular a los que están por encima de él. El objetivo final de estos deseos representará aspirar y conseguir la condición de los grandes. Es, sin duda, esta cualidad engañosa de la riqueza “la que hace que surja la industria humana y la mantiene en movimiento perpetuo”.¹

A partir de este nuevo esquema los derechos naturales llegan a considerarse ahora como algo innato e inalienable, en contraste con los derechos adquiridos, con lo que surge la idea de la limitación de las funciones gubernamentales. Reconocemos que Adam Smith pudo encontrar, apoyándose en John Locke, unas definiciones mucho más claras acerca de los derechos de los individuos frente al gobierno, que expresan las aspiraciones populares respecto a la protección de la vida, de la libertad y de la búsqueda de la felicidad.

¹ Smith, Adam. *Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica, México.

Precisando que la garantía de la libertad del hombre en sociedad está asegurada en el pensamiento de Locke por considerar al gobierno como un administrador fiduciario, al que se le autoriza sólo a promulgar leyes que sean para el bien del pueblo.

Dentro de esto y retomando a Smith cuando hace su petición de la libertad natural o de *laissez faire*, tenía ya tras de sí la tradición de la filosofía política de Locke. Encuentra así la idea de que existen limitaciones a las funciones legítimas del gobierno, y se requería la necesidad de restringir el poder legislativo a la promulgación de leyes que promovieran el bien común.

Para Smith este bien público o común, requería del *laissez faire*, ya que la mano invisible de la competencia ayudaría a la consecución de dicho bien, mientras que la intervención del gobierno en la esfera económica la obstaculizaría, iniciándose así los postulados que darían origen y sentido a la participación y control del ciudadano en el desarrollo de la economía con nuevas reglas de competencia en el libre mercado.

Smith fue hijo de la era de la Ilustración y se opuso vigorosamente a todas las dependencias feudales y eclesiásticas. En su pensamiento, el comercio y la industria surgen como los instrumentos indispensables para el cambio. La interpretación de Smith, en términos económicos, acerca de este cambio histórico es la siguiente: “si bien los señores feudales no encontraron nada que comprar con aquella parte de sus productos que excedía a sus necesidades, emplearon el excedente en mantener a sus dependientes. Su poder se basaba en esto y era la base sobre la que hacían justicia y mantenían fuerzas militares en la región. El poder del señor feudal, se apoyaba en el comercio y la manufactura”.

En “La Riqueza de las Naciones”, el principio del *laissez faire* se convierte en la piedra angular de todo un sistema de pensamiento: en este principio, *la competencia y la teoría del valor trabajo* son aspectos destacados de la enseñanza de la llamada escuela clásica de economía, formada esencialmente por Smith, Malthus, Ricardo y Mill. Esta escuela, fue líder referente durante los cien años que siguieron a la publicación de la obra de Smith y marcaron la base para el liberalismo económico que surge con gran relevancia en el siglo xx.

Así, al revisar brevemente la historia, encontramos que en los ochenta el mundo cambió la visión con respecto al Estado-Nación, la economía, el trabajo y los paradigmas sobre las políticas públicas. Al frente de esta nueva visión se encontraba la “Dama de Hierro”, Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido, con su política del Estado mínimo que rápidamente se extendió a otras latitudes del orbe.

En los ochenta, el Banco Mundial y otros organismos internacionales comenzaron a presionar a los países, especialmente los menos favorecidos, para abrir a las grandes empresas multinacionales sus diferentes sectores de la economía y finanzas, así como a vender sus empresas paraestatales –que en aquella época sumaban miles– con el argumento sostenido bajo la tesis del liberalismo de que eran medidas que acabarían con el hambre, promoverían el desarrollo, la competencia, la estabilidad económica y todo lo que ahora seguimos escuchando 35 años después.

Así también mediante préstamos “generosos” del Fondo Monetario Internacional (FMI), naciones enteras adquirieron deudas para ajustar sus modelos económicos a las nuevas reglas del juego que establecen el fortalecimiento del libre mercado. Por ello, a cambio se les solicitó a países en América Latina abrir sus sectores energéticos a capitales internacionales. Pero no a todos, había una lista exclusiva para estos fines.

Las reformas estructurales

Desde finales de los ochenta a la fecha en México, hemos visto la aplicación e impulso de estas políticas de apertura y venta de sectores estatales como pensiones, comunicaciones, carreteras, ferrocarriles, minería, petróleo y derivados, y electricidad, en escalas graduales en la región de América Latina, donde nuestro país no ha sido la excepción. Y es a partir de estos antecedentes que se han venido generando esfuerzos para concretizar lo que hoy conocemos como las reformas estructurales, impulsadas por la presente administración, mismas que a continuación enunciamos:

1. **Reforma Energética:** Que buscará garantizar el abasto de **energéticos**, específicamente del petróleo, energía eléctrica y el gas natural, además de sentar las bases para la modernización de un sector clave, a fin de que se detone la inversión, el crecimiento económico y la creación de empleos.
2. **Reforma en Materia de Competencia Económica:** La ley buscará regular la relación entre las empresas para garantizar que se respeten las leyes del mercado, además de proteger los derechos de los consumidores con precios justos y equilibrados.
3. **Reforma en Telecomunicaciones y Radiodifusión:** A través de la normatividad promulgada, los órganos reguladores buscarán generar una competencia efectiva en la televisión, radio, telefonía e Internet, sin dejar de mencionar que los usuarios de las **telecomunicaciones** disfrutarán de precios más económicos.
4. **Reforma Hacendaria:** La ley pretende incrementar y hacer más eficiente la recaudación fiscal del Estado, con el solo objetivo de destinar mayor cantidad de recursos a determinadas áreas de desarrollo, tales como educación, seguridad social e infraestructura.

5. **Reforma Financiera:** Entre las principales motivaciones de dicha legislación se encuentra la creación de condiciones para que las familias y las empresas puedan tramitar más crédito a un costo más barato.
6. **Reforma Laboral:** La nueva normatividad flexibiliza el mercado de trabajo, además de que se instaurará como una herramienta para combatir la informalidad brindando mayores oportunidades de desarrollo.
7. **Reforma Educativa:** Mediante dicha ley, el Estado mexicano pretende promover el derecho de la comunidad infantil para una educación integral, incluyente y de calidad máxima.
8. **Nueva Ley de Amparo:** Las autoridades ven fortalecidos los mecanismos para evitar que se presenten casos de abusos de poder por parte de los funcionarios públicos.
9. **Código Nacional de Procedimientos Penales:** Mediante dicha norma, se pretenderá que todos los mexicanos sean juzgados en igual calidad de circunstancias, sin importar en qué estado de la República se encuentren.
10. **Reforma Político-Electoral:** La ley mejora la coordinación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, además de que promueve la participación ciudadana y brinda mayor certidumbre a los ejercicios electorales, a través de un nuevo organismo electoral INE.
11. **Reforma en Materia de Transparencia:** La legislación entrega mayor autonomía constitucional al Instituto Federal de Acceso a la Información (IFAI), además de que busca garantizar una mejor rendición de cuentas.

Estas once reformas, fortalecen la tesis de que toda política económica representa la necesidad de direccionar en un marco de política pública la asignación de recursos, para generar incentivos, y que responden a una evaluación de resultados de corto, mediano y largo plazos, donde se han considerado los riesgos y oportunidades que se tienen en el entorno nacional e internacional, ya que estos condicionarán los recursos con que contará el Estado y los retos que enfrentarán trabajadores, productores y consumidores.

Dado que las decisiones de política económica acarrearán redistribuciones de la riqueza y el poder, en este entorno político podría, para la actual administración, ofrecer oportunidades e imponer restricciones al tipo de medidas que puedan referirse.

Por otra parte, es necesario considerar también que estas acciones se han venido gestando años atrás, en la segunda mitad del gobierno del Presidente Calderón, periodo en el que se tuvo una tasa de crecimiento económica muy superior a la registrada en los últimos tres sexenios, sin

embargo quedaron muchos pendientes por resolver que dificultaron al país su posibilidad de continuar creciendo a tasas del orden del 4%.

Entre los pendientes prevalecientes, podemos enumerar los siguientes: en primer lugar, una menor migración a Estados Unidos, que representó mayores costos de migrar; la menor probabilidad de conseguir un buen empleo y un crecimiento económico esperado para México en los siguientes años del orden de 3%, lo que implica una merma a los derechos de propiedad, evasión tributaria y una productividad menguante. En sí, un contexto poco propicio para un crecimiento alto y estable y, por tanto, poco compatible para alcanzar una reducción sostenida de la pobreza.

En segundo lugar, vemos que el país cuenta aún con una estructura productiva y financiera sumamente concentrada, que acarrea altos costos para los consumidores y que limita la aparición de nuevos productores, factores poco propicios para generar una economía que posibilite una eficiente movilidad económica. La competencia es uno de los factores que más potencian a una economía y tal faceta dista de ser propia de nuestra economía.

Finalmente, en tercer lugar, se observa un sector público que recibe ingentes recursos, pero que peca muchas veces de opacidad, corrupción y simple ineficiencia en el diseño y operación de sus múltiples programas públicos. Estas características difícilmente permiten que el gasto público tenga un efecto dinamizador en la economía.²

Con base en lo planteado, México necesitaba llevar a cabo los ajustes necesarios que le permitieran al país retomar con responsabilidad acciones para el fortalecimiento económico que conlleve a un mayor desarrollo, que tenga como eje fundamental elevar la calidad de vida de todos los mexicanos y esto podría ser posible con reformas estructurales de fondo y de gran calado para impulsar gradualmente un esquema hacia el desarrollo municipal donde el impacto de la pobreza sigue mermando la calidad de vida de miles de mexicanos que no encuentran como superar los estragos de la marginación social y económica.

De esta manera compartimos que de las reformas estructurales que ya citamos, destacaremos la importancia que representará la Reforma Energética (Reforma) como motor de fortalecimiento para el desarrollo Municipal.

La reforma y su ajuste constitucional

Con esta Reforma se modificaron los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, que garantizan que sólo el Estado mexicano es dueño de los recursos

² Cotler Ávalos, Pablo. "Un balance de la perspectiva económica en el contexto de la globalización", Universidad Iberoamericana, México, 2012.

que se encuentran en el subsuelo del país y que sólo el Estado puede explotarlos a través de Petróleos Mexicanos (Pemex).

Es importante resaltar que la Reforma no busca privatizar a Pemex, sino reducir su entorno de participación como empresa que hoy monopoliza el manejo, exploración y comercialización de los hidrocarburos, con la finalidad de que se amplíe la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera en estas actividades, que hasta hoy eran exclusivas de Pemex como empresa del Estado.

Dentro de la Reforma se establecerán 15 aspectos sustantivos que se enfocan hacia el sector de hidrocarburos y el energético, siendo el segundo eje a través del cual se promoverá el desarrollo de un sistema eléctrico nacional basado en principios técnicos y económicos, todo bajo la conducción y regulación del Estado, pero con participación privada.

Para entender la importancia e impacto de la Reforma, se hace necesario presentar algunos datos de lo que representa Pemex en el esquema del desarrollo económico de nuestro país. Las finanzas públicas de México, tienen una alta dependencia de los ingresos provenientes de la actividad petrolera, prueba de ello es que alrededor de una tercera parte de los ingresos que obtiene la Federación provienen de esta industria que, históricamente se ha desarrollado con altibajos y volatilidad en el comportamiento de los precios asociados a sus productos.

Petróleos Mexicanos (Pemex), es la empresa paraestatal más importante de México y el mayor contribuyente fiscal del país. Ésta es una de las pocas empresas petroleras del mundo que tiene injerencia en toda la cadena productiva de la industria petrolera, pues realiza desde las actividades de exploración, hasta la comercialización de productos finales.

Antecedentes históricos

Su historia es la siguiente: en 1937, tras un deterioro en la relación obrero-patronal, estalla una huelga en contra de las compañías petroleras extranjeras que paraliza al país. La Junta de Conciliación y Arbitraje falla a favor de los trabajadores, pero las compañías promueven un amparo ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación. El 18 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río decreta la expropiación a favor de la Nación y el 7 de junio se crea Petróleos Mexicanos como organismo encargado de explotar y administrar los hidrocarburos del país.

En 1950 se inaugura la Refinería “Ing. Antonio M. Amor”, en Salamanca, Gto., y años después, en 1954, se moderniza la Refinería “Gral. Lázaro Cárdenas del Río”, en Minatitlán, Veracruz. En el año de 1965 se crea el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP). En 1971 se expide la Ley Orgánica

de Petróleos Mexicanos y se comienza la producción del pozo Chac en Campeche. Éste marcaría el principio de la explotación de Cantarell, uno de los yacimientos marinos más grandes del mundo.

Durante 1979, con la perforación del pozo Maloob 1, se confirma el descubrimiento del segundo yacimiento más importante del país, después de Cantarell. El Activo Ku-Maloob-Zaap es el vigésimo tercero a nivel mundial, en términos de reservas. En 1981 inicia operaciones el Complejo Petroquímico Cangrejera y en 1987 entra en operación la ampliación de la Refinería "Miguel Hidalgo" en Tula, Hidalgo.

En 1992 se expide una nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, que define a Petróleos Mexicanos como órgano descentralizado de la Administración Pública Federal, y como ente responsable de la conducción de la industria petrolera nacional. En esta Ley se determina la creación de un Órgano Corporativo y cuatro Organismos Subsidiarios, que es la estructura orgánica bajo la que opera actualmente. Dichos organismos son: PEMEX Exploración y Producción (PEP); PEMEX Refinación (PR); PEMEX Gas y Petroquímica Básica (PGPB); y PEMEX Petroquímica (PPQ).

En 1997, arranca el proyecto Cantarell e inicia el proceso de reconfiguración de las refinerías de Cadereyta y Ciudad Madero. En el año 2000 Pemex se convierte en la quinta petrolera del mundo y un año después, pone en marcha el proyecto Burgos, en el norte del país para incrementar la producción de gas natural. En 2004 se confirma la existencia de hidrocarburos en aguas profundas del Golfo de México, y en 2007 arriba a la Sonda de Campeche la Unidad Flotante de Proceso, bautizada como Y'um K'ak Naab (el Señor del Mar).

El 28 de noviembre de 2008, se publican en el *Diario Oficial de la Federación* siete decretos que integran la Reforma Energética y en 2010 se presentan los Contratos Integrales Exploración y Producción para mejorar el esquema de exploración y producción de sus campos maduros.

Durante 2012, PEMEX obtuvo un rendimiento de operación de 735 mil 401.2 millones de pesos (mdp), registró ventas en el país por 867 mil 036.7 mdp, los ingresos por exportaciones se ubicaron en 684 mil 866.1 mdp y registró un superávit de 36 mil 906.4 mdp. Este mismo año, la producción promedio de petróleo crudo se ubicó en dos millones 548 mil barriles diarios y el precio promedio en 101.81 dólares por barril.³

³ Mejía González, Raúl, Situación actual de Pemex y su importancia en las Finanzas Públicas de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, 2013.

Bajo este esquema existe un consenso entre expertos y actores políticos, expresado especialmente a partir de 2004, por la disminución en la producción, donde ya se observaba que era necesario cambiar la forma en que operaba Petróleos Mexicanos. Sin embargo, desde entonces, los intentos de reformar la paraestatal no han sido exitosos.⁴

Especialistas han explicado, desde distintas perspectivas, por qué estos intentos habían fracasado; y pese a que algunos de ellos mencionaban el costo político que podría generar hacer una reforma energética, dada la importancia que la población otorga a la nacionalización del petróleo. Aunado a lo anterior, el tema adquirió relevancia ya que el Pacto por México firmado en el año 2012 incluyó realizar una Reforma Energética para ser el motor de inversión y desarrollo.⁵

La evolución de Pemex en materia de producción durante 30 años (1974-2004) amplía continuamente la extracción de hidrocarburos. Este avance, en cualquier otro país, tendría que ser leído a partir de la magnitud de los yacimientos y de la rentabilidad encontrada por las empresas involucradas. Sin embargo, en el caso de México, su régimen constitucional determinó que las decisiones de producción se concentraran en una autoridad gubernamental, lo que inmediatamente incorporó elementos de política pública en el esquema de la productividad.

Es importante conocer que durante dicho periodo se observaron tres motivos que presionaron la decisión de los distintos gobiernos a mantener una tendencia creciente en la producción petrolera:

- *Los requerimientos de ingresos fiscales que exigieron las frecuentes crisis económicas del país;*
- *La creciente demanda petrolera de Estados Unidos, y*
- *El compromiso ideológico por desregular la industria petrolera.*⁶

Benito Osorio, destaca en su reporte del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) que la trascendencia de cada uno de esos tres estímulos ha dependido, por supuesto, de las condiciones coyunturales de la economía nacional y del mercado internacional; pero posiblemente su intensidad se ha sujetado más a otras circunstancias menos objetivas, como son la fortaleza política de los gobiernos y su capacidad administrativa para poder llevar a cabo sus propósitos.

⁴ Carlos Elizondo Mayer-Serra, "Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the oil Sector in Mexico", en *The future of Oil in Mexico*, James A. Baker III Institute of Public Policy Rice University, 2011.

⁵ Pacto por México, compromisos del 54 al 60. Disponible en [<http://goo.gl/j3DkQ>] (fecha de consulta: agosto de 2013).

⁶ Benito Osorio, Sergio, "Cómo salvar a Pemex sin hundir al país o cómo salvar al país sin enterrar a Pemex", Reporte CESOP, p. 40, México, julio 2013.

En este mismo sentido, el periodo que comprende de 1974 a 1985 se ve como una etapa de PEMEX en la que se puede evaluar las siguientes fases: la que transcurre de 1974 a 1985 es frontera entre los dos modelos que han prevalecido sobre el uso económico de los hidrocarburos, pero además registra los índices más altos del ciclo de expansión petrolera, casi 14% anual, lo que multiplica la producción más de cuatro veces (de 653 mil barriles diarios a 2.7 millones). En 1980 la extracción llega a 1,941 millones y alcanza un incremento anual que no se ha vuelto a repetir: 471 mil barriles respecto al año anterior.

Ese comportamiento, como en el resto del periodo, se deberá a la evolución del yacimiento Cantarell,⁷ que empieza a producir en 1979 y al año siguiente, ya que aporta una quinta parte de la producción nacional. El rápido desarrollo de este yacimiento permitirá compensar, más que proporcionalmente, la declinación de los yacimientos del área Norte del país, principalmente encabezado por el yacimiento denominado Reforma.⁸

Los años 70's reflejan precios internacionales muy remunerativos; el petróleo mexicano alcanza un promedio de 25 dólares que, en términos reales, sólo volverá veinte años después. El contexto es dominado por los efectos de los embargos petroleros de 1973-79 y por la búsqueda por parte de Estados Unidos de nuevas y confiables fuentes de abastecimiento. Aquí es indispensable no olvidar que la estrategia de fijación de cuotas de producción ejercida por la OPEP coincide con la declinación de las reservas petroleras de Estados Unidos y con el incremento de sus importaciones: en la década de los ochenta sus necesidades de abasto externo pasaron de 6.9 a 8 millones de barriles por día (US, EIA), lo que significó un tercio de su consumo.

En la primera mitad de los años ochenta, Pemex logra exportar un promedio de 1.3 millones de barriles por día, principalmente al mercado estadounidense. Esos volúmenes se constituirán en factor estratégico de la seguridad energética del vecino país del norte y, por supuesto, de ahí en adelante el abasto de petróleo mexicano será una pieza central de la relación entre ambos países. El ofrecimiento de créditos para inversión (Sordo y López, 1988)⁹ y la presión sobre el gobierno mexicano

⁷ Localizado en aguas someras (de 40 a 70 metros de tirante de agua), a 85 kms. de Ciudad del Carmen, Campeche. Está formado por los campos Nohoch, Chac, Akal (que concentra más de 90% de las reservas), Kutz, Ixtoc y Sihil. Se le consideró el segundo yacimiento más grande del mundo, después de Ghawar, en Arabia Saudita, con una reserva original estimada en 30 mil millones de barriles, calidad promedio 22° APL. (Ver: Pemex, Cantarell pasado, presente y futuro).

⁸ Benito, *op. cit.*, pág. 42.

⁹ Ana María Sordo y Carlos Roberto López (1988), *Exploración. Reservas y producción de petróleo en México, 1970-1985*, México, El Colegio de México. Se estableció como política que las reservas deberían cubrir un periodo de 20 años. Según los datos del Reporte CESOP, No. 66, Reforma Energética, p. 38.

para acordar ventas adelantadas destinadas a la reserva estratégica de Estados Unidos (Franco, 1987),¹⁰ muestran con claridad la importancia que el gobierno de Estados Unidos atribuyó a la ampliación de la capacidad extractiva y de exportación mexicana.

La expansión de la producción de Pemex se articuló, sin duda, a la necesidad del abasto estadounidense, pero de esta manera también consiguió un rápido ingreso al mercado internacional. Internamente permitió aprovechar los grandes ingresos petroleros para relanzar la actividad económica nacional trabada por las crisis de 1976 y 1982. La exportación petrolera significó 67% del importe de todas las mercancías vendidas al exterior, mientras los derechos sobre extracción cobrados a Pemex constituyeron 44% de los ingresos presupuestales del gobierno federal de acuerdo a las cifras del Banco de México en 1985. La actividad petrolera se convirtió en columna vertebral de la economía y los derechos petroleros se instalaron como la fuente más dinámica de 105 ingresos públicos.¹¹

Por esta razón el grado de transformación del sector energético en México, debe mostrarse en función del grado proporcional de la magnitud de los problemas a enfrentar en el corto, mediano y largo plazo, como ejemplo de ello podríamos citar una posible crisis en la producción de petróleo que obligue a la importación.

Impacto de la reforma energética

Se ha buscado que la Reforma Energética 2014, abarque de manera integral 7 aspectos principales:

1. El crecimiento sostenido en la producción de hidrocarburos;
2. Aprovechamiento de los recursos de esquisto;
3. Reducción de la exposición a los precios internacionales de los productos refinados;
4. Eliminar los subsidios que vulneran las finanzas públicas;
5. Cambio en la estructura de Pemex;
6. Una transformación del deteriorado sector eléctrico, y
7. Libre competencia y estándares internacionales de eficiencia.

Es importante resaltar que es distinta una privatización del sector de hidrocarburos a una privatización de Pemex, aunque ambas requieren una intervención a nivel constitucional.

¹⁰ Franco estudia 10 contratos y destaca uno de 1982, donde Pemex entregaría 40.1 millones de barriles al Istmo a cambio de un préstamo del gobierno de Estados Unidos por mil millones de dólares. El precio que resulta es de 24.9 USD por barril, cuando el curso rondaba los 32. México utilizó esos recursos para su deuda externa y para no caer en moratoria. Según los datos del Reporte, No. 66, Reforma Energética, p. 41.

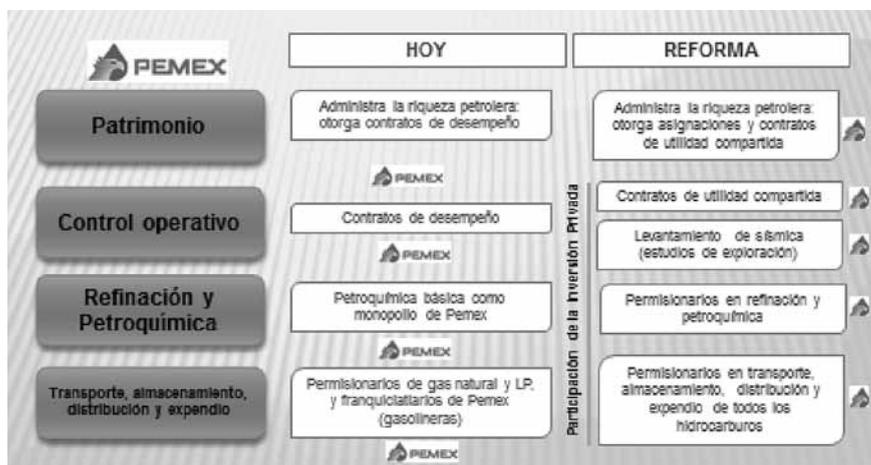
¹¹ Benito, *op. cit.*, pág. 42.

En ambos casos el objetivo debe ser claro: la incidencia en el decremento de los precios de los hidrocarburos, dado el potencial de los recursos naturales que posee nuestra nación.

Dentro del proyecto de la reforma, debe quedar claro que un punto en que el Estado continuará sólido, es en el tema del Dominio Directo de sus recursos naturales.

Algo importante en el tema de la Reforma que tendría que ser resaltado para considerar a ésta como de gran calado, es una nueva definición de las actividades exclusivas a realizar por el Estado.

Cuadro 1
La reforma en hidrocarburos



Fuente: Fracción Parlamentaria (PRI) / Senado de la República (agosto 2013).

En la construcción de la propuesta de Reforma Energética se identifican tres posibles cambios relevantes que, aunque no son los únicos, son los más naturales:

- Privatización completa del sector energético y apertura de la cadena de valor;
- Apertura de algunas actividades reservadas, y
- Cambio parcial, con Pemex como eje.

Aunado a esto debe observarse que el esquema fiscal que en la actualidad aplica sobre Pemex, grava a los ingresos sin tomar en consideración su eficiencia, necesidades de reinversión y mucho menos sus objetivos de mediano y largo plazos.

Por ello los analistas ven en esta nueva etapa de definiciones, una oportunidad que México tendría para aprovechar las ventajas comparativas respecto a otras economías emergentes, iniciando el proceso de modernización del sector energético para lograr mayores tasas de crecimiento.¹²

Y la pregunta obligada que todos nos hicimos al inicio de la integración de las reformas estructurales fue ¿por qué sería fundamental una reforma energética?, la respuesta es el argumento de que México se encuentra en una posición única para cerrar la brecha del Producto Interno Bruto, respecto a la capacidad utilizada actual y la potencial, a través de la maximización en el uso de sus recursos tanto físicos como humanos.

Con la meta fija de crecer más de 5% anual de forma sostenida, se impone la realidad nacional del sector energético mexicano: una capacidad limitada de producción, deterioro en la infraestructura de abastecimiento y altos precios, todas con un fuerte impacto negativo en la competitividad.

Como antecedente está lo que se vivió en el año 2013, donde se presentaron elementos que contribuyeron a posponer acciones profundas hacia una nueva realidad energética de México y el resto del mundo. Entre los elementos que se encontraron se destacan:

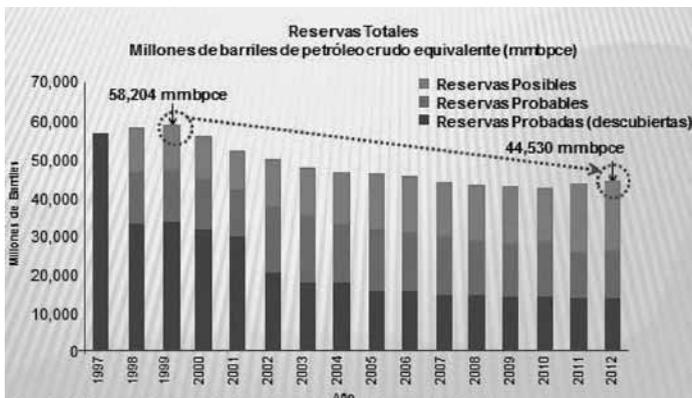
- Una crítica escasez de gas natural a nivel nacional que obligó a importar volúmenes históricos;
- Saturación grave en la red de provisión de la energía eléctrica;
- Precios internacionales históricamente altos del petróleo;
- Reconfiguración del mapa económico global ante la búsqueda de fuentes de energía, y
- Presiones crecientes en las finanzas públicas del Gobierno Federal mexicano.

En este marco, el Gobierno Federal bajo el esquema del Pacto por México se dio a la tarea de impulsar una Reforma evaluando lo que era necesario reestructurar, llevando acabo un diagnóstico en donde se observan los siguientes puntos a resaltar:

Que las reservas petroleras se están agotando, con una disminución considerable como se muestra en las gráficas siguientes:

¹² Signum Research, "Reforma Energética", Revista Digital, México, 2013.

Gráfica 1
Agotamiento de reservas petroleras

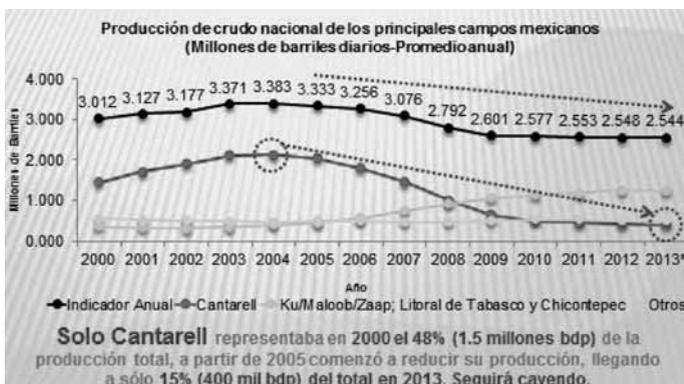


Fuente: Sistema Nacional de Energía, con información de Petróleos Mexicanos al 31 de diciembre de cada año.

Las reservas totales de millón de millones de barriles de petróleo crudo, se catalogan en tres niveles: las posibles, las probables y las probadas (3P). Si se analiza el último nivel, que es el más importante, las caídas a partir de 1997 disminuyeron de 60,000 a menos de 20,000 millones de barriles.

Por otra parte cuando se analiza la caída de producción de petróleo en México, vemos que de la misma forma se da una disminución en donde se encuentran los principales yacimientos petroleros de nuestro país.

Gráfica 2
Caída anual de la producción de petróleo en México



Fuente: CNH.

Con relación a los niveles de inversión que el país realiza, se observa que en la actualidad Pemex produce menos y más caro, y esto hoy es uno

de los elementos que se han considerado como parte de la necesidad urgente de reformar nuestro sistema de producción e inversión para hacer de la industria petrolera un modelo de mayor rentabilidad.

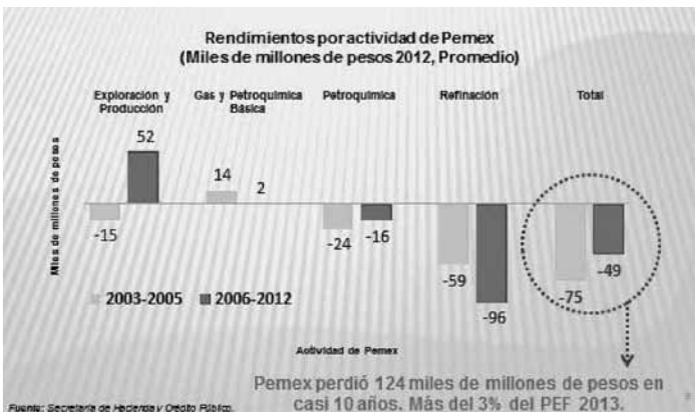
Gráfica 3
Niveles de inversión vs producción



Fuente: Base de Datos Interinstitucional de Petróleos Mexicanos, junio 2013.

Por otra parte también es importante considerar que Pemex perdió 124 mil millones de pesos en casi 10 años, lo que representó más del 3% del Presupuesto de Egresos de la Federación en 2013.

Gráfica 4
Niveles de rentabilidad petrolera



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En cuanto a los niveles de Producción vs Importación, también tenemos la misma tendencia si analizamos que a partir de 1997 estos indicadores han cambiado su direccionalidad, invirtiéndose las cifras en un sentido donde observamos que para 2012 importamos 395 miles de barriles por

día de gasolina, contra una producción de 416 miles de barriles por día de combustible.

Gráfica 5
Niveles de producción vs importación



Fuente: Secretaría de Energía.

Con relación a los costos de gas y tarifas de electricidad, México tiene los niveles más altos en un comparativo, con los que éstos representan en nuestro país con relación a nuestro vecino que es Estados Unidos, como se observa en los datos siguientes:

Gráfica 6
Costos de tarifas eléctricas

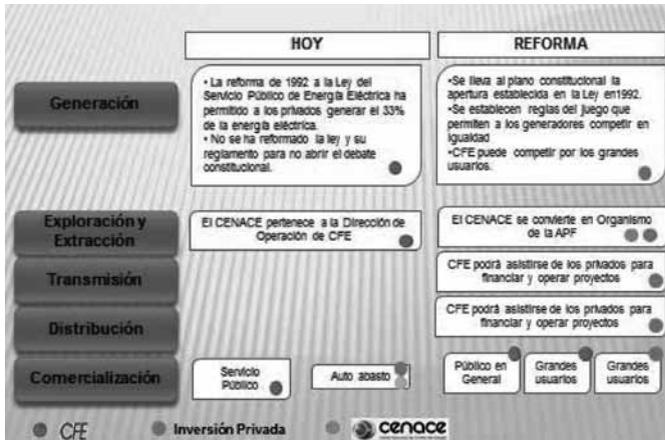


Fuente: Sistema de Información Energética, Administración de Energía de EEUU. Tarifas de EEUU convertidas a pesos/dólar, promedio diario del tipo interbancario en el primer trimestre de 2013.

Aunado a esto, podemos añadir que existe un rezago tecnológico y no se cuenta con inversión en energías limpias. Por esto es importante ver cuáles serían los ejes transversales aplicados a transformación en el rubro de la generación de energía eléctrica.

Cuadro 2

La reforma en energía eléctrica



Fuente: Fracción Parlamentaria (PRI) / Senado de la República (agosto 2013).

Todo esto ha sido resultado de un modelo energético cortoplacista, ineficiente y no sustentable, que de no haberse modificado originará en el futuro inmediato insuficiencia energética, energías más caras y contaminantes, detrimento de las finanzas del Estado, caída en el desarrollo económico y humano, desperdicio de recursos públicos y pérdida y dependencia de la soberanía energética.

Resultado de los consensos con las diferentes fuerzas políticas, el Gobierno de la República centró en la Reforma Energética la posibilidad de crear más inversión y mejor capacidad operativa, buscando diversificar los riesgos, crear e impulsar nuevas y diferentes tecnologías, abrir opciones energéticas, bajar costos a los industriales y a todos los ciudadanos, enfatizando que en el mundo ninguna empresa extrae por sí sola todo tipo de petróleo, ni es experta en todo.

La reforma energética en el contexto global y sus competidores

Sin embargo, en el mundo, en otras latitudes, se han llevado a cabo reformas estructurales que han permitido a diferentes países, alcanzar mejores niveles de desarrollo y bienestar para sus sociedades, sin disminuir la capacidad y rectoría del Estado frente a modelos que han traído beneficios en el marco de la exploración, industrialización y comercialización de sus hidrocarburos. Sobre este tema, encontramos los siguientes ejemplos que son fundamentales para entender hoy que una reforma energética en nuestro país, podría darle a México la posibilidad de romper con viejos paradigmas, permitiendo con ello una mayor y mejor inversión, siempre y cuando, con niveles de calidad se logren impulsar políticas públicas que se traduzcan en mayores y mejores beneficios para la sociedad.

Como ejemplo de las transformaciones estructurales que se han realizado en otras naciones, podemos citar a los siguientes países donde se han realizado modificaciones a sus marcos regulatorios, teniendo resultados positivos en el manejo de sus recursos:

Como ejemplos de casos de éxito encontramos:

1. *Statoil en Noruega;*
2. *Petrobras en Brasil;*
3. *Ecopetrol en Colombia, y*
4. *Saudi Aramco en Arabia Saudita.*

Las preguntas obligadas para conocer la operatividad y competitividad de estas empresas serían; cómo funcionan, cuál es su papel frente al Estado, cuáles son su niveles de rentabilidad en los mercados, y si cuentan con capacidad autónoma de gestión y, algo importante, cuál es la carga impositiva que enfrenta cada una de estas frente al Estado.

Statoil de Noruega

Mantener la propiedad estatal sobre el gas y el petróleo, así como garantizar beneficios para toda la sociedad, son los principios básicos de la política energética de este país. Noruega es un pequeño país medido por su población, comparada con México, pero un gran productor de energía. Actualmente es el tercer exportador de gas y el séptimo mayor exportador de petróleo en el mundo, e igualmente es un importante productor de energías renovables, alcanzando el sexto lugar en producción de energía hidroeléctrica. Las cifras indican que su capacidad instalada de energía hidroeléctrica es de 30 mil megawatts (MW) y la producción anual es de un promedio de 125 terawatts-hora (TWh). Junto con Islandia, Noruega tiene la proporción más grande de producción de energía renovable en Europa. Casi toda la producción de electricidad proviene de fuentes de energía renovables que, se estima aumentará en los próximos años. Noruega, incrementará la proporción de energías renovables de su consumo total de energía, del 60 a 67.5% en 2020.¹³

Statoil existe desde 1972, tiene 23,028 empleados en los 35 países en los que tiene operaciones y es, según diversas mediciones internacionales, la vigésima petrolera más grande del mundo; produce 2,004 millones de barriles de petróleo por día, y tiene reservas probadas por 5,422 millones de barriles de petróleo.

Statoil es una empresa pública, cuyas acciones se cotizan en los mercados bursátiles de Oslo y Nueva York.

¹³ Aasheim, Arne, *El Modelo Noruego*, Reporte CESOP, julio, p. 49, México, 2013.

El Estado noruego es poseedor del 67% de las acciones de la compañía; los intereses del Estado noruego en esta compañía son administrados por el Ministerio de Petróleo y Energía.

Desde la década de los años 90, Noruega cuenta con un fondo soberano que recibe los ingresos por impuestos a la industria petrolera, así como las ganancias por la participación que tiene el gobierno noruego en Statoil y las invierte en activos alrededor del mundo; sólo 4% de este fondo es extraído cada año para contribuir al gasto gubernamental.

Este fondo soberano cerró 2012 con 737,000 millones de dólares en activos, lo que equivale 147% del PIB noruego y a 1.15% del PIB mundial.

Según información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el marco legal noruego le permite al gobierno dar concesiones a otras compañías y a Statoil aliarse con otras empresas en exploración y explotación de petróleo y gas. Además, la compañía realiza operaciones de exploración, explotación, refinación y distribución en otros países, y Noruega cuenta con un mercado con precios liberalizados de combustibles y con varios oferentes.¹⁴

Petrobras

Es una empresa pública de origen brasileño que fue constituida en 1953, que tiene presencia en 25 países y sus acciones cotizan en los mercados bursátiles de Sao Paulo, Nueva York, Madrid y Buenos Aires.

Creada por el Gobierno de Getulio Vargas, es la mayor empresa de Brasil. Las operaciones de exploración y producción de petróleo, y otras actividades relacionadas con el sector de petróleo, gas natural y derivados, excepto para la distribución para las empresas y la reventa en tiendas de conveniencia en las estaciones de servicio, fueron realizadas en régimen de monopolio por Petrobras desde 1954 hasta 1997. Durante este período, Petrobras se convirtió en el líder del comercio de derivados en Brasil.

Por ley, el gobierno brasileño debe mantener el control accionario de la empresa y, actualmente, posee el 50.3% de las acciones comunes pero 64% del total de acciones con derecho a voto.

Es la decimocuarta petrolera más grande del mundo, y la séptima si se considera sólo a las públicas que cotizan en algún mercado bursátil. Petrobras, cuenta con 85,065 empleados, produce 2.8 millones de barriles de petróleo por día y tiene reservas probadas de 14,000 millones de barriles.

¹⁴ Vargas V., Miguel Ángel, "Reforma Energética: Ejemplos de petroleras con otros países", diciembre, CNN Expansión, México, 2013.

Los ingresos económicos de Petrobras están fuera del presupuesto del gobierno brasileño, y éste le impone una carga impositiva de alrededor del 31% de sus ventas totales. La carga fiscal de Petrobras es casi la mitad de la que enfrenta Pemex, paraestatal que, por ejemplo en 2011, pagó 59% de sus ingresos al fisco mexicano.

Según información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el marco legal brasileño le permite al gobierno dar concesiones a otras compañías y a Petrobras aliarse con otras empresas en exploración y explotación de petróleo y gas.

Petrobras realiza operaciones de exploración, explotación, refinación y distribución en otros países, y Brasil cuenta con un mercado con precios liberalizados de combustibles y con varios oferentes.

Además de las actividades de la explotación, el Sistema Petrobras incluye subsidiarias, empresas independientes con directrices propias, conectados a la sede. Asimismo existe el Centro de Investigación y Mejoramiento de Petróleo (CENPES) en colaboración con la Universidad Federal de Río de Janeiro (UFRJ), en el centro de investigación de Petrobras, que ha ganado fama internacional en los últimos años por las tecnologías que desarrolla.

Ecopetrol

Es una empresa colombiana creada en 1951, que actualmente cotiza en los mercados bursátiles de Bogotá, Nueva York, Lima y Toronto.

La empresa surgió de los activos revertidos de la Concesión de Mares que adjudicó el presidente Rafael Reyes Prieto a la *Tropical Oil Company*, la cual empezó a operar en 1921 el pozo Infantas 2 y la posterior puesta en producción del Campo La Cira-Infantas, ubicado a 11 kilómetros al sur de Barrancabermeja y localizado a unos 300 kilómetros al nororiente de Bogotá.

Ecopetrol emprendió actividades en la cadena del petróleo como una empresa industrial y comercial del Estado colombiano, encargada de administrar el recurso hidrocarburífero y creció en la medida en que otras concesiones revirtieron e incorporaron su operación.

La empresa funciona como sociedad de naturaleza mercantil, dedicada al ejercicio de las actividades propias de la industria y al comercio del petróleo y sus afines, conforme a las reglas del derecho privado y a las normas contenidas en sus estatutos, salvo excepciones consagradas en la ley.

Por ley, el gobierno colombiano debe mantener el control accionario de la empresa y, actualmente, la nación es poseedora de aproximadamente el

88.3% de los títulos de la empresa, mientras que el restante 11.7% está en manos de 400,000 accionistas minoritarios.

Ecopetrol tiene más de 7,000 empleados, presencia en cuatro países (Colombia, Estados Unidos, Brasil y Perú), una producción de aproximadamente 923,000 barriles de petróleo diarios y tiene reservas por 1,877 millones de barriles de crudo.

En 2003, Colombia implementó una reforma para que la entonces petrolera estatal pasara a ser una sociedad que cotizara en bolsa. En ese año, este país creó la Agencia Nacional de Hidrocarburos, que es la encargada de administrar las reservas petroleras de Colombia, así como los ingresos recibidos por su explotación.

El porcentaje que recibe el Estado colombiano de los ingresos petroleros depende de los costos operativos de Ecopetrol, del éxito de los proyectos y del precio internacional de los hidrocarburos. Por ejemplo, entre 2008 y 2010, lo recibido por el gobierno colombiano por el concepto de impuestos, regalías y dividendos osciló entre 32.5% y el 67.4% de las ventas totales de Ecopetrol.

Según información del IMCO, el marco legal colombiano le permite al gobierno dar concesiones a otras compañías y a Ecopetrol aliarse con otras empresas en exploración y explotación de petróleo y gas.

Ecopetrol realiza operaciones de exploración y explotación en otros países, y Colombia cuenta con un mercado de precios liberalizados de combustibles y con varios oferentes. La diferencia con los modelos de Statoil, de Noruega, y de Petrobras, de Brasil, es que Ecopetrol no realiza actividades de refinación y distribución fuera de Colombia.

El IMCO resalta que el modelo colombiano le ha permitido al país aumentar la producción de crudo en 73% entre 2005 y 2011, gracias a una regulación eficiente y a la participación de terceros (en 2011, sólo 36% de la producción colombiana de crudo la realizó Ecopetrol).¹⁵

Saudi Aramco

Los orígenes de Saudi Aramco, se remontan al inicio de la década de los años 30 del siglo pasado, cuando el gobierno saudí dio una concesión a una compañía estadounidense para la exploración y explotación petrolera en la península arábiga.

Desde 1980 es una empresa 100% propiedad del gobierno saudí, completamente monopólica y no cotiza en ningún mercado bursátil.

¹⁵ Vargas, *op. cit.*

Saudi Aramco tiene una fuerza laboral de 54,000 empleados y presencia en 15 países, y es la petrolera con mayor producción y mayores reservas del mundo: produce 9.8 millones de barriles de petróleo por día y tiene reservas por 265,000 millones de barriles de crudo, lo que representa el 18% del total mundial.

Según información del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO), el marco legal saudí le permite al gobierno dar concesiones a otras compañías y a Saudi Aramco aliarse con otras empresas en exploración y explotación de petróleo y gas, mediante contratos de servicios puros.

Saudi Aramco, realiza operaciones de exploración, explotación, refinación y distribución en otros países. A diferencia de los modelos más abiertos del sector energético, en Arabia Saudita no existe un mercado con precios liberalizados de combustibles y con varios oferentes.

Como podemos observar, las modificaciones que han hecho otras naciones con relación al manejo de sus recursos energéticos, les han permitido ser más competitivos, crecer económicamente y fortalecer sus industrias en un esquema de competitividad dentro de un mundo globalizado.

Los retos de la reforma energética en México

El reto para nuestro México representará respetar las reglas, llevando a cabo políticas públicas en un marco de regulación y transparencia, así como de rendición de cuentas, con el objetivo fundamental de consolidar modelos de gestión que fortalezcan a la Comisión Federal de Electricidad y a Pemex.

Es importante resaltar, que el objetivo fundamental de la Reforma traerá consigo los siguientes aspectos: beneficio para México a lo ancho y largo de su territorio, donde se buscará que la riqueza en un nuevo esquema de distribución beneficie de manera sustancial a los municipios a través de la disminución del precio de las gasolinas y el costo de los servicios eléctricos, aspectos fundamentales que afectan la economía de los que menos tienen. En este sentido son cuatro ejes los que se tienen considerados como parte de la Reforma Energética, mismos que a continuación enumeramos:

- *Mejorar la economía de las familias:* Bajarán los costos de los recibos de la luz y el gas. Al tener gas más barato se podrán producir fertilizantes de mejor precio, lo que resultará en alimentos más baratos;
- *Aumentar la inversión y los empleos:* Se crearán nuevos trabajos en los próximos años. Con las nuevas empresas y menores tarifas habrá cerca de medio millón de empleos más en este sexenio y 2 y medio millones más para 2025, en todo el país;

- *Reforzar a Pemex y a CFE*: Se le dará mayor libertad a cada empresa en sus decisiones para que se modernicen y den mejores resultados. Pemex y CFE seguirán siendo empresas 100% de los mexicanos y 100% públicas, y
- *Reforzar la rectoría del Estado*: Como propietario del petróleo y gas, y como regulador de la industria petrolera.¹⁶

Los resultados, de acuerdo a los argumentos planteados de la Reforma, estarían proyectando en la mejor expectativa que los mexicanos paguen menos por luz y gas, obteniéndose asimismo un incremento sustantivo en inversión para proyectos de investigación y de exploración, para la extracción de hidrocarburos, destacándose 15 aspectos importantes, los cuales son:

1. Consolidar la propiedad de la nación sobre los hidrocarburos y la rectoría del Estado en la industria energética. La Reforma de los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, reafirman en este proyecto que la nación es propietaria de los hidrocarburos en el subsuelo. Asimismo, determina que son actividades estratégicas exclusivas del Estado: la exploración y extracción del petróleo y el gas natural, así como la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución de electricidad.
2. Se contempla un modelo de inversiones públicas y privadas en la exploración y extracción de hidrocarburos, y que el Estado podrá realizar las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural a través de asignaciones otorgadas a Pemex y de contratos suscritos con Pemex. Habrá al menos 4 tipos de contratos: de servicios, de utilidad compartida, de producción compartida, y de licencias. Las empresas estatales o particulares podrán reportar para efectos contables y financieros, sus beneficios esperados, designaciones y contratos.
3. Se permitirá la inversión privada y la competencia en actividades de transporte y transformación industrial de hidrocarburos. Aquí los particulares podrán participar en el tratamiento y refinación de petróleo, así como en el transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, gas natural, gasolina, diésel y demás derivados. En este esquema los particulares podrán invertir en toda la cadena petroquímica, misma que ya no estará dividida artificialmente.
4. Se fortalecerá la rectoría del Estado en la industria eléctrica y se eliminan las barreras a la inversión. El acuerdo es que se lleve al plano constitucional la apertura existente en generación, estableciendo las mismas bases de concurrencia para todos los particulares. En transmisión y distribución, se definen las modalidades de contratación bajo las cuales el Estado podrá celebrar contratos con los particulares para ampliar y modernizar las redes. Se fortalecen las atribuciones de planeación y control operativo del Estado sobre el sistema eléctrico nacional.

¹⁶ Secretaría de Energía, Resumen Ejecutivo, Gobierno de la República, México, 2014.

5. Se buscará fortalecer la competencia en la industria eléctrica para maximizar su eficiencia. El Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) se constituirá en un organismo público descentralizado, encargado de controlar el sistema eléctrico, garantizar el acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a las redes de transmisión y distribución, y operar en el mercado eléctrico.
6. Se fortalecerá a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad (CFE) al convertirlas en empresas productivas del Estado, con autonomía técnica, de gestión y presupuestal. El objetivo es que ambas empresas se enfocarán en crear valor económico e incrementar los ingresos de la nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental. Pemex, tendrá un nuevo régimen fiscal más competitivo, así como mejores prácticas de gobierno corporativo. Los trabajadores son y continuarán siendo el principal activo de Pemex y de la CFE, por lo que sus derechos laborales serán respetados en todo momento. Ambas empresas no se venden ni se privatizan.
7. Se establece una “ronda cero” para apuntalar las inversiones de Petróleos Mexicanos. Pemex se fortalecerá mediante “la ronda cero” a través de la cual podrá mantener los campos más productivos y las áreas de exploración donde haya realizado inversiones. Pemex acreditará las capacidades técnicas, financieras y de ejecución necesarias para explorar y extraer los hidrocarburos de forma eficiente y competitiva.
8. Se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo, encargado de recibir, administrar y distribuir todos los ingresos petroleros de la nación. El Fondo procurará la estabilidad de las finanzas públicas de México y canalizará los recursos para: ahorro de largo plazo, un sistema de pensión universal, ciencia y tecnología, infraestructura para el desarrollo nacional y becas, entre otros destinos. El fondo será un fideicomiso público administrado por el Banco de México, con un Comité Técnico integrado por cuatro consejeros independientes, así como el Gobernador del Banco de México, el Secretario de Energía y el Secretario de Hacienda, quien lo presidirá.
9. Se establecen nuevos mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción. El proceso de licitación de los contratos será público y transparente. Los contratos tendrán cláusulas de transparencia que permitirán a cualquier interesado realizar una consulta. Los ciudadanos podrán verificar los pagos a las empresas. Además, habrá auditorías externas para supervisar la recuperación de costos incurridos y demás contabilidad relacionada con la operación de los contratos. Se establecerán mecanismos legales para prevenir, identificar y sancionar actos de corrupción en el sector energético.
10. Se fortalece la Comisión Nacional de Hidrocarburos dotándola de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestal. La Comisión Nacional de Hidrocarburos se encargará de realizar las licitaciones, así como de suscribir y administrar los contratos de exploración y extracción

- de petróleo y gas natural. El nombramiento de los comisionados corresponderá al Senado de la República, a partir de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.
11. Se fortalece la Comisión Reguladora de Energía, dotándola de personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria. La Comisión Reguladora de Energía, regulará el almacenamiento, el transporte y distribución por ducto de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos. Además asegurará la confiabilidad y calidad del suministro y establecerá las tarifas de porteo para incentivar la eficiencia de las redes de transmisión y distribución de electricidad. El nombramiento de los comisionados corresponderá al Senado de la República, a partir de una terna propuesta por el Ejecutivo Federal.
 12. Se busca fortalecer a la Secretaría de Energía, que definirá la política energética del país, adjudicará asignaciones petroleras a Pemex y seleccionará las áreas que podrán ser objeto de contratos para la exploración y extracción de petróleo y gas natural. Además, diseñará los contratos y los lineamientos técnicos para su licitación, que otorgará permisos para realizar las actividades de refinación de petróleo y de procesamiento de gas natural. En electricidad llevará a cabo la planeación del sistema eléctrico, vigilará la operación eficiente del sector y determinará los requerimientos de energía limpia y reducción de emisiones contaminantes.
 13. Se busca dar prioridad a las actividades del sector energético. La Reforma establece una convivencia ordenada entre las distintas actividades en la superficie y el subsuelo mexicano, en la que el sector energético tendrá prioridad sobre otras actividades. Señala que se deberán establecer mecanismos para facilitar la coexistencia de las operaciones de la industria energética con otras que realizan los particulares en un estado.
 14. Se promueve la sustentabilidad y la protección del medio ambiente. El Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente a través de criterios de sustentabilidad, el establecimiento de obligaciones a particulares de la industria eléctrica para generar con energías limpias y reducir las emisiones contaminantes. Asimismo, se crea un organismo desconcentrado que supervisará y auditará las actividades del sector hidrocarburos en materia de seguridad industrial y protección al medio ambiente.
 15. Por último se busca fomentar cadenas de proveeduría nacional y desarrollo industrial. La legislación secundaria, establecerá los mecanismos de promoción de contenido nacional en la ejecución de asignaciones y contratos. Se promoverá la inclusión y desarrollo de operadores nacionales, además de proveedores locales, en la cadena de valor del sector energético.¹⁷

Si bien es cierto que los resultados de todas estas acciones y compromisos se evaluarán en el mediano y largo plazos, se puede afirmar que con el ahorro de estos esfuerzos sistematizados, serán cinco estados de la

¹⁷ Secretaría de Energía, Reforma energética, principales características, Gobierno de la República, México, 2013.

República los que directamente encontrarán un beneficio más amplio como resultado de esta Reforma. Se espera que en el nivel municipal permeen una mayor oportunidad de desarrollo a partir de los niveles de inversión, mismos que permitirán el impulso y creación de polos de desarrollo que se traducirán, en consecuencia, en la posibilidad de que se cuente con mayores empleos bien remunerados a partir de las actividades que en la materia se tendrán que ir desarrollando. Asimismo, el impacto económico en términos de costo-beneficio será parte de un proceso gradual sobre la disminución del precio de los combustibles y, además, la disminución de las tarifas en el pago sobre el consumo de la energía eléctrica que impactarán en la cadena productiva y en protección del ingreso de la población en general.

Por otra parte, el beneficio radicará en que cinco entidades federativas contarán con un mayor margen crediticio y recibirán mayores recursos del fondo de extracción de hidrocarburos. Las entidades beneficiadas serán Veracruz, Tamaulipas, Chiapas, Campeche y Tabasco.

Se ha señalado que las reformas en el sector energético de México serán positivas para el crédito de los cinco estados productores de gas y petróleo en el país, señaló Roxana Muñoz, analista de *Moody's Investors Service*.¹⁸

El estado de Veracruz, será uno de los que recibirán más recursos del Fondo de Extracción de Hidrocarburos.

Moody's ha declarado que “gracias a la nueva distribución de los ingresos petroleros, Campeche, Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz recibirán mayores recursos del Fondo de Extracción de Hidrocarburos (FEXHI)”.

Asimismo, estas entidades se beneficiarán de las transferencias que recibirán por la creación del nuevo impuesto aplicable a partir de 2015 a la propiedad sobre las tierras utilizadas para la exploración y extracción de hidrocarburos.

La Secretaría de Hacienda estima que –en su primer año– los ingresos adicionales provenientes de este impuesto ascenderán a 2 mil 500 millones de pesos, que se destinarán a proyectos de infraestructura que mitiguen los efectos sociales y ambientales del aumento de las actividades de petróleo y gas.

“Estas medidas son de crédito positivo para Campeche (sin calificación); Chiapas (Ba2 estable); Tabasco (Ba1 positivo); Tamaulipas (Ba1 estable) y Veracruz (Ba3 estable), porque estos estados tendrán flujos de ingresos mucho más altos durante los próximos cinco años”, enfatizó la especialista.

¹⁸ Ojeda, Marcela, “Los cinco Estados ganones de la Reforma Energética según Moodys’s”, *El Financiero*, 11-agosto-2014, México.

En su análisis *Moody's* ha establecido que gracias a las reformas en el sector, el desembolso anual del FEXHI aumentará de cuatro mil 300 millones en 2013 a siete mil millones de pesos en 2015.

Campeche será la entidad que obtendrá mayores recursos de los dos mil 704 millones de pesos adicionales en el FEXHI, pues recibirá mil 200 millones de pesos más que en 2013.

Moody's afirma que con el transcurso del tiempo, la participación de las otras cuatro entidades principales productoras de gas y petróleo en el país (Chiapas, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz) aumentará conforme su actividad de exploración y extracción se expanda. Así, previó que en 2015, el estado de Chiapas obtendrá 0.6 por ciento del total de los ingresos del FEXHI, desde un 0.4 por ciento en 2013, con lo que el monto de dichas transferencias pasaría de 274 millones a 448 millones de pesos.

En el caso de Tabasco subirían de mil 300, a dos mil 100 millones, con lo que dicha participación en los ingresos totales del FEXHI se incrementaría de 3.1 a 5.1 por ciento, entre 2013 y 2015.

En Tamaulipas, las transferencias repuntarían de 383 millones a 625 millones de pesos y su participación en el fondo, de 1.0 a 1.7 por ciento; mientras que en Veracruz los ingresos crecerían de 456 millones de pesos en 2013 a 744 millones en 2015 y su participación, de 0.5 al 0.9 por ciento del total.¹⁹

El nuevo modelo estructural de la Reforma Energética

Finalmente, podemos ir concluyendo que, con todo lo anterior, el modelo energético de nuestro país se mejorará a partir del fortalecimiento de la creación de nuevas dependencias y el fortalecimiento de las ya existentes, de acuerdo al nuevo marco Institucional establecido por la Secretaría de Energía, la cual establecerá en la Ronda 1 los principios rectores, con 6 ejes estratégicos que son:

- Los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad de la nación;
- Libre competencia y competencia entre empresas del Estado y particulares en igualdad de condiciones;
- Fortalecimiento de los órganos reguladores;
- Transparencia rendición de cuentas;
- Sostenibilidad y protección al medio ambiente, y
- Maximizar los riesgos del Estado y el desarrollo de largo plazo del país.

En cuanto al Nuevo Arreglo Institucional de la Reforma, se observa que la Secretaría de Energía, contará con dependencias que tendrán

¹⁹ Ojeda, *op. cit.*

nuevas atribuciones, la administración de los ingresos petroleros será responsabilidad del Fondo Mexicano del Petróleo y de la SHCP, se fortalecerá a las empresas productivas del Estado como es PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad, contará con el apoyo de los órganos técnicos encargados de crear nuevos mercados como el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y del Centro Nacional de Control de Gas Natural (CENAGAS), y finalmente los órganos reguladores se verán fortalecidos con la aparición del apoyo de otros más.

Cuadro 3 SENER: Creación de nuevas dependencias y fortalecimiento de las existentes

El arreglo institucional se refuerza con la creación de nuevas dependencias y el fortalecimiento de las existentes.



Nuevos órganos reguladores de la SENER

- **CNH / Comisión Nacional de Hidrocarburos;**
- **CRE / Comisión Reguladora de Energía;**
- **ASEA / Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente;**
- **CENACE / Centro Nacional de Control de Energía, y**
- **CENAGAS / Centro Nacional de Control de Gas.**

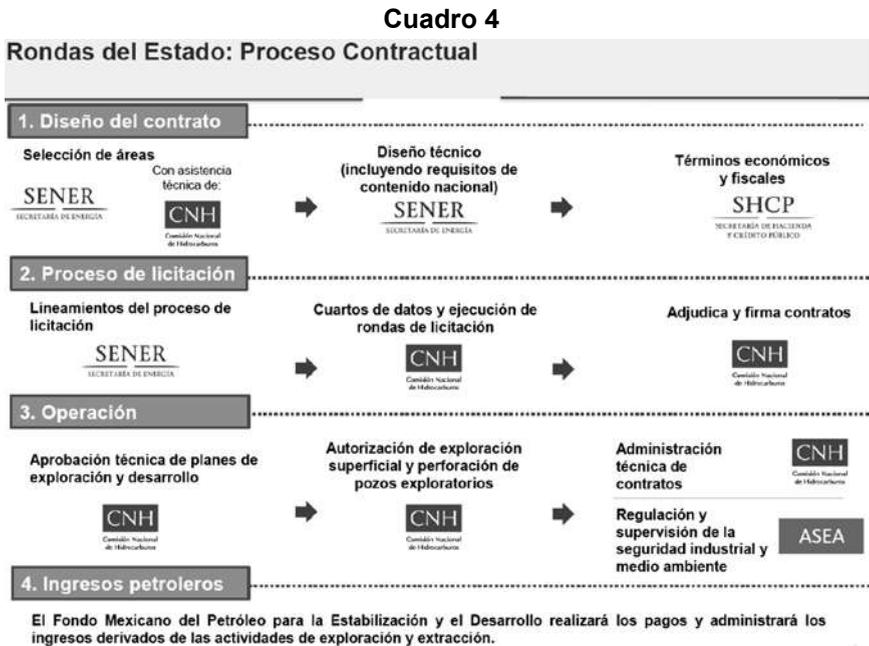
Fuente: Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente del Sector Hidrocarburos.

En el esquema de asignaciones y contratos de exploración y producción se establecen tres aspectos importantes que son: asignaciones, contratos para la exploración y extracción y yacimientos transfronterizos. Con respecto a las asignaciones, éstas se otorgaron a Pemex en la ronda cero, y se puede también otorgar en un futuro inmediato a Empresas Productivas del Estado (EPEs) de forma excepcional. Partiendo aquí de un nuevo régimen fiscal competitivo.

Con relación a los contratos para la exploración y extracción vemos que el Estado a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, podrá suscribir contratos con EPEs y con particulares, los contratos incluirán elementos de rescisión administrativa por causa grave. Es importante señalar que el arbitraje internacional se aplicará y será conforme a las leyes mexicanas en idioma español, con relación al registro del beneficio económico esperado para los efectos contables. Y en cada contrato se asentará que los hidrocarburos son propiedad de la nación. Asimismo, en este marco será posible la participación del Estado cuando el área contractual coexista con un área de asignación; cuando se busque promover la transferencia tecnológica a EPEs; y cuando haya interés en participar con un vehículo financiero especializado.

Finalmente en el tema de los yacimientos transfronterizos, las EPEs citarán con un mínimo de 20% en contratos en áreas con potencial de yacimientos transfronterizos, y de confirmarse la existencia de recursos transfronterizos aplicarán tratados internacionales.

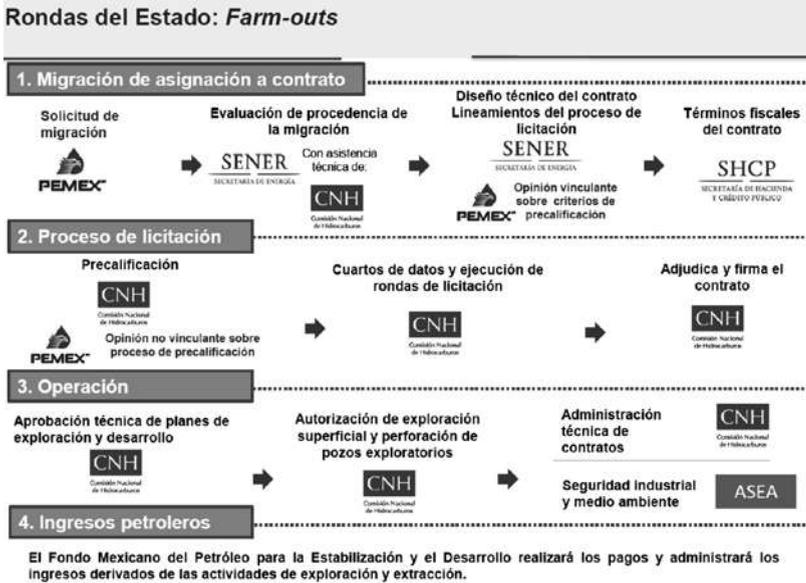
En cuanto a las rondas del Estado en los procesos contractuales, éstas se darán en cuatro niveles: en el diseño del contrato, los procesos de licitación, la operación y los ingresos petroleros.



Fuente: Secretaría de Energía.

Las rondas del Estado: *Farm-outs*, se darán en el mismo tenor, considerando los mismos ejes del anterior proceso: Migración de Asignación de Contratos, Proceso de Licitación, Operación, Ingresos Petroleros.

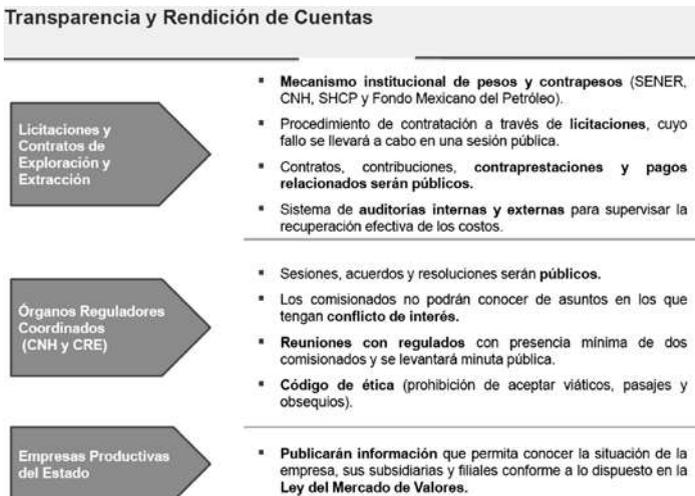
Cuadro 5



Fuente: Secretaría de Energía.

Un aspecto importante a resaltar, es el que corresponde al tema de transparencia y rendición de cuentas, aquí se establecerán tres niveles con relación a las licitaciones de contratos de exploración y extracción, lo referente a los órganos reguladores coordinadores –Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y Comisión Reguladora de Energía (CRE)– y el que corresponde a las empresas productivas del Estado.

Cuadro 6



Fuente: Secretaría de Energía.

La propuesta de la Ronda Uno, consiste en un portafolio balanceado de áreas y campos de diversas características, así como de la inversión total estimada para la Ronda Uno y *Farm-outs* que será de 12.6 mil millones de dólares al año, es decir, 50.5 mil millones de dólares durante el periodo 2015-2018.

Tabla 1

Tipo	Bloques (número)	Superficie (km ²)	Volumen (mmbpce)	Inversión estimada a 4 años (mmusd)	Inversión anual estimada (mmusd)
Exploración (Recursos prospectivos)	109	25,903	14,606	19,000	4,750
Extracción (Reservas 2P)	60	2,597	3,782	15,100	3,775
Pemex Farm-outs (2P)	14 (en 10 contratos)	612	1,557	16,400	4,100
Total	183	29,112	19,945	50,500	12,625

Fuente: Secretaría de Energía.

Se cuenta ya con una calendarización en esta etapa como a continuación se señala, para el tema de la exploración:

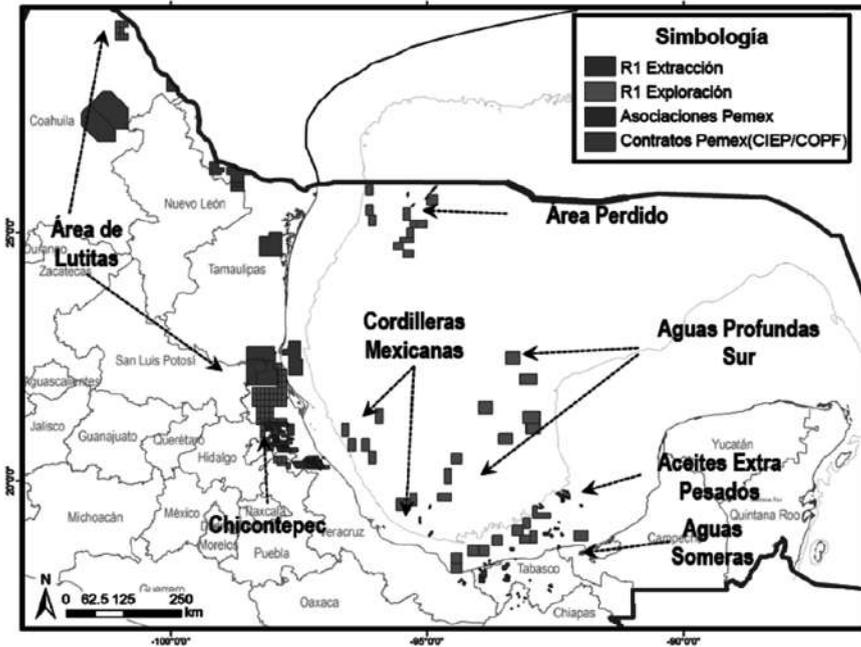
Cuadro 7
Calendarización para el tema de exploración



Fuente: Secretaría de Energía.

En la Ronda 1, las acciones para la extracción, exploración, Asociaciones PEMEX y Contratos PEMEX, ya se tienen bien definidas en que zonas se iniciará, como a continuación se señala en el mapa ya preestablecido:

Cuadro 8



Fuente: Secretaría de Energía.

Conclusiones

Con base en lo anterior, la Reforma Energética se constituye dentro de las once reformas estructurales, como una de las más importantes que en sí misma prevé desde su integración lograr que, en esta materia, México se constituya en una región competitiva, con el objetivo de elevar y fortalecer la economía de la Nación a partir de la modernización en este campo estratégico.

La Reforma permitirá a nuestro país crecer económicamente, fortalecer a PEMEX y a la CFE a partir de la implementación de nuevos esquemas de modernización tecnológica, aprovechando el potencial en la materia bajo la rectoría del Estado.

Con sus acciones en el mediano y largo plazos se tendrán beneficios directos que impactarán en la economía doméstica, mejorando los niveles de calidad de vida de la sociedad en su conjunto.

Asimismo, hoy se cuenta con un marco regulatorio que permitirá bajo normas y acuerdos específicos, una mayor y mejor inversión sin arriesgar los recursos de la nación frente a inversiones extranjeras o de particulares. Situación que se logra gracias a la creación de nuevos organismo

reguladores, mismos que tienen como ejes rectores, lograr el cumplimiento de las normas en un marco de transparencia y rendición de cuentas, acciones obligadas para un buen gobierno.

La Reforma, permitirá más inversión y mejor capacidad operativa, y de esta manera diversificar riesgos. Es en este sentido que dentro de los compromisos, se tendrá la capacidad de contar con una más amplia gama de opciones energéticas que permitan bajar los costos a los industriales y a la sociedad.

Con los logros de la Reforma, se coloca al Estado Mexicano como un ente estratégico que se adapta al contexto global, para ser competitivo frente a otros Estados que ya han evolucionado en la materia, entendiéndose que la extracción de los hidrocarburos es una tarea que requiere de inversiones muy fuertes y compartidas para lograr resultados positivos.

Con el nuevo marco de la Reforma, la extracción de hidrocarburos y generación de energías se logrará un fortalecimiento en el patrimonio, se contará con un mejor control operativo y mayores niveles de inversión, necesarios para la exploración y adquisición de nuevas tecnologías. Con relación al rubro para la generación de energía, se contarán con nuevas reglas que permitirán una competencia menos desigual fortaleciendo a la CFE, atendiendo puntos estratégicos para la producción de energía, exploración, extracción, transmisión, distribución y comercialización.

Y finalmente con la Reforma se tienen contemplados beneficios, como la creación de 500 mil empleos adicionales para 2018, y 2.5 millones de empleos adicionales para 2025, según estimaciones de la SHCP y la SENER.

BIBLIOGRAFÍA

- Aasheim, Arne. "El Modelo Noruego", Reporte CESOP, julio, p. 49, México, 2013.
- Benito Osorio, Sergio. "Cómo salvar a Pemex sin hundir al país o cómo salvar al país sin enterrar a Pemex", Reporte CESOP, julio, p. 40, México, 2013.
- Cotler Ávalos, Pablo. *Un balance de la perspectiva económica en el contexto de la globalización*, Universidad Iberoamericana, México, 2012.
- Elizondo Mayer-Serra, Carlos. "Stuck in the Mud: The Politics of Constitutional Reform in the oil Sector in Mexico", en *The future of Oil in Mexico*, James A. Baker III Institute of Public Policy Rice University, 2011.

- Franco Hijuelos, C. "Las ventas de crudo mexicano para la reserva estratégica petrolera de los Estados Unidos", en *Foro Internacional*, El Colegio de México, 27, abril-junio 1987, (4-108), 543-561.
- Mejía González, Raúl. *Situación actual de Pemex y su importancia en las Finanzas Públicas de México*, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Cámara de Diputados, México, 2013.
- Ojeda, Marcela, "Los cinco Estados ganones de la Reforma Energética según Moodys´s", en *El Financiero*, 11-agosto-2014, México.
- Pacto por México, compromisos del 54 al 60. Disponible en <http://goo.gl/j3DkQ> (fecha de consulta: agosto 2013).
- Reporte CESOP, No. 66, julio, 2013.
- Secretaría de Energía. *Reforma energética, principales características*, Gobierno de la República, México, 2013.
- Secretaría de Energía. *Resumen Ejecutivo*, Gobierno de la República, México, 2014.
- Signum Research, "Reforma Energética", en *Revista Digital*, México, 2013.
- Smith, Adam. *Naturaleza y causas de la Riqueza de las Naciones*, Fondo de Cultura Económica, México.
- Sordo, Ana María y Carlos Roberto López. *Exploración. Reservas y producción de petróleo en México, 1970-1985*, México, El Colegio de México, 1988.
- Vargas V., Miguel Ángel, "Reforma Energética: Ejemplos de petroleras con otros países", diciembre, *CNN Expansión*, México, 2013.

La industria petrolera en México, su contexto histórico y situación actual

Gloria G. Balderas Dórame*
Sergio Miguel Quintana Coronado**

Sin duda alguna uno de los temas que ha generado mayor expectativa e interés en todos los sectores de la población a nivel nacional y que ha atraído la mirada de gobiernos, inversionistas nacionales y extranjeros, es el de la reforma energética que inició con una reforma a la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, promulgada por el Ejecutivo Federal el 20 de diciembre de 2013.¹

No es para menos, la reforma ha traído consigo una serie de cambios integrales que transforman de manera sustancial el panorama, es decir, un cambio de paradigma, pues se ha transformado una industria sustentada en un monopolio estatal, con las consecuentes limitaciones que conlleva un marco jurídico rígido, para dar paso a un cambio donde se apertura al sector privado la realización de actividades que sólo el Estado podía llevar a cabo, a través de sus dos empresas estatales: Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad.

A través de la reforma constitucional en materia de energía, se sientan los principios para el cambio estructural en dicha materia en México, esto es, se delinea el campo de acción encaminado a un nuevo modelo económico

* Licenciada en Derecho por la Universidad Anáhuac, Campus Jalapa. Maestra en Administración Pública por el Instituto Nacional de Administración Pública. Actualmente brinda asesoría como abogada corporativa en materia de elaboración, gestión y negociación de contratos, derechos de autor y propiedad industrial, licitaciones y contacto con entidades gubernamentales.

** Licenciado en Derecho por la Escuela Libre de Derecho de Puebla, A.C. Actualmente es asesor jurídico en el sector público y privado, en investigación, tecnología y sustentabilidad, así como en contratos, licencias, permisos y proyectos relacionados con el petróleo, hidrocarburos y energía.

¹ Texto Vigente, [en línea] disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

e industrial que desde la legislación colonial, ha contado con distingos entre el régimen público y el privado.²

Un cambio de esta naturaleza en el espacio público, debe representar un proceso de transición hacia la modernización de fondo que nuestro país requiere. Aunque dichos objetivos pudieran parecer aspiracionales y han sido el centro de todo tipo de críticas, estos esfuerzos contribuyen sin duda a un cambio de paradigma en las relaciones entre lo público y lo privado, a un replanteamiento del sector energético mexicano desde posturas multidisciplinarias con una complejidad considerable, tomando en cuenta, que vivimos en un país en donde por imprecisiones históricas, la mayoría de la población asocia petróleo con soberanía y reforma energética con traición a la patria, el proceso para su materialización ha requerido de una serie de intensos cabildeos para llegar a la innovación gubernamental que se pretende alcanzar en esta materia.

Es importante acercarnos a la historia jurídica de la industria petrolera en México, tema tan comentado por muchos pero verdaderamente leído por pocos, de allí que a continuación, se presenta un relato de aquellos antecedentes propios de la industria petrolera, para entender el porqué de las diversas reformas que, en el ramo del petróleo, ha sufrido nuestra Constitución Federal, así como cuáles fueron sus motivos y objetivos, hasta llegar a la situación actual.

CONSIDERACIONES HISTÓRICAS

A. La Constitución de 1917: el dominio directo de los recursos y el régimen de concesiones

En el texto original de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* de 1917³, Artículo 27, párrafos 4º. y 6º, se dispuso:

“Corresponde a la Nación el dominio directo⁴ de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como...

² Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Regulación del Sector Energético, México, [en línea], formato pdf, 47-48, disponible en: <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/1/153/pl153.htm>, [fecha de consulta: 02 de marzo de 2015].

³ Texto original, [en línea] disponible en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conhist/pdf/1917.pdf>

⁴ Si bien no se establecía lo que debemos entender por este concepto, el máximo tribunal ha señalado que no es más que una consecuencia inmediata y directa del dominio eminente, o sea la efectividad, en ejercicio de la soberanía que corresponde a la Nación. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, Regulación del Sector Energético, *Ibid*, 47-48, [fecha de consulta: 02 de marzo de 2015].

el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos.

*... el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo **podrán hacerse concesiones** por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que se establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y cumplan con los requisitos que prevengan las leyes.”*

Así, el Congreso Constituyente ordenó que las concesiones en materia petrolera sólo fueran otorgadas a particulares o a sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas con dos condiciones: 1) que se establecieran trabajos regulares para la explotación, y 2) que se cumplieran los requisitos legales.

En materia de hidrocarburos, era compatible el dominio directo de la Nación sobre los recursos comprendidos dentro del territorio nacional, entre los cuales se encuentra el petróleo, con la posibilidad de que fueran concesionados a los particulares o a sociedades de nacionalidad mexicana, estableciéndose mediante estas concesiones determinados derechos a los particulares para la explotación directa del petróleo, otorgando la propiedad del mismo para realizar actividades industriales o actos de comercio.

En este contexto, la Constitución de 1917 como instrumento del poder político que reúne los ideales de una nación precedida por una larga lucha armada, representa la expresión de la voluntad nacional en la búsqueda de una nueva estructura estatal.

En un México con anhelo de encontrar su identidad ante los vacíos administrativos que imperaban en medio de constantes movimientos sociales y políticos, la Constitución de 1917 se promulga para reconocer la importancia superior de los derechos de la nación sobre los particulares, fortaleciendo al Estado y consolidándolo hacia la estabilidad y modernidad hacia la institucionalización.

En consecuencia, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en el Ramo del Petróleo, promulgada durante el gobierno de Plutarco Elías Calles, el 26 de diciembre de 1926, prohibió a las sociedades extranjeras la adquisición de bienes raíces, limitaba la magnitud de las concesiones y declaraba de utilidad pública la industria del petróleo. Así, se inició la explotación del subsuelo por el Departamento de los Ferrocarriles Nacionales, que se convirtió en el Control de Administración del Petróleo Nacional y que posteriormente se transformó en Petróleos de México, S.A. de C.V., antecedente de Petróleos Mexicanos.

B. Decreto de Expropiación de los Bienes de la Industria Petrolera

El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana se fundó el 15 de agosto de 1935⁵. En el año de 1937 estalló una huelga general de los trabajadores petroleros, la que se levantó ese mismo año. El Sindicato demandó ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, entre otras prestaciones, el incremento de sueldo, la aceptación de su proyecto de Contrato Colectivo de Trabajo y el pago de salarios caídos; la Junta Federal emitió el Laudo Arbitral favoreciendo las peticiones sindicales el 18 de diciembre de 1937. Las principales compañías petroleras de la época promovieron juicio de amparo en contra de dicho Laudo, mismo que les fue negado el 1º de marzo de 1938. Ante la negativa de las empresas petroleras a cumplir el Laudo Arbitral, la Junta Federal las declaró en rebeldía.

Considerando ese conflicto laboral y que la suspensión de actividades de la industria petrolera produciría graves trastornos en el abastecimiento de artículos de consumo necesario a todos los centros de población por la paralización de los medios de transporte y de las industrias, el **18 de marzo de 1938, el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, decretó la expropiación de los bienes** destinados a la producción petrolera.⁶

Mientras en el contexto internacional y de manera específica en los países industrializados el Estado abandonaba su papel benefactor, para pasar a un modelo regulador, en México la economía de la época se caracterizaba por que la industria estaba en manos de extranjeros representando un número menor para la economía y la industria petrolera. En el caso del campo, a manera de ejemplo, se producía para autoconsumo y se comercializaban lo mínimo.

Es importante resaltar que la principal razón para la expropiación de los bienes de algunas de las empresas dedicadas a la industria petrolera fue un conflicto laboral, que podría llegar a paralizar dicha industria, de tal forma que para garantizar el abastecimiento de productos de consumo necesario para la población, el entonces Presidente Lázaro Cárdenas, consideró necesario decretar la citada expropiación como parte de los retos a enfrentar con motivo de las crecientes demandas sociales, teniendo como objetivos principales, fortalecer las bases del Estado para garantizar el crecimiento económico. Para lo anterior, se requerían

⁵ Evolución política del sindicato petrolero, [en línea]. Disponible en: <http://cetrade.org/v2/book/export/html/1356>

⁶ Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del grupo número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Texto original, [en línea] disponible en: http://petroleo.colmex.mx/images/stories/archivos/misc/decreto_expropiacion_1938.pdf

reformas trascendentales que han marcado un parteaguas en la historia nacional hacia la industrialización del país.

Es de destacar que en el contexto administrativo, durante esta época de cambios estructurales se pone en marcha el Plan Sexenal del Presidente Cárdenas, elaborado para establecer prioridades en la gestión de gobierno, basado en enfocar el apoyo al sector industrial, urbano y agrario como motores del crecimiento.

C. La Reforma Constitucional de 1940: La supresión del régimen de concesiones de explotación y la incorporación del régimen contractual

Como resultado de la expropiación de 1938, en 1940 se reforma el Artículo 27 constitucional y se **suprime el régimen de concesiones**⁷ en materia petrolera, estableciendo que tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevaría a cabo las explotaciones de esos productos.

Para comprender el alcance de la reforma constitucional de 1940, debe estudiarse la exposición de motivos de la **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia del Petróleo**⁸, debiéndose señalar que la iniciativa de reforma constitucional en cita, fue presentada por el Presidente Lázaro Cárdenas del Río el 22 de diciembre de 1938 y la iniciativa de Ley Reglamentaria el 26 de diciembre de 1939, ambas publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940, por lo que haciendo una interpretación armónica y sistemática de dichos ordenamientos jurídicos, se concluye que la intención de las mismas, es mantener la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada en las actividades de la industria petrolera, mediante formas jurídicas diversas a la concesión en materia de explotación (extracción) del petróleo, pero no así respecto de la refinación, el transporte, el almacenamiento o la distribución que se consideraban como de servicio público.

Lo anterior se advierte de la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria en comento, en la que se plasmó:

⁷ Decreto que adiciona el párrafo sexto del Artículo 27 constitucional, Texto original, [en línea] disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_029_09nov40_ima.pdf

⁸ La redefinición del papel del Estado como promotor y posteriormente como beneficiario de las compañías, provocó una intensa y prolongada lucha por parte de éstas por defender sus derechos de propiedad. Álvarez de la Borda, Joel. Los orígenes de la Industria Petrolera en México 1900-1925, México, [en línea], formato pdf, 109, disponible para descargar en: <http://petroleo.colmex.mx/images/stories/archivos/misc/Alvarez-Los-origenes.pdf>, [fecha de consulta: 21 de febrero de 2015].

“...El Ejecutivo, al formular la iniciativa que culminó, con la reforma constitucional de que se trata, y después en diversas declaraciones, ha expresado su punto de vista de que la exclusión de los particulares del régimen de concesiones que el Artículo 27 fija para la explotación de los recursos naturales del dominio público, no implica que la Nación abandone la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada, sino simplemente que esa colaboración deberá realizarse en el futuro dentro de formas jurídicas diversas de la concesión que, por una tradición muy arraigada en nuestro sistema legislativo, se supone que, aunque en forma limitada y precaria, concede ciertos derechos a la explotación directa del subsuelo, de tal manera que una vez expedida, el Estado se reserva una función casi exclusivamente reguladora y de policía; función ésta enteramente insuficiente en materia de petróleo después de que el Estado por el Decreto de 18 de marzo de 1938 decidió la expropiación de los bienes de las principales empresas petroleras.

Reconocida, pues, la posibilidad de admitir la colaboración de los particulares, el Gobierno consideró la conveniencia de fijar las líneas generales de un régimen contractual. Las bases principales de este régimen, por consideraciones que resulta casi innecesario desenvolver, si se tienen en cuenta los hechos acontecidos en relación con la industria petrolera en los últimos tiempos, a juicio del suscrito han de ser las siguientes: a) la necesidad de que el contratista sea en todo caso o una persona física mexicana o una sociedad constituida íntegramente por nacionales y en una forma en que sea posible en todo instante la comprobación de esta circunstancia; b) la demostración de la capacidad técnica y financiera del contratista; c) la delimitación de una extensión máxima de terreno, susceptible de ser contratada a una misma persona; y d) fijación del criterio de que el contratista no adquirirá un derecho directo a la explotación del petróleo, sino sólo a obtener una compensación que deberá ser equivalente a las inversiones que efectúe más la utilidad que razonablemente deberá tener por su inversión y por su esfuerzo.

...

...

El régimen contractual no excluye, naturalmente, la posibilidad de realizar trabajos directos por el Estado, ni tampoco la de constituir zonas de reserva, que lo sean verdaderamente, esto es, cuya explotación se difiera para atender las necesidades del futuro.

Finalmente, conviene indicar que como la Constitución sólo ha prohibido la explotación mediante concesiones del petróleo, pero no la posibilidad de la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución para gas, el proyecto adjunto conserva estos tipos de concesiones, si bien introduce el criterio de que deben quedar sometidos a un régimen de servicio público con todas las consecuencias que de ello derivan y que en distintas leyes mexicanas ya han sido exploradas y definidas...

En resumen, de la reforma constitucional de 1940, se destacan los siguientes principios:

- a) Explotación por la Nación: sólo ésta tiene derecho a decidir sobre la explotación del petróleo; esto es, ser dueño del producto extraído y tener la decisión soberana de decidir qué hacer con él. En el caso del petróleo, la Constitución sólo hace referencia a la explotación, no a su uso o aprovechamiento, y
- b) Prohibición de concesiones: por lo que los particulares no podrían tener el derecho a la disposición material y jurídica del petróleo al extraerlo, así como tampoco a compartir las reservas de la Nación.

La prohibición de otorgar concesiones se refería a la explotación del petróleo, es decir, a su extracción o alumbramiento, pero no así en el caso de las actividades de refinación, transporte, almacenamiento o distribución que se consideraban como de servicio público.

No obstante lo anterior, en la **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia del Petróleo**, de 1940, se reconocieron las concesiones expedidas de conformidad con la Ley del Petróleo de 1925, mismas que quedarían sujetas a las normas legales conforme a las que fueron otorgadas.

Asimismo, se **previó la exploración y explotación, mediante contratos celebrados con particulares o sociedades nacionales, a cambio de compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos, el cual** se fijaba tomando como base el que los contratistas recuperaran su inversión y obtuvieran una utilidad razonable.

Adicionalmente, la Secretaría de la Economía Nacional, podía otorgar **concesiones para la construcción de refinerías y oleoductos, así como para la distribución del gas.**

Es decir, el Congreso de la Unión asumió el papel de definir en la Ley Reglamentaria, la manera en que la Nación llevaría a cabo la explotación del petróleo y demás hidrocarburos y estableció otras áreas de la industria

petrolera en la que podían otorgarse concesiones. El mismo Congreso que participó en la reforma constitucional, fue el que aprobó la Ley Reglamentaria, es decir, materializó lo que constitucionalmente aprobó.

Siete meses después de la publicación de la ley de 1940, se expidió la **Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 18 de junio de 1941⁹**, debiéndose destacar de su exposición de motivos, lo siguiente:

*“...al establecer el nuevo régimen legal para la industria petrolera, derivado de la reforma hecha al párrafo sexto del artículo 27 constitucional, sustentó expresamente el criterio de que **la explotación del petróleo por la nación no implicaba el abandono de la posibilidad de admitir la colaboración de la iniciativa privada, si no simplemente que esa colaboración debería realizarse en el futuro dentro de formas jurídicas diversas de la concesión; y, reconociendo la posibilidad, fijó las líneas generales de un régimen contractual sujeto a determinadas bases.***

*Una consideración detenida de los preceptos de la ley durante el tiempo que tiene de vigencia, y su análisis a la luz de los propósitos del Gobierno a mi cargo, en el terreno de la política económica, anunciados al inaugurar nuestras tareas, nos han formado la convicción de que se precisa introducir en el sistema de la ley ciertas modificaciones que, sin apartarse de su inspiración y tendencia, le presten la amplitud y flexibilidad requeridas... Tales modificaciones, por una parte, propenden a hacer atractiva la contratación de terrenos petroleros con la nación, colocándola sobre una base financiera más en concordancia con la realidad de nuestro mercado de capitales, con el carácter esencialmente aleatorio de la empresa, y con la fisonomía propia del campo de los negocios; **sin que ello perjudique, por supuesto, el punto de vista fundamental en la ley, de que la nación, como dueña del petróleo, es quien en principio debe recibir los beneficios consiguientes a la explotación...**”*

De conformidad con lo dispuesto en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1941, **la Nación llevaría a cabo la exploración y explotación del petróleo, entre otras, mediante contratos con particulares, a cambio de compensaciones en efectivo o de un porcentaje de los productos** que se obtuvieran, sujetando su otorgamiento a estudio previo que fundara y motivara su necesidad o

⁹ Reseña histórica del petróleo, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de 1941, [en línea], disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/558/11.pdf>

conveniencia y por medio de convocatoria que se expidiera en cada caso, prefiriéndose a quien ofreciese las mejores condiciones. Esos contratos tenían una duración máxima de 30 años y eran intransmisibles.

Aunado a lo anterior, la Secretaría de la Economía Nacional podía otorgar **concesiones de transporte, de almacenamiento y distribución, de refinación y aprovechamiento de gas y de elaboración de gas artificial.**

El único contrato de exploración y explotación celebrado con base en la Ley de 1941, se realizó el 19 de octubre de 1946, abarcaba 30,000 hectáreas en el Municipio de San Ignacio, Sinaloa, obligando al contratista a pagar al Gobierno Federal en efectivo o en especie el 12.5 por ciento de la producción obtenida. El 30 de agosto de 1955, se rescindió mediante indemnización basada en las inversiones hechas por el contratista, de acuerdo al Artículo 38 del Reglamento de la ley en comento.

Adicionalmente, en 1949, Petróleos Mexicanos celebró diversos esquemas contractuales con particulares mismos que se conocen como “contratos de riesgo”. Por una parte, se celebraban contratos de perforación, en los cuales, de ser exitosos, se pagaban todas las inversiones y gastos al contratista, más una compensación en efectivo que variaba entre el 15 y el 18 por ciento, calculada sobre la base del volumen y valor del petróleo extraído. Adicionalmente, Petróleos Mexicanos celebraba con los perforadores contratos accesorios de venta total o parcial del crudo obtenido por las operaciones de perforación.

Mediante este esquema contractual se encubría el otorgamiento de una concesión de explotación, prohibida por el Artículo 27 constitucional, puesto que los perforadores se apropiaban, en alguna medida, del hidrocarburo extraído.

El gobierno de la época con el Presidente Manuel Ávila Camacho, se basó en la búsqueda de establecer acuerdos y conciliar entre los grupos de poder hacia la unidad nacional, representando cambios significativos en la gestión de gobierno, así como en el establecimiento del sistema social y político para dejar de lado la época de lucha de clases hacia un perfeccionamiento institucional gradual.

Nuestro país se consolidaba sobre la base del pacto social, teniendo el nacionalismo como referente en medio de constantes reformas que marcaron el aparato político y administrativo, representativas para contar con el sistema actual.

D. Ley Reglamentaria de 1958: Nuevo régimen de contratos

En el año de 1958, durante la administración del Presidente Adolfo Ruíz Cortines, con fundamento en que la reforma al Artículo 27 constitucional

de 1940 facultó al legislador ordinario para determinar la forma en que la Nación llevaría a cabo las explotaciones petroleras, se emitió una nueva **Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo que, con el mismo texto constitucional**, cambió el rumbo de la industria petrolera mexicana.

Por lo anterior, resulta conveniente citar la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1958, en la que se señala¹⁰:

“La reforma constitucional antes mencionada proscribió el régimen de concesiones y facultó al legislador ordinario para que en la ley reglamentaria respectiva determinara la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones.

De la iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal al Congreso de la Unión para reformar en el sentido expresado el artículo 27 de la Constitución, se desprende que el propósito de esa reforma fue el de incorporar al texto constitucional el principio de la explotación directa del petróleo por la Nación y, consecuentemente, que termine el régimen de concesiones.

...

2.- ...

...

La Nación ha adoptado, por lo tanto, como única forma de explotación del petróleo, el conducto de Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado mediante el cual se han obtenido frutos ventajosos.

...

Dentro de este campo de acción del Estado, la nueva ley reglamentaria que se propone da acceso a la iniciativa privada, señalando la forma en que los particulares pueden presentar una eficaz colaboración en el aprovechamiento colectivo del petróleo nacional, en la medida en que constitucionalmente puede tener intervención en las actividades de la industria petrolera. Para este efecto, podrán celebrar contratos con Petróleos Mexicanos, mediante los cuales desarrollen a favor de la Nación obras, trabajos o servicios de índole material o de carácter técnico, recibiendo a cambio compensaciones determinadas en efectivo, sin que los particulares puedan participar en las utilidades de la institución, ni obtener participaciones subordinadas al resultado de los trabajos o servicios que se les encomienden.

¹⁰ Legislatura XLIV - Año I - Período Ordinario - Fecha 19581127 - Número de Diario 36 [en línea], disponible en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebates/44/1er/Ord/19581127.html>

La Ley Reglamentaria vigente, como se ha dicho, permite también que se otorgue a personas, compañías o instituciones privadas mexicanas concesiones para refinación, transporte, almacenamiento y distribución del petróleo y sus derivados, y para la elaboración y distribución de gas artificial, lo que se explica en la exposición de motivos de la ley reglamentaria de 1941, porque en la época en que ésta fue expedida, tanto el Ejecutivo como el Congreso encontraban pertinente la concurrencia de la iniciativa privada en las diferentes actividades de la industria, dándoles carácter de servicios públicos a aquellas que podían ser concesionadas a los particulares, para que se beneficiaran de las mismas todos los que tuvieran la condición de productores o que necesitaran refinar, almacenar, transportar o distribuir sus productos, a fin de servir en esa forma a la colectividad y el Estado.

Pero si por disposición constitucional han cesado las actividades productivas de los particulares y ha desaparecido el régimen de concesiones, no hay lugar para seguir concesionando los servicios de refinación, transporte, almacenamiento, distribución y elaboración de gas, toda vez que el único que requerirá de los mismos y que originalmente está obligado a prestarlos a la colectividad, es el Estado.

*En lo que respecta al reducido número de concesiones de transporte, almacenamiento y distribución de productos petroleros, que se han expedido conforme a la ley reglamentaria en vigor, **el Estado al tomar a su cargo los respectivos servicios podrá contratarlos con particulares, concediendo la ley que se propone, por equidad y en igualdad de condiciones, preferencia a favor de los actuales concesionarios para que Petróleos Mexicanos celebre con ellos los contratos que substituyan a las concesiones mencionadas.***

(Énfasis añadido)

En la Ley reglamentaria de 1958 se reitera el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional –incluida la plataforma continental– en mantos y yacimientos; se establece que sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera, y se definen tanto la industria petrolera como un nuevo régimen de contratos.

En materia de contratos, se establece que Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere.

La definición de la industria petrolera como área estratégica exclusiva del Estado, se estableció de manera puntual en la ley, no se encuentra prevista en la Constitución.

Entre 1946 y 1958 Petróleos Mexicanos se consolidó en su proceso de expansión como parte del aparato administrativo nacional, con toda la infraestructura para cumplir con sus objetivos.

E. Reforma Constitucional de 1960: Recursos naturales y plataforma continental.

El 5 de octubre de 1959 la Cámara de Senadores aprobó un proyecto de lo que sería la séptima reforma al Artículo 27 constitucional (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de enero de 1960)¹¹, relativa a los recursos naturales de la plataforma continental. Dicho proyecto fue turnado a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados, en cuyo dictamen se incluyó el tema relativo a la existencia de contratos en la explotación del petróleo.

Cabe resaltar que la Ley reglamentaria vigente en ese momento ya establecía la prohibición de “contratos de riesgo” para la explotación petrolera, es decir, aquéllos esquemas contractuales que eran equiparables a las concesiones. No obstante, se estimó necesario reforzar la prohibición legal a un nivel constitucional –sólo aplicable a éste tipo de contratos–; de hecho el dictamen propone que “no subsistirán los que se hubieren otorgado”, señalando:

“Además, la Primera Comisión de Puntos Constitucionales ... consideró conveniente, con motivo de este dictamen hacer extensivo su estudio a los párrafos sexto y séptimo, fracción I del mismo artículo 27 Constitucional que consagran el dominio de la nación como inalienable e imprescriptible sobre el subsuelo y sus aguas que señalan la forma y términos en que podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares, regulando la capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la nación, y encontró en dicho estudio, que existen algunas manifestaciones de desconocimiento del verdadero alcance del derecho de dominio de la nación sobre el subsuelo que es necesario subsanar porque:

- a) *se reconoce la existencia de supuestos derechos confirmatorios a la explotación del petróleo del subsuelo...*
- b) *es necesario que el enunciado o primera parte del párrafo sexto, se modifique para permitir el uso o aprovechamiento*

¹¹ *Diario Oficial de la Federación*, [en línea], disponible en: https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130073.pdf

de los recursos naturales, mediante el otorgamiento también de contratos. La celebración de contratos es práctica que ya se observa, tratándose de substancias o áreas determinadas en las que la explotación debe someterse a requisitos especiales...

En relación con el petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos que constituyen recursos importantísimos del subsuelo para la Nación Mexicana, la Comisión considera que debe asentarse de una vez por todas de manera indiscutible en el artículo 27 Constitucional, que no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que se hayan otorgado y que solo la nación podrá llevar a efecto la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva; porque no obstante que ha sido manifiesto el propósito del Constituyente, a partir de la reforma de diciembre de 1939, el de substraer totalmente la explotación petrolera del régimen de concesiones o contratos, en ocasión de que fue expedida a fines del año anterior la ley reglamentaria respectiva, volvió a suscitarse un debate jurídico sobre la subsistencia de algunas concesiones o derechos de los particulares a la explotación del petróleo; por lo que, para evitar cualquiera controversia es procedente la reforma que propone la Comisión en la parte resolutive de este dictamen ...

En consecuencia la primera Comisión de Puntos Constitucionales que suscribe, somete a la consideración de la asamblea el siguiente Proyecto de Decreto:

Artículo único. ...Se reforman lo (sic) párrafos cuarto, quinto, sexto y séptimo fracción I del artículo 27 y los artículos 42 y 48 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

‘Artículo 27...

...

...

En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino **mediante contrato o concesión**, otorgados por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que

*establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. ...**Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de estos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva...***
(Énfasis añadido)

Durante la segunda lectura del dictamen señalado¹², en sesión de la Cámara de Diputados del 22 de octubre de 1959, se dio el siguiente debate, en cuanto a que la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de dominio directo o propiedad de la Nación, distintos del petróleo, pudiera realizarse mediante contrato o concesión:

“El C. Llorente González Arturo: ... vengo a esta tribuna para impugnar el contenido del párrafo sexto que propone el dictamen... en lo que se refiere a la posibilidad que establece para que la explotación, el uso, o el aprovechamiento de los recursos naturales que mencionan los dos párrafos anteriores, o sean (sic) los recursos sujetos al dominio directo de la nación, puedan ser aprovechados íntegramente...

...

... debo remitirme a la teoría jurídica, a la doctrina del derecho para dejar claramente precisada (sic) qué debe entenderse por contrato, qué debe entenderse por concesión y, sobre todo, examinar uno y otro acto jurídico bajo el denominador común de que se trata de aplicar su vigencia a los recursos naturales que sean bajo el dominio directo de la nación.

... el acto contractual es una operación jurídica cuyos elementos esenciales consisten en el acuerdo bilateral de voluntades y en la creación de una situación jurídica individual, no general...

¹² *Diario de Debates de la Cámara de Diputados*, [en línea], disponible en: <http://www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1960-Art-27-2.3-Diario-de-los-Debates-Transcripcion-3.pdf>

... el acto de concesión para la ocupación del dominio público es un acto unilateral de la administración, provocado, solicitado y aceptado por el concesionario...

... éste (el acto contractual) constituye un medio legal para que los hombres puedan satisfacer exigencias de carácter económico, para lo cual cada uno de los contratantes debe fijar el objeto, la extensión y las modalidades de las prestaciones que requiere...

... El examen de las concesiones que es el acto jurídico que estamos postulando, nos revela que el derecho que ellas otorgan no está establecido en interés exclusivo del concesionario y que, como consecuencia, el aprovechamiento otorgado tiene el mismo carácter de derecho y obligación...

La propiedad del Estado sobre los bienes nacionalizados y concesionados, en beneficio de la vida económica del país, implica la necesidad de evitar que un régimen de propiedad privada deje al arbitrio de los particulares o empresas la explotación de tales bienes; sólo la intervención del Estado puede garantizar que la mencionada explotación se lleve a cabo en las mejores condiciones y con el mayor rendimiento que exigen los intereses colectivos.

...

Mediante la concesión de explotación de los recursos naturales, sujetos al dominio directo de la nación se organiza dicha explotación protegiendo el interés colectivo y procurando el mejor aprovechamiento de las riquezas naturales; es, pues, indudable, que la concesión no tiene un carácter contractual, dado que no crea una situación jurídica individual derivada del concurso de varias voluntades, unidas por una recíproca interdependencia; el acto jurídico que en esas condiciones existe, es creador de una situación jurídica general o la condición para que una situación de esa naturaleza se aplique a un caso concreto...

... no pueden ni deben coexistir las facultades para otorgar la explotación, el uso y el aprovechamiento de los recursos naturales sujetos al dominio directo de la nación, por medio de concesiones y por medio de contratos.

...

Considero que la eliminación de la palabra 'contratos'... debe apoyarse también en un razonamiento de orden general

vinculado con la realidad de nuestro país... Es preciso señalar... que la minería requiere también de una protección, un aliento y un estímulo para su desarrollo en beneficio de la vida económica de México... La minería requiere, antes de llevar a cabo la explotación propiamente dicha, la realización de trabajos de exploración que demandan necesariamente inversiones, las que, por la índole de los trabajos subsecuentes, sólo son recuperables a largo plazo, por lo cual el minero, necesita conocer con seguridad y firmeza cuáles serán sus derechos y obligaciones.

En el régimen de contratos, que es el que postula la Comisión redactora de este dictamen en el régimen de contratos por quedar su celebración y cumplimiento a la voluntad de las partes, y por intervenir en su otorgamiento factores discrecionales, el minero no dispondría de la certidumbre y el estímulo que requiere su actividad, perjudicándose, en consecuencia la exploración y la explotación de estos recursos...

Siendo el principio de la voluntad de las partes el que impera en la celebración de los contratos, el aprovechamiento de sustancias o de zonas sujetas al régimen de contratos, quedarían al criterio y voluntad de las personas que deban decidir acerca de su otorgamiento y no de requisitos establecidos en las leyes, por lo cual esas sustancias o zonas, quedarían de hecho substraídas del dominio directo de la nación. Para evitarlo, sería necesario sujetar los contratos a preceptos establecidos en la ley o los reglamentos aplicables al caso, que señalarán las condiciones bajo las cuales se otorgarían los contratos; y esto significaría adoptar el sistema de contratos de adhesión, lo que en derecho público equivale a las concesiones.

...

La proposición concreta que me permito formular a la asamblea consiste en que se digne otorgar su aprobación para que sea suprimida del texto del párrafo sexto la posibilidad de que esa explotación, ese uso y ese aprovechamiento de los recursos ya citados, puedan otorgarse mediante contratos... y en congruencia con esa primera parte del párrafo sexto, propongo también la supresión de la palabra 'contratos' en la parte final del mismo párrafo...

El C. Sada Baigts Enrique: ...

...

... la Comisión no tiene inconveniente, en aras de la tranquilidad de ese sector minero tan importante en la riqueza nuestra, en retirar tanto el (sic) párrafo sexto y en su oportunidad del séptimo, el término 'contratos'. Pero en lo que sí la Comisión no aceptará jamás, es que se abra la puerta, para que cuando se hable del petróleo nacional, se pueda dejar a la discusión del poder público la celebración de contratos. La Comisión únicamente acepta, repito, que se retire el término 'contratos' cuando se hable de la forma de explotación de los recursos naturales, pero de ninguna manera cuando se trate de la facultad del poder público para explotar el petróleo y sus derivados.

El C. Yáñez Ruiz Manuel:...

...

... creo indispensable llamar la atención de ustedes sobre un aspecto distintivo: 'el contrato administrativo por el cual se encarga a particulares la construcción de obras públicas; entre ellas la extracción de minerales, pero por cuenta de la nación, en el que el particular no hace suyos los productos de la nación. De manera que aún permitiendo los contratos administrativos, tenemos que tomar en cuenta esta situación: que no se vaya a desvirtuar, bajo la forma de un contrato, se vaya a disfrazar el aspecto de la concesión, se pierda la ilación que debe existir entre la concesión y el contrato efectuado por quien sea...

El C. Llorente González Arturo:...

...

Lo que en realidad ocurre es que la Comisión Redactora del Dictamen, según advierto de la reiterada lectura de la parte final de este párrafo, ha deseado dar mayor énfasis y mayor vehemencia a su expresión, consignando que tratándose del petróleo... no se otorgaran concesiones ni contratos. Y con ese énfasis y con esa vehemencia de la Comisión, no puedo estar en desacuerdo... el petróleo, una básica riqueza nacional, debe ser explotado única y exclusivamente por el Estado mexicano".

El debate se centró en pretender establecer una distinción entre concesión y contrato, ya que se proponía agregar en la parte inicial del párrafo que

la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos naturales, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podría realizarse sino mediante contrato o concesión, otorgados por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establecieran las leyes.

Finalmente, se aprobó la reforma al párrafo sexto del Artículo 27 constitucional consignando la prohibición de otorgar contratos en materia de explotación de petróleo y declarando la insubsistencia de los que se hubieran otorgado; el proyecto fue devuelto a la Cámara de Senadores para los efectos constitucionales, siguiendo el proceso legislativo hasta su publicación, estableciendo:

“Artículo 27. ...

*...
...*

*En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrán realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas, Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. **Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de estos productos”.***

(Énfasis añadido)

Es claro que la prohibición constitucional para la celebración de contratos en materia petrolera se refiere exclusivamente a aquellos que en los hechos, eran equiparables a una concesión cuyas características esenciales consistían en un pago en especie (un porcentaje de lo producido) más un pago en efectivo que era un porcentaje de los ingresos obtenidos por las ventas de los hidrocarburos y, en algunos casos, un derecho de preferencia para la venta del crudo. Ese tipo de contratos o esquemas contractuales a

los que nos referimos, involucraban que el particular pudiera retener una parte del producto extraído. Esto implica que cualquier otro contrato que no tenga estas características está permitido por nuestra Carta Magna, independientemente de cuál sea su denominación.

Los legisladores decidieron dejar intocada la facultad de Congreso para decidir los alcances de la explotación petrolera; asimismo, no emitieron pronunciamiento alguno sobre el alcance de las actividades que conforman la explotación, por lo cual, **debe entenderse por explotación** lo que se ha señalado anteriormente, **la extracción o alumbramiento del petróleo**.

F. La Reforma Constitucional de 1983: Rectoría del Estado y Áreas Estratégicas.

Es en 1978 durante la Presidencia de José López Portillo, que los precios internacionales del petróleo subieron notoriamente. Ello fue el antecedente para que durante los dos años siguientes, la economía de nuestro país alcanzara el mayor crecimiento de su historia, apoyado en el crudo, siendo la venta del petróleo la principal fuente de ingresos.

Sin embargo, en 1981 los precios internacionales del petróleo se desplomaron, llevando consigo el optimismo prevaleciente, dando paso a buscar una reestructura ante una economía en colapso.

Ante un sistema económico débil y la desconfianza generalizada, se emite en 1983¹³ la última reforma constitucional relevante en materia de petróleo a los artículos 25 y 28 constitucionales, para establecer el concepto de áreas estratégicas a cargo del Estado en forma exclusiva, mismas que ejecutarían a través de los organismos que en su caso se establecieran y sobre los cuales tendría la propiedad y el control; con ello, se delimitó con precisión aquellas áreas que no estarían sujetas a concesión y en las que no participarían los particulares en forma directa o en beneficio propio. Entre dichas áreas estratégicas se incorporó al petróleo y a la petroquímica básica.

Se propuso que en las áreas estratégicas participara el sector social en la forma que estableciera la ley, conservando el Estado en todo tiempo el control sobre su conducción y operación. El Congreso aprobó la reforma en el sentido de que las áreas estratégicas estuvieran a cargo del sector público en forma exclusiva, siendo el Estado el que mantuviera el control y la propiedad sobre sus organismos, para quedar en los términos siguientes:

¹³ Considera al sistema como una economía mixta con rectoría del Estado. De economía mixta en cuanto coexisten derechos de propiedad pública federal, privada y social. De la Madrid, Miguel. Las Reformas Constitucionales de 1983 y preceptos de contenidos económicos, 29, [en línea], disponible en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/11.pdf>

“Art. 25. ...

...

*El sector público **tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas** que se señalan en el Artículo 28 párrafo cuarto de la Constitución, **manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan...**”*

“Art. 28. ...

...

***No constituirán monopolios**¹⁴ las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: ... petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica...*

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

...”

(Énfasis añadido)

La reforma tuvo el objeto de introducir el modelo de desarrollo denominado como “economía mixta”, que en esencia, promueve la complementariedad de la actividad del Estado, en el papel de agente económico, con los sectores social y privado, a efecto de que contribuyan al desarrollo nacional.

Además, se incluyó el principio de “Rectoría del Estado”, concepto que implica la responsabilidad de los gobiernos de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios de conducir la actividad de los particulares en aras de impulsar el desarrollo económico del país.

No obstante, durante la administración del Presidente De la Madrid la economía del país se agravó considerablemente. México, tuvo que confrontar la caída de los precios de sus exportaciones, de manera específica por lo que hace al sector petrolero.

Como consecuencia de lo anterior, el país estuvo a punto de declarar moratoria en el pago de deuda externa generando que los organismos internacionales de apoyo financiero condicionaran y presionaran al gobierno mexicano para sanear sus finanzas, estabilizar la economía y reducir la participación del Estado en la actividad económica.

¹⁴ Cuadro comparativo, [en línea], <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua1/c-1.htm>

El nivel de gasto se redujo considerablemente así como de inversión pública, a la par de un recorte significativo de las empresas del Estado, se eliminó el control administrativo de las empresas de participación estatal minoritaria, con fundamento en la nueva Ley Federal de Entidades Paraestatales.

La estrategia administrativa de estas transformaciones fue denominada “Reforma del Estado” teniendo como base una orientación distinta a lo establecido previamente en el rumbo de nuestro país y las prácticas de operación vigentes, bajo un discurso de autonomización de los empresarios, obreros y profesionistas, que forman la parte moderna de nuestra sociedad.

Con esta etapa se cierra un periodo de transformaciones económicas y políticas que hasta hace muy poco se denominaban como las más representativas o de fondo en la administración, caracterizadas por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (1976) y reestructura del sector público, Ley Federal de Entidades Paraestatales (1986), establecimiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática y Plan Nacional de Desarrollo sexenal, así como por el surgimiento de estructuras y mecanismos cuyas bases se han transformado para contar con una estructura integral conforme la dinámica administrativa, económica y social.

G. Reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo del 28 de noviembre de 2008.

En noviembre de 2008, se publicó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo¹⁵ en la que se realizan todo un conjunto de cambios normativos con el propósito de incentivar la industria petrolera. Dentro de estos cambios, se establecía la obligación de que los particulares que obtengan como subproductos, petrolíferos o petroquímicos básicos en la elaboración de productos petroquímicos distintos a los básicos, los aprovechen en el proceso productivo dentro de las plantas de una misma unidad o complejo, o bien, los entreguen a Petróleos Mexicanos o a sus organismos subsidiarios, bajo contrato y en los términos de las disposiciones administrativas que la Secretaría de Energía expida, salvo cuando su valor comercial sea menor al 25% de su facturación total anual.

Tiende a encauzar las actividades de Petróleos Mexicanos y su participación en el mercado mundial, de acuerdo con los intereses nacionales, incluyendo los de seguridad energética del país, de sustentabilidad de la plataforma anual de extracción de hidrocarburos, de diversificación de mercados, incorporación del mayor valor agregado a sus productos, de desarrollo de la planta productiva nacional y de protección del medio ambiente.

¹⁵ Texto Abrogado, [en línea], disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lrart27_rp/LRArt27_RP_abro.pdf

Respecto de la asignación de áreas para exploración y explotación petrolera, se precisó que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Energía, otorgará exclusivamente a Petróleos Mexicanos y a sus organismos subsidiarios estas asignaciones.

Así, se aclaraba el esquema contractual de Petróleos Mexicanos y sus Organismos Subsidiarios, estableciéndose que las remuneraciones que se prevean en los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiera, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán propiedad sobre los hidrocarburos, ni se suscribirán contratos de producción compartida o contrato alguno que comprometa porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de las utilidades de la contratante.

En la ley se establece que además de las actividades de construcción de ductos, serán de utilidad pública las de construcción de plantas de almacenamiento. Asimismo, dentro del texto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, se facultaba al Ejecutivo Federal, para que por conducto de la Secretaría de Energía, con la participación que corresponda a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía, establezca la regulación de la industria petrolera y de las actividades a que se refiere dicha Ley.

La reforma energética de 2008, trajo consigo el nacimiento jurídico del órgano regulador en México en materia de exploración y extracción de petróleo y gas, que es la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Ante un panorama nacional en el que se advertía una caída de la reserva probada de petróleo, disminución de la producción, importaciones de gasolinas e infraestructura deficiente de Petróleos Mexicanos que conllevaba a una riesgosa situación fiscal, con un marco jurídico en materia energética impregnado de áreas de oportunidad, esta reforma representó un primer momento de lo que posteriormente serían las modificaciones integrales de 2013, teniendo como objetivo principal, maximizar la renta petrolera, con impulso a las energías renovables y a la eficiencia energética.

• **Reforma Constitucional en materia de energía de 2013**

La agenda para llevar a cabo esta transformación integró posturas de diversa índole, mediando argumentos en todos sentidos, ideologías a favor y en contra con razonamientos económicos, políticos, históricos, sociales, de factibilidad o no factibilidad administrativa, ambientales, en materia de transparencia, plenamente jurídicos, de parte de la comunidad internacional y nuestros socios comerciales más importantes, así como en el sector público y privado, ya que una reforma gubernamental de tal magnitud que busca integrar cursos de acción para atender un problema

público como lo es el rezago en materia energética en nuestro país, aumentar la seguridad energética, así como generar mayores tasas de desarrollo económico y empleos, bajo condiciones de competitividad, productividad y sustentabilidad.

De manera inicial, las primeras diferencias en el tema, se enfocaron en plantear si los problemas que se pretendían atender, podían resolverse a través de una reforma legal o el impacto de la misma debía ser de naturaleza constitucional, considerando sus características, implicaciones y actores, pues el problema público objeto de estos planteamientos, como lo fue el *status quo* en materia energética, debía estudiarse desde todas las posibilidades de solución viables, sin perder de vista que el elemento más importante de toda política pública exitosa es el análisis, para estar en posibilidades de trabajar en su contenido e ingresarla de manera exitosa en la agenda de gobierno¹⁶.

La reforma constitucional de 2013, tuvo su antecedente en las iniciativas que se presentaron ante el Congreso de la Unión, de la siguiente manera: El 31 de julio de 2013 el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional presentó una iniciativa de reformas a diversos artículos constitucionales en materia de energía.

El 14 de agosto de 2013 el titular del Ejecutivo Federal envió a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, una iniciativa de reforma constitucional en materia de energía.

El 20 de agosto de 2013, senadores integrantes del Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática presentaron a la Comisión Permanente del Congreso de la Unión una iniciativa que crea, modifica y deroga diversas disposiciones jurídicas en materia de energía.

Aprobada la Minuta de la Cámara de Senadores como Cámara de origen y posteriormente en la Cámara de Diputados, en su carácter de revisora, la reforma constitucional se sometió a la consideración de los congresos locales del país.

El 18 de diciembre de 2013, con los votos aprobatorios de 24 congresos estatales, la Comisión Permanente del Congreso de la Unión emitió la declaratoria de reforma constitucional de los artículos 25, 27 y 28 de la Carta Magna publicándose el 20 de diciembre de 2013 en el *Diario Oficial de la Federación*, el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Materia de Energía¹⁷.

¹⁶ Franco, Julio. *Diseño de Políticas Públicas*, México 2013, 2ª Ed., IEXE Editorial, 114.

¹⁷ Texto vigente, [en línea], disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

El Presidente de la República presentó nueve iniciativas de leyes secundarias, a efecto de materializar la reforma aprobada a nivel constitucional y contar con un marco normativo sólido, siendo publicadas en el *Diario Oficial de la Federación* la promulgación de 9 leyes nuevas y la publicación de 12 leyes modificadas, el 11 de agosto de 2014.¹⁸

De esta forma, los objetivos de política energética planteados a través de la reforma, en materia de hidrocarburos, son los que a continuación se señalan:

- Incrementar la seguridad energética del país;
- Aumentar la producción de petróleo y gas natural;
- Alcanzar mayores tasas de restitución de reservas de petróleo y gas, y
- Fortalecer la red de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.

Las actividades donde ahora puede participar el sector privado en material de petróleo y gas son las siguientes:

1. Actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos (*upstream*)

En materia de exploración y extracción de hidrocarburos, atendiendo el mandato constitucional, la ley establece las bases para que el Estado lleve a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones con empresas productivas del Estado (Petróleos Mexicanos –PEMEX–) o a través de contratos con éstas, con particulares, o en asociación entre empresas productivas del Estado con particulares. Se reafirma el principio constitucional que corresponde a la Nación la propiedad inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo del territorio nacional, incluyendo la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico.

Los tipos de contratos de los que dispondrá el Estado mexicano para contratar la exploración y extracción de sus hidrocarburos se basan en modelos internacionales, y conforme a las mejores prácticas, brindan la flexibilidad requerida para asegurar la explotación más eficiente y competitiva de los recursos, y permiten compartir riesgos y costos con terceros, sin comprometer la renta petrolera.

1.1 Contratos.

Por lo que se refiere a las modalidades de las contraprestaciones que pagará el Estado a sus empresas productivas o a los particulares, por

¹⁸ Texto vigente, [en línea], disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014

virtud de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos que realicen por cuenta de la Nación, la Ley establece las siguientes modalidades de pago según el tipo de contrato:

- En efectivo, para los contratos de servicios;
- Con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida;
- Con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida;
- Con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, y
- Cualquier combinación de las anteriores.

Los asignatarios y contratistas tendrán derecho a reportar para efectos contables y financieros la asignación o contrato para la exploración y extracción, así como los beneficios esperados del mismo, siempre y cuando se afirme en dicha asignación o contrato, de manera expresa, que los hidrocarburos en el subsuelo son propiedad del Estado mexicano.

La ley prevé la participación obligatoria de una empresa productiva del Estado, es decir Petróleos Mexicanos cuya naturaleza jurídica se transforma, en aquellas áreas contractuales en las que exista la posibilidad de encontrar yacimientos transfronterizos. Dicha participación, no podrá exceder del treinta por ciento de la inversión del proyecto. En caso de confirmarse que el yacimiento en cuestión traspasa la línea fronteriza, se aplicarán los tratados internacionales suscritos por México en la materia. Esta previsión es particularmente relevante para la región del Cinturón Plegado de Perdido, en el Golfo de México, donde existe continuidad geológica y se espera creciente actividad en ambos lados de la frontera.

1.2 Comercialización de hidrocarburos que el Estado obtenga como resultado de contratos para la exploración y extracción.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos, a petición del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, podrá contratar a Petróleos Mexicanos, a cualquier otra empresa productiva del Estado o a una persona moral, mediante licitación pública, para que a cambio de una contraprestación preste a la Nación los servicios de comercialización de los hidrocarburos que el Estado obtenga como resultado de los contratos para la exploración y extracción.

1.3 Contratos para la exploración y extracción a favor de titulares de concesiones mineras.

No se requerirá llevar a cabo licitación y el contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos se podrá adjudicar directamente a los titulares de concesiones mineras, exclusivamente para las actividades de exploración y extracción de gas natural contenido en la veta de carbón

mineral y producido por la misma, y en las áreas donde efectivamente se estén realizando actividades de extracción de carbón.

En estos casos, se prevé que la Comisión Nacional de Hidrocarburos suscriba el contrato correspondiente, siempre y cuando los concesionarios mineros acrediten, ante la Secretaría de Energía, con la opinión técnica de dicha Comisión, que cuentan con solvencia económica y capacidad técnica, administrativa y financiera necesaria para llevar a cabo las referidas actividades.

Es importante señalar que una concesión minera no otorga preferencia ni derechos para la exploración y extracción de hidrocarburos, exceptuándose el gas natural producido y contenido en la veta de carbón mineral que se encuentre en extracción.

1.4 Contenido Nacional.

Se prevé el impulso de las cadenas productivas nacionales y locales, estableciendo las bases y los porcentajes mínimos del contenido nacional en la proveeduría para la ejecución de las asignaciones y contratos.

En este tenor, a fin de establecer los mecanismos que fomenten la industria nacional, una previsión de relevancia es la relativa al cumplimiento de un porcentaje mínimo de contenido nacional establecido en las asignaciones y contratos correspondientes. Dichos instrumentos deberán comprender un programa de cumplimiento de porcentaje mínimo, incluyendo los plazos y etapas aplicables. En el caso de los Contratos para la Exploración y Extracción, se dispone que el porcentaje mínimo de contenido nacional deba ser incluido en las bases de la licitación correspondiente. Se señala que las actividades de exploración y extracción que se realicen en el país deberán alcanzar, al menos un promedio de 35% de contenido nacional en su conjunto.

Por lo que respecta a los contratos, por disposición de la Ley de Hidrocarburos, la Comisión Nacional de Hidrocarburos ahora como órgano regulador coordinado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión y autosuficiencia presupuestaria, deberá publicar de manera mensual el número de contratos vigentes para exploración y extracción así como sus términos y condiciones. Con ello se busca fortalecer la rendición de cuentas en esta materia, como parte del ejercicio cotidiano derivado de la reforma que nos ocupa, bajo la premisa constitucional de la máxima transparencia.

2. Transformación Industrial de Hidrocarburos (*Dowmstream*)

Se establece un régimen de permisos para las demás actividades que forman parte de la industria de hidrocarburos, incluyendo la transformación industrial y la logística.

2.1 Actividades donde podrá participar el sector privado

Las mismas requieren de permiso previo otorgado por las autoridades regulatorias correspondientes.

- Tratamiento y refinación de petróleo;
- Procesamiento de gas natural;
- Importación y exportación de hidrocarburos y petrolíferos, y
- Transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos, petrolíferos o petroquímicos, así como la gestión de los sistemas integrados.

Las transformaciones que anteceden, son una muestra de que la reciente reforma energética representa un momento histórico y de alta trascendencia en la vida nacional, bajo una perspectiva de gobierno eficiente, atendiendo las mejores prácticas internacionales en materia económica, con un enfoque de sustentabilidad y bajo la premisa de la soberanía nacional, buscando de manera integral atraer la inversión nacional y extranjera e incentivando la creación de empleos y generación de recursos para nuestro país.

El aumento de la capacidad productiva y un sector energético vanguardista, que fortalezca nuestras capacidades en materia energética, sin duda permitirán reducir de manera sustancial la dependencia del exterior, encaminando a México a alcanzar un mayor desarrollo, bajo modelos de contratación atractivos y competitivos para el sector.

Transitar de un modelo de negocio sustentado en un monopolio estatal como el que predominaba, en el cual por disposición constitucional, se excluía la participación del sector privado en actividades calificadas por el marco jurídico nacional como estratégicas tanto en el sector petrolero como en el eléctrico, al actual en el que, dejando de lado confusiones terminológicas que a lo largo de los años se han mantenido presentes en el escenario político, administrativo, social y regulatorio en materia de energía, permite ampliar el futuro energético de nuestro país, pasando por etapas que van desde un sistema jurídico de propiedad de la nación bajo los principios que rigieron bajo la Constitución de 1917, con restricciones, reservas y limitantes para los particulares hasta la incorporación de la participación pública, social y privada, de manera coordinada y bajo la rectoría del Estado.

Nos encontramos en un momento coyuntural. Estamos viviendo una reforma integral que los escépticos consideraban a todas luces imposible. Considerando que un cambio de diseño estructural e institucional, que implicaba encaminar en un mismo sentido intereses tan diversos y

opuestos, no es tarea sencilla y requiere de determinación y contundencia, bajo un gobierno democrático que privilegie ante todo, a México y los mexicanos.

En un escenario tan complejo, la eficacia de gobernar también lo es, implica componentes técnico-científicos, yendo más allá de los institucionales, y conlleva prácticas políticas de relación con agentes sociales, económicos, políticos, además de cumplir los preceptos legales en su actuación¹⁹. Así, el marco jurídico que deriva de la reforma, sienta las bases para la actuación de las actividades económicas reguladas. Sin embargo, la verdadera efectividad de esta ambiciosa reforma, se verá realmente materializada una vez que se pongan en práctica dichos textos normativos, reflejando la capacidad directiva del Estado. Será entonces cuando podremos evaluar el costo-eficiencia de esta trascendente transformación, pasando de los conceptos a la práctica, lo que sin duda alguna representa un verdadero reto para el hacer gubernamental en aras del desarrollo nacional.

El proceso de reformas descrito a lo largo del presente estudio, implica transformaciones de fondo en la manera en que históricamente se ha concebido la industria petrolera a cargo del Estado, al modificar normas y concepciones que forman parte de una cultura organizacional, no se limita a estructuras y procedimientos si no a una forma de concebir el Estado y sus recursos. Sin duda, una reforma integral debe incluir la voluntad de los ejecutores de la gestión pública, convencidos de que para alcanzar el éxito propuesto en beneficio de la población, la administración debe orientarse al gobierno en acción positiva.

FUENTES

Altamirano Herrera, Sergio Abdías. *Evolución política del sindicato petrolero*, [en línea], formato pdf, disponible para descargar en: <http://cettrade.org/v2/book/export/html/1356>, [fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].

Álvarez de la Borda, Joel. *Los orígenes de la Industria Petrolera en México 1900-1925*, México, 2005, ISBN 970-94716-0-0, [en línea], formato pdf, 109, disponible para descargar en: <http://petroleo.colmex.mx/images/stories/archivos/misc/Alvarez-Los-origenes.pdf> [fecha de consulta: 21 de febrero de 2015].

Aguilar, Luis. "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", Caracas, Venezuela, oct. 2007, 1-4, en: *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 39, [en línea], formato pdf

¹⁹ Aguilar, Luis. "El aporte de la Política Pública y de la Nueva Gestión Pública a la gobernanza", Caracas, Venezuela, oct. 2007, 1-4, publicado en la *Revista del CLAD Reforma y Democracia*. No. 39, [en línea], formato pdf disponible en: [http://www.bibliotecaib.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/2.%20La%20Nueva%20Gestion%20Publica%20\(Luis%20Aguilar\).pdf](http://www.bibliotecaib.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/2.%20La%20Nueva%20Gestion%20Publica%20(Luis%20Aguilar).pdf) [fecha de consulta el 3 de marzo de 2015].

disponible para descargar en: [http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/2.%20La%20Nueva%20Gestion%20Publica%20\(Luis%20Aguilar\).pdf](http://www.bibliotecajb.org/Portals/0/docs/Maestrias/Alta_Direccion_Publica/2.%20La%20Nueva%20Gestion%20Publica%20(Luis%20Aguilar).pdf) [Fecha de consulta el 3 de marzo de 2015].

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que reforma la del 5 de febrero de 1857, texto original, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 5 de febrero de 1917. Texto original [en línea], formato pdf, disponible para descargar en: <http://www.juridicas.unam.mx/infjur/leg/conshist/pdf/1917.pdf> [Fecha de consulta: 25 de febrero de 2015].

Cuadro comparativo, [en línea], formato html, disponible para descargar en: <http://www.diputados.gob.mx/bibliot/publica/inveyana/polint/cua1/c-1.htm>, [fecha de consulta: 23 de febrero de 2015].

De la Madrid, Miguel. Las Reformas Constitucionales de 1983 y preceptos de contenidos económicos, [en línea], formato pdf, disponible para descargar en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/127/11.pdf>, [Fecha de consulta: 1 de marzo de 2015].

Decreto que expropia a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras que se negaron a acatar el laudo de 18 de diciembre de 1937, del grupo número 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Texto original, [en línea] disponible en: http://petroleo.colmex.mx/images/stories/archivos/misc/decreto_expropiacion_1938.pdf [Fecha de consulta: 27 de febrero de 2015].

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Materia de Energía, Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013. Texto Vigente [en línea], formato html, disponible para descargar en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013 [fecha de consulta: 27 de febrero de 2015].

Decreto por el que se expiden la Ley de Petróleos Mexicanos y la Ley de la Comisión Federal de Electricidad, y se reforman y derogan diversas disposiciones de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las mismas. Texto Vigente [en línea], formato html, disponible para descargar en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355990&fecha=11/08/2014 [fecha de consulta: 27 de febrero de 2015].

Decreto que adiciona el párrafo sexto del Artículo 27 constitucional. Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940. Texto original [en línea], formato pdf, disponible para descargar: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/dof/CPEUM_ref_029_09nov40_ima.pdf [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, iniciativa de reforma al Artículo 27 constitucional, resumen de la segunda lectura, [en

línea], formato pdf, disponible para descargar: <http://www.gmec-ee.com/wp-content/uploads/2013/08/1960-Art-27-2.3-Diario-de-los-Debates-Transcripcion-3.pdf> [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].

Diario Oficial de la Federación, [en línea], formato pdf, disponible para descargar: https://www.scjn.gob.mx/normativa/analisis_reformas/Analisis%20Reformas/00130073.pdf [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].

Franco Corzo, Julio. *Diseño de Políticas Públicas. Una Guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, México, IEXE Editorial, 2012.

Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, *Regulación del Sector Energético*, México, Serie E: Varios, 1997, ISBN 968-36-6502-0, [en línea], formato pdf, disponible para descargar en: <http://info5.juridicas.unam.mx/libros/1/153/pl153.htm> [Fecha de consulta: 2 de marzo de 2015].

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de noviembre de 1958, última reforma publicada DOF, 28-11-2008, Ley Abrogada DOF, 11-08-2014 [en línea], formato pdf, disponible para descargar en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013 [Fecha de consulta: 27 de febrero de 2015].

Instituto Nacional de Estadística y Geografía, *El sector energético en México* [en línea], formato pdf, disponible para descargar en: http://www.inegi.org.mx/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/integracion/sociodemografico/Energetico/2013/702825058074.pdf [fecha de consulta: 23 de febrero de 2015].

Legislatura XLIV. Año I, Período Ordinario, fecha 1958-11-27, número de Diario 36 [En línea], formato html, disponible para descargar en: <http://cronica.diputados.gob.mx/DDebate/44/1er/Ord/19581127.html>, [fecha de consulta: 25 de febrero de 2015].

Reseña histórica del petróleo, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de 1941, [en línea], formato pdf, disponible para descargar en: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/2/558/11.pdf>, [fecha de consulta: 25 de febrero de 2015].

La Reforma Energética: Principios básicos e implementación

Karina Vázquez Zepeda*

Panorama general del sector y la necesidad de hacer una reforma energética

A mediados del siglo xx, México era un país territorialmente más desigual que el que conocemos ahora, con muy escasas posibilidades productivas, educativas y de bienestar para la mayor parte de la población. Durante los últimos años el escenario nacional ha cambiado, crecieron múltiples ciudades intermedias, se formaron parques industriales y se crearon universidades e institutos a lo largo de la República Mexicana. Este crecimiento y avance es inminente, ya que según el Consejo Nacional de Población (CONAPO) se estima que para 2050¹, en México seremos 150 millones de habitantes. Si continuamos con las tendencias de crecimiento y tecnología actuales el consumo de energía podría más que duplicarse para el 2050, solamente en este sexenio, se tendría que agregar una tercera parte de la capacidad instalada de energía eléctrica actual.

La Reforma Energética plantea la posibilidad de construir un nuevo modelo energético para el país, alineado con las corrientes sociales y económicas internacionales actuales, sustentada en un principio básico que reafirma la propiedad nacional de los hidrocarburos del subsuelo.

La Expropiación petrolera del 18 de marzo de 1938, fue nuestra primera Reforma Energética, misma que contribuyó a la configuración del alma nacional y aportó los recursos necesarios para impulsar el despegue de México a la modernidad; la nacionalización de los bienes de las compañías petroleras extranjeras consumada por el Presidente Lázaro Cárdenas, fue un punto culminante para la eliminación del latifundismo

* Licenciatura en Relaciones Internacionales por la Universidad Anáhuac del Norte. Estudios de Maestría en Administración Pública (por concluir) en el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Actualmente es Coordinadora de Agenda y Secretaria Privada del C. Secretario de Energía, Lic. Pedro Joaquín Coldwell.

¹ http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Documento_Metodologico_Proyecciones_2010_2050

feudal y la eliminación del trabajo servil en el campo y las ciudades. Es innegable la importancia de la expropiación petrolera en sí, tanto por sus contribuciones a la formación del Estado revolucionario mexicano, como al diseño de un modelo económico que formó los cimientos para construir la infraestructura física, social y económica que permitirían a México (Secretaría de Energía, 2014) dar el paso de la situación de atraso y pobreza en que se encontraba a principios del siglo xx hacia la consolidación de la sociedad moderna que ahora somos.

La reforma energética actual busca mejoras en la eficiencia de los procesos de generación, transmisión y distribución de la energía, encaminada al despegue acelerado de tecnologías más inteligentes, que permitan tanto al Estado como a los particulares adoptar un papel activo en el consumo y el uso eficiente de la energía. Otro de sus objetivos fundamentales es fortalecer la rectoría del Estado brindándole los instrumentos necesarios para implementar la política energética nacional. Por ello, ha dotado de atribuciones a los órganos reguladores en materia de costos, acceso universal, seguridad, confiabilidad y energías limpias, por mencionar algunas. Mediante el fortalecimiento de Pemex y CFE como empresas Productivas del Estado², la reforma apuntala la capacidad de ejecución del Estado mexicano e integra nuevos elementos para construir una reforma energética de gran calado.

Esta reforma implica la apertura de los trabajos de exploración y explotación de hidrocarburos así como la producción de petrolíferos y petroquímicos, a la inversión privada que pueda competir y complementar los esfuerzos de la empresa pública. Estamos hablando de una revolución profunda en materia de energía, que tendrá un impacto trascendente en todo el país. Por un lado, seguirán aprovechándose los campos convencionales de hidrocarburos en tierra y en el mar, así como los recursos no convencionales, además se potenciarán todas las formas de producir energía eléctrica y se construye infraestructura para llevar todos los recursos a la mayor parte del país.

En los próximos años es posible esperar que el gas natural, que se encuentra abundantemente en el lindero de Texas con México en la formación *Eagle Ford*³, siga siendo competitivo y con disponibilidad de exportación lo que permitirá reforzar los niveles de competitividad de nuestra planta industrial presente y de la que venga. Con el desarrollo de los recursos prospectivos, México podría llegar a ser un gran centro de distribución y transporte de

² http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/9214.html

³ En Estados Unidos, a partir de la aplicación exitosa de dichas tecnologías, se inició la producción comercial de recursos de hidrocarburos en lutitas en la última década. De acuerdo a la Administradora de Información Energética de Estados Unidos, (EIA, por sus siglas en inglés), la producción de shale gas pasó de representar el 2% de la producción de gas seco en Estados Unidos en el año 2000, a más de 35% en la actualidad. Asimismo, se estima que en 2035 la producción de shale gas podría ubicarse entre 9.7 millones de millones de pies cúbicos (TCF) y 20.5 TCF. <http://www.eia.gov/petroleum/drilling/pdf/eagleford.pdf>

gas natural y energías limpias, para proveer al norte y al sur, impulsando la integración energética con Centroamérica y el Caribe, que se ha visto frenada por los altos precios actuales e infraestructura limitada, también podría resultar atractivo para que fabricantes de la región, asiáticos y europeos se instalen en el territorio nacional, por los precios bajos que arroja la revolución del gas de lutitas⁴.

El impacto del gas natural a precios competitivos, redundará en la acelerada multiplicación de la planta productiva en amplias regiones del país, en la producción de más energía eléctrica a partir de este insumo conocido como el energético de la transición, por ser más amigable al medio ambiente que otros hidrocarburos, lo que además está permitiendo reducir el costo de la factura eléctrica de hogares, comercios y servicios sin dejar de lado el incremento en la producción de fertilizantes relanzando la industria química y petroquímica que actualmente importa casi 30 mil millones de dólares al año. La apertura y la competencia para la industria petroquímica sin discriminar entre básica y secundaria, así como para almacenamiento, transporte y refinación de petrolíferos, disminuirá costos, peligros e ineficiencias, y podrá desatar el crecimiento no sólo del sector, sino de los que de él dependen.

Si bien la propiedad de los hidrocarburos es nacional, las modificaciones al marco legal en materia energética permiten la asociación con aquellos que puedan responsablemente aportar capital, tecnología y asuman los riesgos geológicos, financieros y ambientales que implica la exploración y extracción de crudo en aguas profundas y ultraprofundas, y en campos no convencionales. Al mismo tiempo, es fundamental la modernización de Pemex, que pasa por su reestructura interna, por un nuevo régimen fiscal, por más autonomía presupuestal y de asociación, eso lo hará más fuerte, ganará tecnología y conocerá formas novedosas de administración. México tiene que ampliar sus reservas e incrementar su producción de petrolíferos y actualmente Pemex presenta bajos niveles de eficiencia operativa y márgenes de rentabilidad negativos en sus refinerías, lo que nos ha llevado a pérdidas de miles de millones de pesos en los últimos años.

Es inconcebible que en un mundo global y mucho más en un sector como el de los hidrocarburos, que se desarrolla a través de los mercados internacionales, se le impida a una empresa pública asociarse con otras y no tener competencia. La competencia obliga a la calidad, eficiencia y mejora constante y la capacidad de incorporar modelos exitosos fortalece los modelos y prácticas existentes, con este objetivo fundamental se instrumentó la ronda cero que significa una ventaja de inicio para Pemex

⁴ Los yacimientos de aceite y gas en lutitas se definen como un sistema petrolero de rocas arcillosas orgánicamente ricas y de muy baja permeabilidad, que actúan a la vez como generadoras, almacenadoras, trampa y sello. Para que el sistema funcione como yacimiento se requiere crear permeabilidad a través de la perforación de pozos horizontales que requieren fracturamiento hidráulico múltiple, para inducir el flujo de fluidos hacia el pozo. http://www.energia.gob.mx/webSener/shale/shale_sp.html

ya que podrá escoger en primer término, qué proyectos se mantienen bajo su jurisdicción conforme a sus recursos económicos, logísticos y experiencia técnica.

Si bien la reforma energética en el renglón de hidrocarburos busca el aporte de capital, tecnología, e incremento de la renta petrolera, la eléctrica es la reforma de la competitividad económica, ya que la capacidad de generación de energía eléctrica creció en México un 105%⁵ a partir de la reforma de 1992, que autorizó la participación de privados en el sector.

Actualmente, el 36% de la capacidad instalada pertenece a la iniciativa privada y existe un potencial interesante en cogeneración por parte de Pemex⁶, lo que podría agregar cerca del 6% de la capacidad total. Con la apertura del mercado eléctrico a la generación y a la comercialización, se podrá satisfacer holgadamente la demanda a precios competitivos en los siguientes años. Se crea un mercado en el que la Comisión Federal de Electricidad competirá con otros generadores, tanto públicos como privados, para satisfacer la demanda del país al menor costo. En este contexto, la CFE tendrá oportunidad de recuperar a los grandes consumidores. Las pequeñas y medianas empresas, al igual que los comerciantes y las familias mexicanas podrán beneficiarse de mejores tarifas eléctricas, para ello es fundamental la participación de un ente público imparcial, responsable de la operación del sistema eléctrico nacional, encargado de administrar el mercado. La experiencia internacional, particularmente en América Latina, muestra que esta organización de la industria eléctrica permite reducir costos, y facilita la integración de las energías renovables a la red.

Con la producción de gas natural en México y la importación de los Estados Unidos, que es uno de los abastecedores más baratos del mundo se dotará a la industria nacional de un alto nivel competitivo por los bajos costos de los insumos. A la vez, harán posible sustituir la generación de electricidad a base de combustóleo y diésel, por plantas de ciclo combinado con esto, el costo de la luz descenderá y se reducirá drásticamente la contaminación que aquellos representan.

La Reforma Energética contiene un amplio capítulo para promover las energías limpias, especialmente las renovables, con ello es posible anticiparnos al cumplimiento de la meta de producir el 35% de nuestra energía

⁵ Datos proporcionados por la Subsecretaría de Electricidad.

⁶ PMX Cogeneración S.A.P.I. de C.V. filial de Pemex, firmó memorandos de entendimiento con el consorcio Hermes-Atco y la empresa Mitsui para constituir sociedades destinadas a la ejecución conjunta de los proyectos de cogeneración de Tula, Hidalgo, y Cadereyta, Nuevo León, los cuales significan una inversión estimada de 1,400 millones de dólares. Consiste en una planta de cogeneración eficiente con capacidad de generación de 638 MW de energía eléctrica y 1,247 toneladas/hora de vapor para entregar en la refinería Miguel Hidalgo, así como para suministrar energía limpia al Sistema Eléctrico Nacional. El inicio de su operación comercial se estima en el segundo semestre de 2017 y representará una inversión directa aproximada de 820 millones de dólares. Su fecha de operación comercial está planeada para el segundo semestre de 2017, con una inversión directa aproximada de 590 millones de dólares.

a partir de estos bienes, en el horizonte del año 2024⁷. Con un propósito semejante, se ha determinado como política fundamental la formación de los Centros Mexicanos de Innovación Energética (CEMIEs)⁸, que tienen el fin de impulsar energías limpias y una serie de acciones para fomentar la investigación, el desarrollo tecnológico y la formación de talento y sacar el máximo provecho de los recursos, se fortalecerán las instituciones y centros de investigación para que apliquen su experiencia en el sector.

Junto con el aprovechamiento de los tradicionales recursos fósiles, se abren más espacios para las energías renovables, la eólica⁹, la solar¹⁰, la geotérmica, la hidroeléctrica, la mareomotriz¹¹ y la bioenergía. Aún y cuando los hidrocarburos continúan dominando el mercado mundial de energía, la oferta se diversifica cada día más en beneficio de la preservación del medio ambiente y sus recursos. Ante los retos mencionados fue primordial realizar las modificaciones constitucionales que permitieran darles competencia a los actores participantes para la implementación de tales cambios.

Principios básicos de la Reforma, entorno institucional y nuevo régimen fiscal

Modificaciones constitucionales¹²

Las reformas constitucionales promulgadas representan un cambio de paradigma para insertar a México en el siglo XXI. En términos generales, se

⁷ <http://www.energia.gob.mx/portal/Default.aspx?id=2669>

⁸ Se trata de consorcios entre institutos de enseñanza superior, empresas y centros de investigación, que se dedicarán a promover la innovación científica y tecnológica y el desarrollo de patentes en los ámbitos de energía solar, eólica, geotérmica, bioenergéticos y fuentes del océano.

⁹ La energía eólica se considera una forma indirecta de energía solar. Entre el 1 y 2% de la energía proveniente del sol se convierte en viento, debido al movimiento del aire ocasionado por el desigual calentamiento de la superficie terrestre. La energía cinética del viento puede transformarse en energía útil, tanto mecánica como eléctrica.

La energía eólica, transformada en energía mecánica ha sido históricamente aprovechada, pero su uso para la generación de energía eléctrica es más reciente, existiendo aplicaciones de mayor escala desde mediados de la década de los 70 en respuesta a la crisis del petróleo y a los impactos ambientales derivados del uso de combustibles fósiles.

¹⁰ Es la energía que se produce en el Sol debido a la continua reacción termonuclear que en su interior se lleva a cabo a temperaturas de varios millones de grados, esta energía puede ser aprovechada por el ser humano por medios de dos formas de tecnologías de conversión: fotovoltaicas y fototérmicas.

¹¹ Es la energía que se manifiesta en el mar por medio de olas, mareas, corrientes y gradientes térmicos.

¹² **Leyes expedidas:** Ley de Hidrocarburos, Ley de la Industria Eléctrica, Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética, Ley de Petróleos Mexicanos, Ley de la Comisión Federal de Electricidad, Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, Ley de Energía Geotérmica, Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

Leyes reformadas: Ley de Inversión Extranjera, Ley Minera, Ley de Asociaciones Público Privadas, Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Ley Federal de las Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas, Ley de Aguas Nacionales, Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, Ley General de Deuda Pública, Ley Federal de Derechos y Ley de Coordinación Fiscal.

proponen atenuar la presencia paralizante de monopolios en la economía, dichos cambios fueron fruto de un diálogo intenso con los sectores productivos y académicos. En cada una de ellas, se han establecido reglas más equitativas para normar la participación de la sociedad en terrenos que antes estuvieron reservados para el Estado, se garantiza el interés público, mediante la acción de organismos reguladores autónomos y fuertes, que cuentan con atribuciones legales para prevenir abusos e imponer sanciones.

Se pueden identificar tres retos fundamentales para el sector: la necesidad de disponer de capital humano suficiente y competente; la urgencia de vincular la oferta educativa con las necesidades del sector productivo; y el potencial de nuestro país para que el sector energético genere innovación, impulse la productividad y la competitividad. En la primera mitad del siglo xx, le correspondió al Estado hacerse cargo de la producción y distribución de energía. Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, las dos empresas públicas de energía, cubrieron una etapa en la que apuntalaron el surgimiento de actividades económicas en la industria, los servicios y los sectores primarios por cuenta de particulares y de grupos comunitarios.

En 2014 se promulgaron las leyes secundarias¹³ de la Reforma Energética para iniciar su implementación en forma. La Ronda Cero¹⁴ se ejecutó el 13 de agosto y se inició la Ronda Uno. Se publicaron los decretos de creación del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE) y del Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), y se nombró a sus directores.

Se crearon:

- El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo,¹⁵
- El Fondo SENER-NAFIN¹⁶ para la participación del Estado Mexicano en los proyectos del sector energético;

¹³ http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/

¹⁴ Dentro del plazo previsto en el Sexto Transitorio de la reforma constitucional en Materia de Energía, Petróleos Mexicanos sometió a consideración de la Secretaría de Energía la adjudicación de las áreas en exploración y los campos en producción que está en capacidad de operar, a través de asignaciones.

¹⁵ Medio para la recepción y administración de los recursos derivados de contratos y asignaciones en el Banco de México, lo que contribuirá a la transparencia y rendición de cuentas de los ingresos petroleros del país. Además, el Fondo será el responsable de realizar los cálculos para determinar las contraprestaciones que correspondan por los distintos contratos de exploración y extracción de hidrocarburos.

¹⁶ El Consejo Directivo de NAFIN autorizó la aportación de capital por hasta 100 mdd con el objetivo de incrementar su inversión de capital en la Corporación Mexicana de Inversiones de Capital (CMIC) para la creación de un fondo que funge como un vehículo financiero especializado que permitirá la participación del Estado mexicano para impulsar proyectos del sector energético. Se estima que estos recursos iniciales pueden potenciarse hasta 20 veces (2,000 millones de dólares).

- El Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética¹⁷, y
- El Fondo de Servicio Universal Eléctrico¹⁸.

El Senado de la República ratificó las propuestas del Presidente de la República de los nuevos comisionados de la CNH y de la CRE, de los consejeros independientes de Pemex y de CFE, y de los miembros independientes del Comité Técnico del Fondo Mexicano del Petróleo.

Se elaboró el Programa Estratégico para la Formación de Recursos Humanos en Materia Energética, que otorgará becas a miles de estudiantes mexicanos y que pretende capacitar en este sexenio a 135 mil técnicos y profesionales. También se expidieron los Lineamientos para la emisión de los Certificados de Energías Limpias.

Con esta nueva normatividad se brinda a los inversionistas la certeza de que se puede trabajar en México con reglas claras, transparentes y estables, bajo principios de libre competencia y funcionamiento eficiente de los mercados, obligatorios tanto para las empresas públicas del sector como para las privadas.¹⁹

Nuevo entorno institucional y fiscal

El consumo nacional de energía primaria en México proviene de los Hidrocarburos, las tendencias actuales nos indican que de no cambiar el marco regulatorio que nos regía en décadas anteriores nuestro país se perfilaba a ser un importador neto de energía, situación que exigía cambios contundentes para resolver dicha problemática, una reforma energética integral es la posibilidad de generar un cambio bajo los siguientes preceptos básicos aplicables a la nuestra realidad nacional:

¹⁷ Consiste en la transformación del "Fideicomiso Pemex" en el "Fideicomiso Energético". Tiene como objetivo promover, mediante apoyos financieros y asistencia técnica, el desarrollo de proveedores y contratistas locales y nacionales a través de esquemas de financiamiento y programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación, con el fin de cerrar las brechas de capacidad técnica y de calidad, dando especial atención a pequeñas y medianas empresas.

¹⁸ Tiene como objetivo financiar la electrificación de comunidades rurales y zonas marginadas. Entre otros ingresos, el Fondo se integrará por los excedentes que resulten de la gestión óptima de la energía en el mercado eléctrico, garantizando así la existencia de recursos para financiar los proyectos de electrificación en las comunidades que más lo necesitan.

¹⁹ Para la elaboración de las modificaciones constitucionales intervinieron las Secretarías de Energía, de Hacienda y Crédito Público, de Economía, SEMARNAT, SEDATU, y de Educación Pública, la Comisión Nacional de Hidrocarburos, la Comisión Reguladora de Energía, Pemex y la CFE, la Consejería Jurídica de la Presidencia de la República, la Procuraduría Fiscal de la Federación, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, la Comisión Federal de Competencia Económica, y el Instituto de Administración y Avalúos de Bienes Nacionales.

1. **La propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo es de la nación.**
2. **Transformación de Pemex y CFE en Empresas Productivas del Estado:** Ambas participan en casi todas las actividades del sector energético con una nueva naturaleza jurídica en donde dejan de ser organismos públicos descentralizados y se convierten en empresas productivas 100% propiedad de la nación que se fortalecen con nuevas herramientas que permiten su asociación con otras empresas, autonomía presupuestal para incrementar su inversión o reinvertir sus recursos y autonomía de gestión y conformación de Consejos de Administración de acuerdo a las mejores prácticas internacionales de Gobierno Corporativo²⁰.
3. **Nuevo régimen fiscal para Pemex y CFE:**²¹ Se simplifica el pago de derechos fiscales de ambas empresas, Pemex en lugar de pagar 9 derechos pagará 3 más el ISR, la tasa aplicable a la utilidad neta se reduce del 71.5% al 65%, tiene mayor deducibilidad fiscal de los costos reales de extracción en campos terrestres y aguas someras, el 12.5% y en fuentes no convencionales y aguas profundas hasta el 60% y las asignaciones de Pemex tendrán el mismo régimen fiscal que los nuevos contratos. Para el caso de CFE se elimina el aprovechamiento actual que se calcula como un porcentaje de sus activos, pagará ISR como cualquier empresa.

El Gobierno Federal podrá asumir una proporción de la obligación de pago de pensiones y jubilaciones.

4. **Fortalecimiento de los órganos reguladores**²²: La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) disponen ahora de autonomía técnica y de gestión que les permiten regular con eficacia a las empresas públicas y privadas; tendrán estabilidad y seguridad presupuestal beneficiándose de los aprovechamientos y derechos que cobren en el ejercicio de sus funciones, garantizarán que las licitaciones, contratos y permisos se realicen con absoluta transparencia y estrictos

²⁰ El concepto de gobierno corporativo tiene sus orígenes en la idea de la empresa moderna. Que inicialmente se identifica con la delegación del poder sobre la toma de decisiones hacia administradores distintos a los dueños. Con la publicación del artículo de Jensen y Meckling, en 1976, se formaliza el problema de agencia y da origen a la investigación moderna sobre gobierno corporativo en el ámbito económico.

²¹ http://www.energia.gob.mx/webSener/leyes_Secundarias/9222.html

²² Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética se crearon como parte del Ejecutivo Federal, con motivo del Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, en Materia de Energía, específicamente en la reforma al artículo 28 Constitucional, siendo éstos la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE).

mecanismos de rendición de cuentas coadyuvando con las autoridades correspondientes a fomentar la libre competencia.

5. **Transparencia y rendición de cuentas:** Las Empresas Productivas del Estado publicarán información que permita conocer la situación de la empresa, sus subsidiarias y filiales conforme a lo dispuesto en la Ley del Mercado de Valores.

Los procedimientos de contratación son a través de licitaciones otorgando el contrato a quien ofrezca el mayor pago al Estado y mayor compromiso de inversión. Los contratos, contribuciones, contraprestaciones y pagos relacionados se definirán en sesiones públicas transmitidas en tiempo real por internet y un sistema de auditorías externas para supervisar la recuperación efectiva de los costos.

Para los órganos reguladores CRE y CNH los acuerdos y resoluciones serán públicos, los comisionados no podrán conocer de asuntos en los que tengan conflicto de interés y al menos dos comisionados en las reuniones deberán realizar minuta de las reuniones con regulados preservando el código de ética.

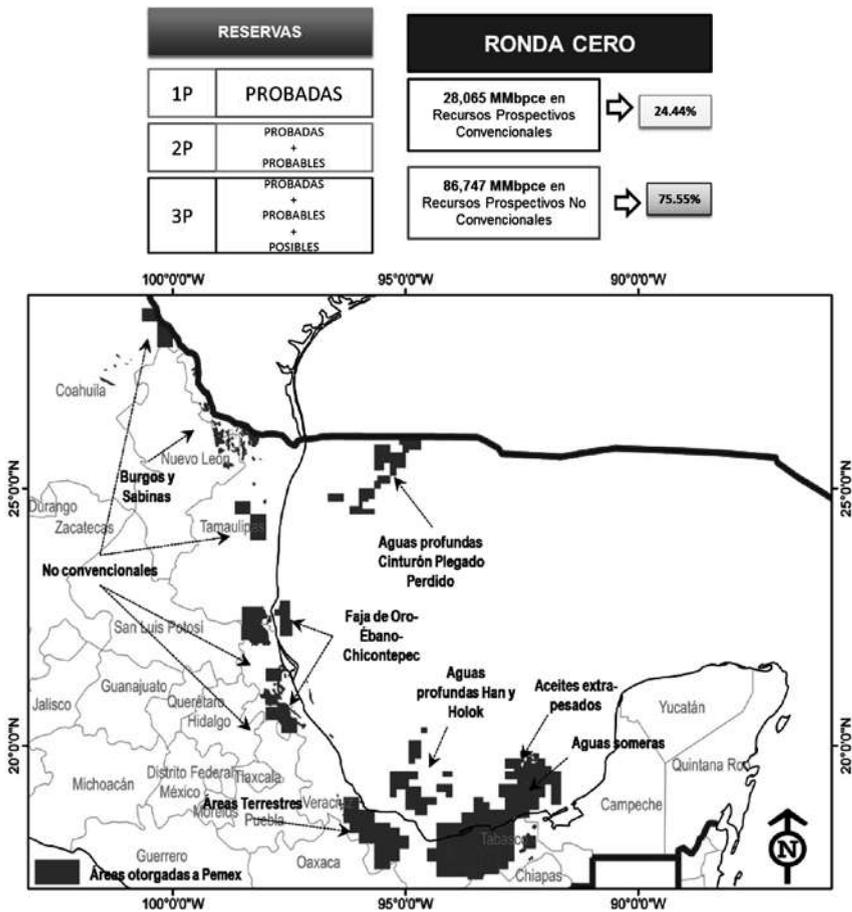
6. **Protección al medio ambiente y fomento a la producción de energías limpias:** Se crea la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, se delimitan las zonas de salvaguarda para la preservación del medio ambiente o el patrimonio histórico o cultural de una región, se prohíben las actividades extractivas de hidrocarburos en áreas naturales protegidas y se emiten certificados de energías limpias.
7. **Fomento a la investigación, desarrollo tecnológico y formación de talento:** Mediante la aplicación de los fondos sectoriales de transición energética y de hidrocarburos es posible la creación del Programa Estratégico para la Formación de Recursos Humanos en Materia Energética, se crearon fondos públicos para promover el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales de la industria energética y la metodología para la medición de contenido nacional en asignaciones y contratos.

Estos ordenamientos refuerzan las medidas de transparencia en la asignación de contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos; preservan los derechos de los propietarios de las tierras y facilitan su inclusión en los beneficios que se obtengan; fomentan la participación de proveedores nacionales para integrar cadenas de valor que fortalezcan una industria energética con acento mexicano, se impulsa la formación de talento especializado y la generación de valor. El dinamismo en la industria

del que hemos hablado, hará que en los próximos años, se requieran por lo menos 135 mil expertos de alto nivel, profesionales y técnicos.²³

Ronda cero

El 21 de marzo de 2014, en el marco de la Ronda Cero, Pemex solicitó a la Secretaría de Energía le fueran asignados campos en producción con la asistencia técnica de la CNH. Después de un riguroso proceso de análisis y evaluación en los términos que mandata el Decreto Constitucional, se determinó la asignación a Pemex del 83% de las reservas 2P, es decir el 100% de lo que solicitó, y el 21% de los recursos prospectivos del país, que equivale al 67% de lo solicitado.



²³ Los mercados internacionales cambiaron drásticamente durante las últimas décadas, los Estados Unidos que durante años fueron uno de los principales importadores de hidrocarburos, en vista del avance que tuvieron al aprovechar los recursos de aguas profundas del Golfo de México y los prolíficos campos de lutas de Eagle Ford, Permian, Marcelus y Bakken, están por alcanzar su autosuficiencia y, eventualmente podrían convertirse en exportadores.

El tamaño total del área asignada a Pemex en la Ronda Cero alcanza una superficie cercana a 90 mil kilómetros cuadrados y un estimado de 20 mil 600 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, que alcanzan para 15 años y medio de explotación y otros 5 años en superficies de exploración. Es decir, 20 años y medio calculados a un ritmo estimado de producción de 2.5 millones de barriles diarios.

Las cifras anteriores, garantizan que Petróleos Mexicanos tendrá asegurado su desenvolvimiento en el futuro inmediato y con las nuevas modificaciones jurídicas, fiscales y administrativas que la favorecen. Es conveniente precisar que la Ronda Cero se refiere exclusivamente a las asignaciones directas que se le otorgan a Petróleos Mexicanos por parte del Gobierno Federal, sin detrimento de que esta empresa participe en las licitaciones de Ronda Uno y subsecuentes.

Una es determinar cuáles Contratos Integrales de Exploración y Producción (CIEP's) y Contratos de Obra Pública Financiada (COPF's) que fueron licitados previamente migrarán al nuevo régimen contractual de la Reforma.

Los CIEP's fueron conocidos como Contratos Incentivados y con ellos, los contratistas podían llevar a cabo trabajos de exploración y producción de hidrocarburos. Con los COPF's, podían construir obra pública financiada, recibiendo remuneraciones en efectivo. A partir de la nueva ley de hidrocarburos, estos contratos podrán migrar a las nuevas formas previstas en esta legislación, sin acudir a nuevas licitaciones porque ya participaron en ellas desde el momento en que se les asignaron los contratos originales. Pemex y los contratistas en el contexto de la Reforma Energética negociarán libremente su eventual cambio de estatus, que será sometido a la autorización de las secretarías de Energía y Hacienda.

Definida la Ronda Cero, Pemex está ya en condiciones de resolver en qué campos en producción y áreas en exploración podrá asociarse para cumplir mejor su cometido y empezar una nueva era como una empresa más ágil, fuerte, dotada de mejores instrumentos tecnológicos y capaz de mejorar el capital humano en que se sustenta.

La suma de las inversiones que vendrán con los contratos de asociación que realice Pemex, con la migración de CIEP's y COPF's, y así como con los nuevos campos y áreas que se explorarán y explotarán ascenderán a alrededor de 50 mil millones de dólares en el periodo 2015- 2018.

RONDA CERO

<p style="text-align: center;">Pemex Solicitó 34,800 (MMbpce) en Recursos Prospectivos que equivalen al 31% del total del país</p> <p style="text-align: center;">↓</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Área asignada: : 90 mil km²=4.6% del territorio nacional 2. 20,589 MMbpce en reservas 2P 3. 23,500 Mmbpce en recursos prospectivos 4. Objetivo: Mantener el nivel de producción actual 20.5 años 	<div style="background-color: #cccccc; padding: 5px; text-align: center;"> <p>5° lugar en reservas probadas <small>(entre las empresas que reportan a mercados financieros)</small></p> </div> <div style="background-color: #cccccc; padding: 5px; text-align: center; margin-top: 5px;"> <p>83% del total de las reservas 2P</p> </div> <div style="background-color: #cccccc; padding: 5px; text-align: center; margin-top: 5px;"> <p>100% del volumen 2P solicitado</p> </div> <div style="background-color: #cccccc; padding: 5px; text-align: center; margin-top: 5px;"> <p>67% de los recursos prospectivos</p> </div>
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

MIGRACIÓN DE CONTRATOS DE SERVICIOS

CIEP: Contratos Integrales de Exploración y Producción

9 en 2014:
Magallanes, Pánuco, Santuario, Nejo, Arenque, Ébano y San Andrés, Tierra Blanca y Altamira

4 en 2015:
Amatitlán, Miahuapan, Miquetla, Pitepec, Soledad y Carrizo

COPF: Contratos de Obra Pública Financiada

2 en 2014:
Olmos y Misión ,

4 en 2015:
Pirineo, Cuervito, Fronterizo, Monclova,

Ronda 1

Por primera vez, en un hecho inédito en la historia de nuestro país, se dio paso a una licitación pública, abierta a las empresas nacionales e internacionales para explorar, y eventualmente extraer, los recursos fósiles en aguas someras, bajo la modalidad de contratos de producción compartida. Antes de la expropiación petrolera de 1938, el gobierno otor-

gaba concesiones discrecionalmente a las empresas privadas y, luego, asignaciones directas a Petróleos Mexicanos.

La Secretaría de Energía, con apoyo de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, seleccionó las áreas a licitar y elaboró los modelos de contratos y los lineamientos técnicos, mientras que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público definió las condiciones fiscales y económicas. Serán 14 bloques en el Golfo de México, frente a las costas al sur de Veracruz, Tabasco y Campeche.

A la Comisión Nacional de Hidrocarburos corresponde poner a disposición de los interesados los cuartos de datos de cada bloque, con la información geológica relevante. Los participantes tendrán acceso a la misma información por un plazo de seis meses de acuerdo a la práctica internacional, con lo que se garantiza igualdad de condiciones.

Este órgano regulador realizará la licitación y adjudicación de los contratos y, una vez asignados procederá a su administración. Los acuerdos, resoluciones y minutas de la CNH serán públicas.

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, fideicomiso del Banco de México, será el encargado de realizar los pagos derivados de los contratos y de percibir los ingresos por derechos y contraprestaciones. Estos recursos se destinarán al Presupuesto de Egresos de la Federación, al ahorro público de largo plazo y a rubros específicos, como pensiones, proyectos de ciencia, tecnología, desarrollo regional y becas para estudiantes. Este nuevo modelo regulatorio, es un auténtico sistema de pesos y contrapesos, ausente de criterios discrecionales y en el que las decisiones del Estado se hacen públicas, de tal suerte que se garantiza la más absoluta claridad ante la mirada vigilante de la sociedad.

El procedimiento incluye una etapa de precalificación, que asegurará que los finalistas tengan experiencia probada y recursos humanos, técnicos y financieros suficientes para ejecutar los proyectos en concurso.

Finalmente, ganarán las empresas que otorguen el mayor pago para el Estado y el mayor compromiso de inversión, según la fórmula establecida por la Secretaría de Hacienda y que corresponderá aplicar a la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

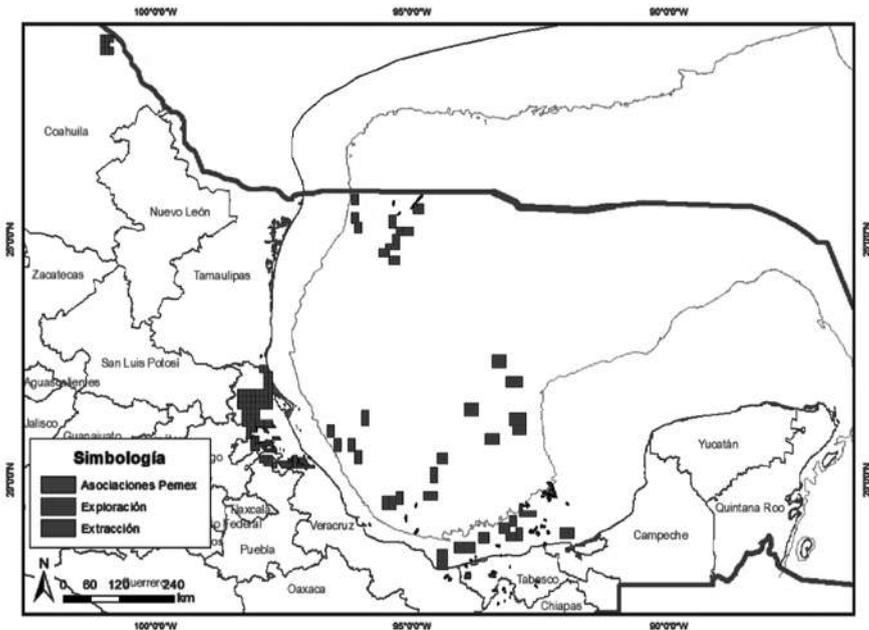
En el proceso de licitación para la adjudicación de los contratos de exploración y extracción, México se conduce bajo los más altos estándares internacionales de equidad y transparencia. Se socializan los actores y se abre la actividad energética, teniendo en cuenta siempre la incorporación de mayor renta y beneficio. Donde antes sólo había actores estatales, ahora hay competencia y funcionamiento eficiente de mercados, los cua-

les estarán sometidos a órganos reguladores guiados por criterios técnicos y jurídicos.

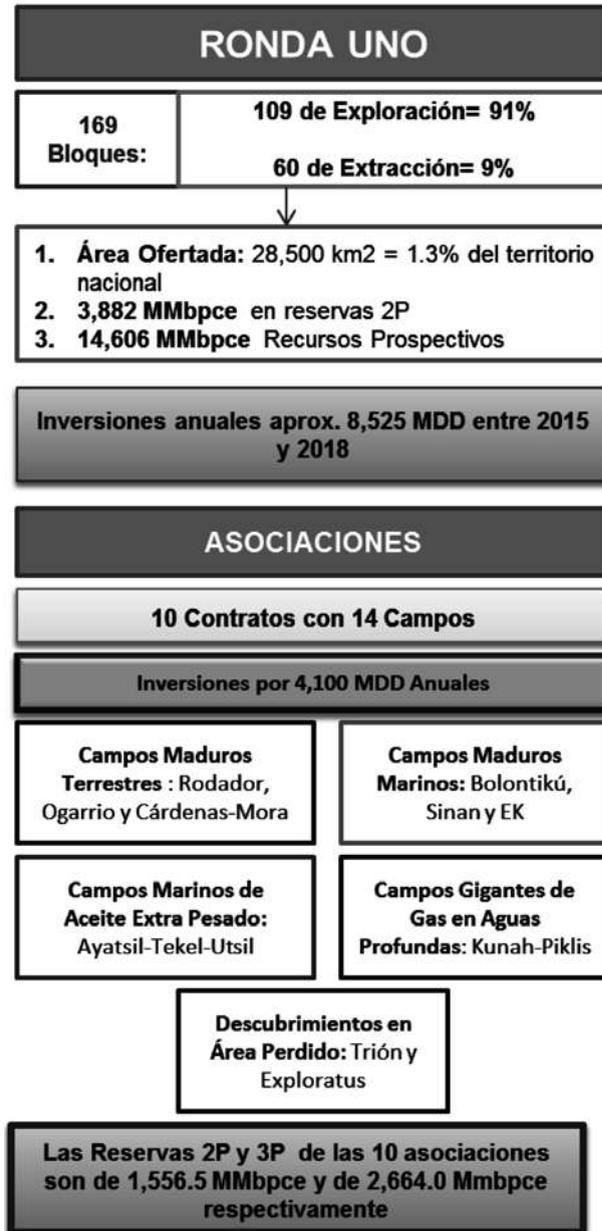
Tengamos presente que esta ronda licitatoria se lleva a cabo en un entorno de volatilidad de los precios del mercado internacional de crudo, que obligará a las empresas a ser más selectivas en cuanto a los países y las áreas donde invertirán. Esta circunstancia permitirá el despliegue de las fortalezas competitivas de la Ronda Uno mexicana, que ofrece un portafolio altamente diversificado de campos y áreas para exploración y extracción, reglas claras y estables para la inversión, una Reforma Energética moderna que incorporó las mejores prácticas internacionales, mano de obra calificada, infraestructura, moderados costos de extracción y menores riesgos geológicos, así como transparencia y objetividad en los procesos licitatorios.

Del mismo modo, la actual inestabilidad de las cotizaciones mundiales de aceite, viene a subrayar la oportunidad con que México emprendió su Reforma Energética. Ante un ambiente adverso, ya no será el Estado mexicano el único que concentrará los riesgos.

En diciembre de 2014, se publicó la primera convocatoria que abrió a concurso 14 bloques de exploración en aguas someras en 4 mil 222 km², frente a las costas al sur de Veracruz, Tabasco y Campeche. A esta convocatoria 43 empresas han mostrado interés, 26 han pagado el acceso al cuarto de datos y 16 se han inscrito en la licitación.



Se ha lanzado también una segunda convocatoria de licitación que comprende 9 campos en 5 contratos para la explotación de aguas someras. Es una superficie de 281 kilómetros cuadrados que se encuentra frente a las costas de los estados de Tabasco y Campeche, y cuenta con reservas totales por 671 millones de barriles de petróleo crudo equivalente. Con estos contratos se espera poder alcanzar una producción de 124 mil barriles diarios.



Casi todos los campos tienen reservas certificadas y representan un bajo costo de producción. El riesgo geológico se reduce considerablemente, ya que se encuentran en fase de desarrollo y no requieren de exploración, asegurando con ello el inicio de producción en un futuro cercano.

Con la licitación de estos campos, se espera incrementar rápidamente la producción nacional, afectada gravemente por la declinación del yacimiento súper-gigante Cantarell, entre otros.

Las características de estos campos permitirán la generación de empleos en el corto plazo, ya que el requerimiento de mano de obra calificada iniciará casi al mismo tiempo en que se adjudiquen los contratos. Esta segunda convocatoria de la Ronda Uno, significará una inversión de 4 mil 478 millones de dólares para los próximos 3 años.

Se tienen cálculos estimados de creación de 12 mil nuevos empleos directos al 2018. Además, se estima generar más de 32 mil empleos indirectos.

Aguas profundas

Los energéticos son la base para mover el transporte y la industria del planeta, la búsqueda incesante de eficiencia, hace que la industria de la energía se plantee de manera permanente el alcance de nuevas metas tecnológicas. Hace cuarenta años, se inició la aventura de explorar los enormes yacimientos mexicanos en las aguas someras del Golfo de México. El país pudo aprovechar un caudal inesperado de enormes cantidades de aceite y gas, que ayudaron a sustentar la evolución moderna de las últimas décadas.

Ante la declinación de los campos tradicionales de hidrocarburos, tenemos ahora el reto mayúsculo de aprovechar los recursos fósiles en aguas profundas y ultra profundas. Para tener una idea de la importancia que las aguas profundas representan para México, debemos tener en cuenta que Petróleos Mexicanos estima que hay en estas superficies más de 26 mil millones de barriles de petróleo crudo equivalente (49%), del total de recursos prospectivos con que cuenta el país, casi la mitad de nuestra riqueza de hidrocarburos podría estar en estos abismos que todavía no alcanzamos.

Hasta ahora, nos hemos centrado en los de aguas someras, que son los pozos que se encuentran en un tirante de agua de hasta 500 metros; pero se pretende aprovechar en un futuro los de aguas profundas, que se ubican entre 500 y mil 500 metros, y los de aguas ultra profundas, localizados a más de mil 500 metros.

Sirva de ejemplo considerar que los pozos Trión y Supremus, que se encuentran en el área Plegado Perdido del Golfo de México tienen un tirante de agua superior a los 2 mil 500 metros. Esto es, están en la zona batipelágica, donde hay una oscuridad total y las temperaturas llegan al factor de congelación con presiones superiores a las doscientas atmósferas.

Los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos en estas profundidades sólo pueden realizarse a través de teleinformática, robótica, complicados sistemas mecánicos, hidráulicos y electrónicos.

Por la importancia de estos recursos se han destinado por parte de la Secretaría de Energía y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología mil 330 millones de pesos a través del Fondo de Hidrocarburos para la construcción del Centro de Tecnologías de Aguas Profundas que se construirá en Veracruz y tiene como objetivo calificar y generar las tecnologías para el diseño, desarrollo y operación de campos en aguas profundas y ultraprofundas, a través de recursos humanos calificados y con una orientación hacia la eficiencia y oportunidad.

La estructura del CTAP estará conformada fundamentalmente por tres áreas clave:

- Perforación;
- Riesgos y Equipos, y
- Sistemas.

Nuevo modelo de la industria eléctrica y Sistema Nacional de Gasoductos

Con la producción de gas natural se busca incrementar la seguridad energética del país, se espera que se eleve de alrededor de 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se generan en la actualidad a 8 mil millones de pies cúbicos cada día. Esta cifra, sin precedentes para el sector energético nacional, representa un aumento del 72%. Dicha infraestructura beneficiará a 17 entidades federativas y a un estimado de 16 millones de habitantes.

La inversión que se destinará a la construcción de esta red nacional de gasoductos llegará a 227 mil millones de pesos, cantidad 10 veces mayor que lo invertido en el periodo 1995-2012.

El sistema nacional de gasoductos proyectado cubrirá el norte del país, aumentará los volúmenes de suministro hacia el Bajío, centro y occidente, y llevará los beneficios del gas natural a la región del sur sureste, con lo que se favorecerá a los estados de Chiapas, Guerrero y Oaxaca.

El abasto de gas natural por ductos promoverá el crecimiento económico y la creación de empleos, así como la formación de cadenas productivas y las exportaciones, y hará posible la disminución gradual de las tarifas eléctricas para uso doméstico de bajo y alto consumo y de manera muy importante para la industria, conviene recordar que, en los años 80, el gasoducto Cactus-Monterrey potenció el desarrollo industrial de Nuevo León y un fenómeno semejante puede reproducirse en muchos otros lugares de la República.

La expansión de los gasoductos del país ofrecerá a millones de mexicanos el acceso a un combustible limpio y con menor emisión de gases de efecto invernadero, en comparación con la situación actual, en la que se usan otros petrolíferos e incluso la leña, que afecta considerablemente la salud de las mujeres y los niños campesinos.

La construcción de esta infraestructura de gasoductos será financiada principalmente por la iniciativa privada, asegurando al Estado, a través de sus órganos reguladores, el acceso abierto, precios competitivos y plena competencia en los servicios que se presten. El gobierno por medio de sus empresas públicas productivas, la CFE y Pemex, impulsará los proyectos sin destinar recursos públicos para el desarrollo de las obras y la compra de equipos y ductos. Esta infraestructura facilitará la implantación de industrias manufactureras en todo el territorio nacional.

Así como la Reforma Energética crea un mercado eléctrico mayorista, en el que competirán equitativamente las Empresas Productivas del Estado y los particulares, también instituye un modelo de mercado del gas natural, que establece el principio de acceso abierto en el uso de la capacidad de los gasoductos para las empresas públicas y privadas, a fin de evitar un acaparamiento que inhiba el desarrollo del subsector. Al igual que en toda la Reforma Energética, las actividades relacionadas con la generación de gas natural, su transporte y comercialización, estarán sujetas a estrictas normas de transparencia y rendición de cuentas, conforme a las mejores prácticas internacionales.

En materia de la Reforma del Sector Eléctrico, se publicaron las bases del mercado eléctrico. Los generadores, comercializadores y usuarios calificados participantes del mercado podrán realizar transacciones de compraventa de energía eléctrica, potencia, certificados de energías limpias, derechos financieros de transmisión, y servicios conexos, entre otras.

Durante muchos años, las industrias y comercios en México tuvieron que asumir los altos costos de las tarifas eléctricas, lo que incidió en su competitividad. Estuvieron sujetas a altas tarifas y no había incentivos para disminuir los costos de producción. El nuevo modelo puesto en marcha con la Reforma Energética subsanó esta deficiencia, al crear un mercado

eléctrico en el que los generadores competirán por vender electricidad a los menores costos y en el que los distribuidores y los grandes usuarios, podrán elegir a quién le compran el fluido eléctrico. En el mercado eléctrico se realizarán intercambios de energía, potencia, certificados de energías limpias y derechos financieros de transmisión.

Se pondrá en marcha el 1º de enero de 2016 y será operado de manera independiente por el Centro Nacional de Control de Energía, que entró en funciones hace unos meses. El modelo eléctrico establecido en la Reforma Energética promueve la competencia y permitirá disminuir los costos de generación de una manera eficiente, razonable y sostenida. Si bien los precios internacionales de los hidrocarburos pueden tener altibajos, en materia de electricidad se pretende establecer un mercado sólido y estable, con reglas claras y predecibles y con precios acotados. El sustento de todo esto es que la libre competencia entre generadores y la concurrencia de diversas fuentes de energía, se traduzca en el abatimiento de los altos costos, en beneficio de los consumidores, industriales, comerciales y domésticos.

El CENACE publicará el programa de expansión del Sistema Eléctrico Nacional, que definirá las necesidades y prioridades del país para ampliar la red de transmisión y distribución eléctrica.

Todas estas medidas que se implementarán a lo largo de este año, serán de impulso al uso de fuentes renovables para la generación de electricidad. En los últimos años, hemos visto un creciente interés de inversionistas para invertir en tecnologías eólicas en México. Nuestro país tiene un enorme potencial en este rubro.

Uno de los objetivos fundamentales de la reforma fue el de reducir las tarifas de electricidad en beneficio de las familias y empresas mexicanas. Con respecto al mismo mes del año anterior, en febrero de 2015, la tarifa industrial horaria de media tensión disminuyó en 23.5% para la energía base e intermedia y en 9.3% para la energía punta. Por su parte, la tarifa industrial ordinaria de media tensión se redujo en 16.3% entre febrero de 2014 y febrero de 2015²⁴.

En el sector comercial, la tarifa para usuarios con demanda mayor a 25 kilowatts disminuyó en 14.3% en el mismo periodo. Estos beneficios se convierten en ahorros para nuestras empresas y sectores productivos.

En cuanto a los usuarios domésticos, en enero de este año, el Gobierno Federal suspendió el incremento anual de 4% en las tarifas y redujo un 2% adicional. Las familias, comercios y empresas pueden destinar una parte de los recursos que antes usaban para pagar la electricidad, para

²⁴ Datos proporcionados por la Comisión Federal de Electricidad.

mejorar sus condiciones de vida o incrementar su competitividad. Esta disminución es resultado de dos factores: Por un lado, la reducción en los precios de los combustibles para la generación de electricidad. Entre diciembre de 2013 y diciembre de 2014, los costos del combustóleo bajaron 17%, los del diésel, 8%, y los del gas natural en 10%. El segundo factor tiene que ver con el profundo proceso de transformación que realiza la Comisión Federal de Electricidad que ha emprendido acciones concretas para modernizar sus procesos internos, atraer inversiones, renovar y modernizar su infraestructura, y transitar hacia el uso de insumos más accesibles y de mejor calidad.

Entre las importantes funciones que desempeña el Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), de conformidad con el Artículo 28 constitucional, se encuentra el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional²⁵ como un área estratégica cuyo ejercicio corresponde al Estado de manera exclusiva. El CENACE además desempeña un papel fundamental en otra área estratégica: la planeación del sistema eléctrico del país. Asimismo, en la creación y operación del mercado eléctrico mexicano, el CENACE desempeñará un papel central que permitirá hacer más eficiente y económico el despacho de energía eléctrica a los hogares e industria mexicanos, permitiendo la reducción de los precios de la electricidad. Se tiene prevista una inversión estimada de 23 mil 790 mdd en Centrales de Generación Eléctrica, 3 mil 300 mdd de productores independientes de energía y 4 mil 450 mdd de la Red Nacional de Transmisión.

Resultados a un semestre de implementación

1. Se aprobó el marco reglamentario de la Reforma Energética;
2. Se transformaron CFE y PEMEX en Empresas Productivas del Estado;
3. Se fortalecieron instituciones: CRE y CNH;
4. Se crearon organismos: ASEA, CENACE, CENAGAS, y FMP;
5. Se aprobó el Programa Estratégico Para la Formación de Recursos Humanos en Materia Energética;
6. Se modernizó el IMP y se invierte en innovación y tecnología;
7. Se asignaron campos a Pemex en la Ronda Cero;
8. Pemex inició la migración de contratos al nuevo régimen;
9. Se publicaron la primera y segunda convocatorias de la Ronda Uno;
10. La expansión de la red de gasoductos es una realidad;
11. Se superaron las alertas críticas de gas natural;
12. Se emitieron los lineamientos para los Certificados de Energías Limpias;

²⁵ El Sistema Eléctrico Nacional comprende nueve áreas eléctricas: Noroeste, Norte, Noreste, Occidental, Central, Oriental, Peninsular, con excepción de las Baja Californias.

13. Se publicaron los Criterios de Interconexión y las Bases del Mercado Eléctrico Mayorista;
14. Se han reducido las tarifas de electricidad y gas natural, y
15. Inició el proceso de la Ronda Cero en geotermia.

REFERENCIAS

- Comisión Federal de Electricidad (2015). Recuperado en 10 de marzo de 2015, de www.cfe.gob.mx
- Comisión Nacional de Hidrocarburos (2015). *CNH*. Recuperado en marzo de 2015, de www.cnh.gob.mx.
- Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (2015). *CONUEE*. Recuperado en marzo de 2015, de www.conuee.gob.mx.
- Comisión Reguladora de Energía (2015). *CRE*. Recuperado en marzo de 2015, de www.cre.gob.mx
- Consejo Nacional de Población (2015). *CONAPO*. Recuperado en marzo de 2015, de www.conapo.gob.mx
- Secretaría de Energía (2014). Recuperado el 2015, de www.sener.gob.mx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2015). *SHCP*. Recuperado en marzo de 2015, de www.shcp.gob.mx
- U.S. Energy Information Administration (2015). *EIA*. Recuperado en marzo de 2015, de www.eia.gov.
- Asociación Mexicana de Energía Eólica (2015). *AMDEE*. Recuperado en marzo de 2015, de www.amndee.org.
- Asociación Nacional de Energía Sola. (2015). *ANES*. Recuperado en marzo de 2015, de www.anes.org.mx.
- Diario Oficial de la Federación* (2015). *DOF*. Recuperado en marzo de 2015, de www.dof.gob.mx.
- International Energy Agency (2015). *IEA*. Recuperado en marzo de 2015, de www.iea.org.
- Jensen, M. C. y William H. Meckling (1976). "Theory of the firm: managerial behavior, agency costs and ownership structure". *Journal of Financial Economic*, 305-360.
- Petróleos Mexicanos (2015). *PEMEX*. Recuperado en marzo de 2015, de www.pemex.gob.mx

Revista de Administración Pública



La Reforma Energética y su gestión pública en Pemex

Gerardo Antonio Sánchez Jiménez*

Introducción

La legislación y la gestión de PEMEX ahora bajo su nueva figura jurídica: Empresa Productiva del Estado, implica cambios y ajustes en la Administración Pública, es decir, que los retos y expectativas, deben ubicarse desde las implicaciones del nuevo marco jurídico y la gestión adoptada para cubrirlos, de ahí la razón de este artículo.

La revisión del contexto, las atribuciones y competencias de PEMEX como Empresa Productiva del Estado, así como las metas y objetivos a partir del Plan Nacional de Desarrollo, la transformación bajo el enfoque de una Gestión por Resultados, la necesidad de utilizar herramientas como el Presupuesto basado en Resultados y bajo estos marcos, reflexionar finalmente sobre los retos de PEMEX en materia de sustentabilidad.

I. Contexto

El pasado 20 de diciembre del año 2013 se publicó el Decreto por el que se reforma y adicionan diversas disposiciones de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM), en Materia de Energía. Así mismo, se llegó la fecha del 11 de agosto del año 2014 concluyendo la fase legislativa de un importante ciclo reformador para México. Gracias al Acuerdo Nacional (Pacto por México) entre las principales fuerzas políticas, fue posible generar un memorándum de cambios profundos que han sentado las bases para la construcción de un nuevo México Próspero.¹

El resultado de este proceso y a fin de consolidar el nuevo régimen jurídico del Sector Energético, el Ejecutivo Federal promulgó 9 leyes nuevas y

* Maestro en Administración Pública por el INAP, Servidor Público en Petróleos Mexicanos.

¹ Decreto mediante el cual se reforman los arts. 25, 27 y 28 de la CPEUM, página oficial del DOF. Recuperado en Archivo USB el 04 de marzo del 2015. <http://www.dof.gob.mx/index.php?year=2013&month=12&day=20>

publicó otras 12 modificadas. Concluido este proceso comienza una nueva etapa en la ruta de la transformación, pasamos de las reformas en la ley, a las reformas en acción estrategia que adopta el Gobierno Federal, el objetivo de esta estrategia es que las modificaciones legislativas se conviertan en beneficios concretos para las familias mexicanas.

En la Ciudad de México, el pasado 11 de agosto del 2014, el Presidente de la República Lic. Enrique Peña Nieto dio a conocer que la reforma energética preserva y asegura la propiedad de la nación sobre Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE): “El Estado mexicano mantiene la rectoría en la industria, en los procesos de extracción, explotación, transporte y almacenamiento de hidrocarburos”. Explicó que la reforma energética abre la puerta a la iniciativa privada y tecnologías de punta que permitirán al país la extracción de petróleo y reducir la dependencia del exterior y garantizar la seguridad energética. Dijo que con ello “inicia una nueva era para las empresas más emblemáticas de México”. Agregó que la transformación energética se traducirá en beneficios para las familias como la reducción gradual en los precios de la luz y el gas.²

Se establece la posibilidad de que la Nación otorgue asignaciones o contratos a PEMEX e incorpora también la posibilidad de otorgar contratos a empresas privadas. Esto permitirá poner en producción yacimientos de hidrocarburos que en la actualidad se encuentran ociosos por falta de inversión, de capacidad de ejecución y de tecnología.

La reforma constitucional establece que la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos regulará las modalidades de contraprestación por las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas natural, incluyendo contratos de utilidad o de producción compartida, de licencia o de servicios. El Estado definirá el tipo de contrato que más convenga al país y escogerá la modalidad de contraprestación para lograr el mayor beneficio para el desarrollo de largo plazo del país.

De acuerdo con el Artículo 2 de la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos el Estado Mexicano percibirá ingresos por las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos conforme a lo siguiente:

- I. Por Contrato, las Contraprestaciones establecidas a favor del Estado en cada Contrato de conformidad con esta Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LIH);
- II. Por Asignación, los derechos a que se refiere el Título Tercero de la LIH, y

² Palacio Nacional. “Promulgación de las Leyes Secundarias de la Reforma Energética aprobadas por el Congreso de la Unión”, publicado el 11 de agosto del 2014. Recuperado en Archivo USB el 11 de agosto del 2014.

III. El impuesto sobre la renta que causen los Contratistas y Asignatarios por las actividades que realicen en virtud de un Contrato o una Asignación.

Los ingresos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo serán recibidos por el Fondo Mexicano del Petróleo, conforme a lo señalado en esta Ley, en cada Contrato y en las demás disposiciones aplicables.

La Secretaría de Energía (SENER) se mantiene como la cabeza del sector y tiene entre sus principales facultades: a) definir la política energética; b) adjudicar asignaciones a PEMEX, y c) seleccionar las áreas que podrán ser objeto de contratos para la exploración y extracción de petróleo y gas natural.

La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) será un Órgano Regulador Coordinado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión y autosuficiencia presupuestaria.

La CNH será la encargada de: a) recopilar la información geológica y operativa; b) autorizar trabajos de reconocimiento y exploración superficial, y c) llevar a cabo las licitaciones y asignar contratos de exploración y extracción de gas natural y petróleo, de suscribirlos y administrarlos de manera técnica.³

Se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, su objetivo prioritario será procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del Artículo 27 de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos* (CPEUM).

La Comisión Reguladora de Energía (CRE), se transforma en un Órgano Regulador Coordinado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria.

La CRE otorgará permisos para el almacenamiento, transporte y distribución de petróleo, gas natural y petrolíferos, así como de etano, propano, butano y naftas que se transporten exclusivamente por ducto. También garantizará el acceso abierto y en igualdad de circunstancias la utilización de la infraestructura de transporte por ductos y almacenamiento de hidrocarburos y sus derivados. De igual forma emitirá la regulación de las ventas de primera mano de estos productos hasta en tanto existe competencia efectiva.

³ Título Primero de las Garantías Individuales, Art. 27, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Cámara de Diputados, consultado el día [23 de septiembre del 2014].

La Secretaría de Energía (SENER) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE) se encargarán de la regulación y expedición de permisos conforme al siguiente cuadro:

Cuadro 1
REGULACIÓN Y EXPEDICIÓN DE PERMISOS

SECRETARÍA DE ENERGÍA (SENER)	COMISIÓN REGULADORA DE ENERGÍA (CRE)
Expede Permisos para:	Regula Ventas de primera Mano y expide permisos para:
- Tratamiento y refinación de petróleo.	- Ventas de primera mano, salvo que haya competencia efectiva.
- Procesamiento de gas natural.	- Comercialización, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.
- Exportación e Importación de hidrocarburos, petrolíferos y gas L.P.	- Expendio al público de petrolíferos (gasolinas y diésel).
	- Transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, descompresión, regasificación, comercialización y expendio al público de hidrocarburos.
Determina la política pública sobre la garantía de suministro de petrolíferos y los niveles requeridos.	Establece los principios que regirán el acceso abierto a la infraestructura de ductos y almacenamiento y aprobará las tarifas correspondientes a dichos servicios.

Fuente: Elaboración propia a partir de datos de la SENER.

Los permisionarios que presten los servicios de transporte y distribución por medio de ductos y almacenamiento de hidrocarburos tendrán la obligación de dar acceso abierto a sus instalaciones y servicios.

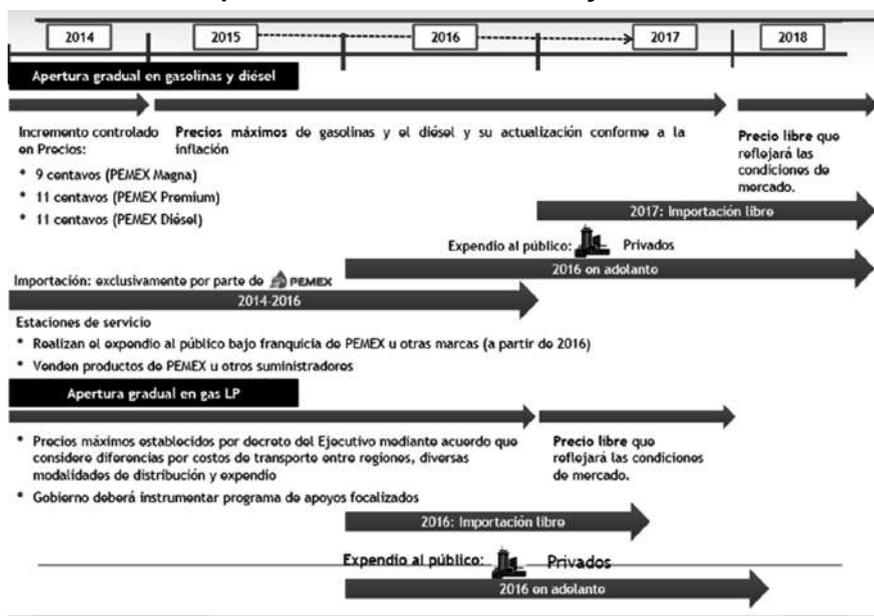
La Reforma Constitucional en Materia Energética previó la creación del Centro Nacional de Gas Natural (CENAGAS) como organismo público descentralizado. Con base en la Reforma, el CENAGAS será el gestor y administrador independiente del Sistema de Transporte y Almacenamiento Nacional Integrado de Gas Natural, mismo que estará conformado por la siguiente infraestructura:

1. Ductos de transporte e instalaciones de almacenamiento de gas natural, y
2. Equipos de compresión, licuefacción, descompresión, regasificación y demás instalaciones vinculadas a la infraestructura señalada en la fracción anterior.

Se promoverá la existencia de precios competitivos para los usuarios y plena competencia en los servicios. Esto hará a través de la inclusión de reglas que establezcan una clara separación entre las actividades que realice cada participante.

Se prevé una apertura gradual y progresiva en las actividades de expendio al público de gasolinas y diésel, así como para gas licuado de petróleo. Como parte del proceso ordenado de apertura, se plantea que la importación de combustibles sea liberada a partir del año 2016 en el caso del gas licuado y a partir de 2017 para gasolinas y diésel.⁴

Cuadro 2
Apertura Gradual a Gasolinas y Diésel



Fuente: Petróleos Mexicanos.

II. La Reforma Energética y su Transformación

La Reforma Energética introduce una profunda transformación en la industria petrolera mexicana y en las actividades del Sistema Eléctrico Nacional para elevar su productividad e incrementar la calidad de sus servicios en beneficio de las familias mexicanas. Ésto se traducirá en un impulso adicional al crecimiento económico de México, en una mayor disponibilidad de petróleo, gas natural y sus derivados, así como en un servicio eléctrico público de mejor calidad, con mayor cobertura y precios más competitivos.

⁴ Título Primero de las Garantías Individuales, Art. 28, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Cámara de Diputados, consultado el día [23 de septiembre del 2014].

La reforma abre el sector a la competencia para atraer inversiones que permitan ampliar la producción de hidrocarburos del país, conservando la propiedad de la nación sobre estos recursos. Para lograrlo, se diseñó un modelo contractual flexible mediante el cual PEMEX y otras empresas podrán participar en la exploración y extracción de petróleo y gas natural. Para que compita con éxito, se dotó a PEMEX de una nueva estructura, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo CA-128/2014 publicado el pasado 18 de noviembre del año 2014, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos (CAPEMEX) aprobó la reorganización de Pemex y la transformación de los cuatro organismos subsidiarios que son: Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Petroquímica y Pemex Gas y Petroquímica Básica en las Empresas Productivas Subsidiarias (EPS) de Exploración y Producción, y de Transformación Industrial, así como la creación de cinco EPS que eventualmente se transformarán en empresas filiales: Perforación y Servicios, Logística, Cogeneración y Servicios, Fertilizantes y Etileno. De autonomía técnica y de gestión, la finalidad de esta autonomía es generar valor económico y rentabilidad para el Estado Mexicano, Pemex podrá realizar las actividades, operaciones o servicios necesarios para el cumplimiento de su objeto por sí mismo, con apoyo de sus empresas productivas subsidiarias y empresas filiales o mediante la celebración de contratos, convenios, alianzas, asociaciones o cualquier acto jurídico con personas físicas o morales de los sectores público, privado o social, nacional o internacional, de acuerdo a lo estipulado en la Ley de Petróleos Mexicanos que establece que Pemex gozará de autonomía técnica, operativa y de gestión.

Por otro lado, el Sistema Eléctrico Nacional recibe un impulso adicional al permitir la participación de más empresas en la generación de electricidad, con lo que se amplía el mercado eléctrico mayorista a fin de reducir el costo de la electricidad, impulsar la transición a energías limpias y extender la cobertura del sistema a las zonas que aún carecen de este esencial servicio. Al tratarse de un sector estratégico, la planeación de la red de transmisión y distribución se conserva en manos del Estado, aunque también se permite la participación de empresas privadas en estas actividades mediante contratos. Al igual que PEMEX, CFE será modernizada sin dejar de ser una empresa propiedad de los mexicanos.

Bajo este contexto, se vislumbra un México más competitivo en donde habrá más empleos formales y bien remunerados. Los mexicanos tendrán un mejor nivel de vida y acceso a una variedad más amplia de productos y servicios a mejores precios. Las familias podrán hacer más con su ingreso al no tener que pagar servicios como la larga distancia nacional ni cobertura celular fuera de su área de servicio, además de que sus recibos de luz y gas serán más bajos. Habrá Internet en parques y edificios públicos, lo que contribuirá a aumentar la productividad y a elevar la calidad de la educación.

Un nuevo México tendrá una mayor oferta de energéticos, lo que además de garantizar la soberanía energética del país, facilitará su industrialización y el aumento de la inversión pública y privada, contribuyendo así a generar más empleos.

Uno de los papeles más importantes que juega la Secretaría de Energía a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), es la de regular y administrar la información sísmica y geológica del país.

III. La Transformación de PEMEX en el marco de la Reforma Energética. Inversión y Gestión por Resultados.

a) Autonomía Técnica y de Gestión

En el marco de la reforma energética PEMEX fue dotada de una gran cantidad de herramientas y condiciones necesarias para competir exitosamente en las actividades energéticas, como su autonomía técnica y de gestión, que hemos comentado con anterioridad.

PEMEX goza de un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, autonomía presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, remuneraciones, contrataciones y demás que requiera para la eficaz realización de su operación, con estas herramientas debe considerarse una buena planeación y preparación en los presupuestos.

Antes de la reforma energética Petróleos Mexicanos era la entidad encargada de recibir y realizar las transferencias a la Tesorería de la Federación por los ingresos petroleros a los que se refiere la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Sin embargo a partir del nuevo Marco Jurídico en materia de Energía, los ingresos petroleros son los recursos que recibe el Gobierno Federal por la suma de las transferencias del Fondo Mexicano del Petróleo y la recaudación por el impuesto sobre la renta que se genere por los contratos y asignaciones, de acuerdo a la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Dado lo anterior, es de considerar si Petróleos Mexicanos dentro de su contexto goza de Autonomía Presupuestal como lo señala la propia Ley de Petróleos Mexicanos en donde establece que Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con autonomía presupuestaria y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) apruebe el Congreso de la Unión, así como el régimen especial en materia presupuestaria, considerando que los directivos aún son nombrados por instancias federales, es decir, los dos órganos supremos que administran, definen la políticas, lineamientos y visión estratégica de

Pemex y empresas productivas subsidiarias y sus empresas filiales son el director general de Pemex que es nombrado por el ejecutivo federal y los funcionarios que integran el Consejo de Administración de Pemex que son los titulares de las secretarías de Hacienda y de Energía como presidente y vicepresidente.

No obstante, la Ley de Petróleos Mexicanos no menciona dentro de su autonomía presupuestal los ingresos petroleros que se generen por la operación de la propia empresa. Salvo los ingresos propios excedentes previa aprobación del Consejo de Administración, para incrementar su gasto de inversión física o para cubrir sus pasivos laborales de corto y largo plazos en materia de pensiones y salud.

En lo que corresponde a la elaboración de su presupuesto anual la SHCP comunicará a Petróleos Mexicanos a más tardar el 15 de junio la estimación preliminar de las variables económicas para el siguiente ejercicio fiscal, la cual tomará en consideración el Director General de Petróleos Mexicanos para elaborar conjuntamente con las empresas productivas subsidiarias el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) consolidado para el año correspondiente.

Así mismo, el Director General de Petróleos Mexicanos enviará a la SHCP a más tardar el 15 de julio el Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, consolidado y aprobado por el Consejo de Administración de la empresa, incluyendo un escenario indicativo consolidado de la meta del balance financiero de la propia empresa y de sus empresas productivas subsidiarias para los siguientes 5 años y el año que se presupueste.

Aunado a lo anterior, se agrega que Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias ejercerán sus respectivos presupuestos sin requerir autorización de la SHCP, siendo sus ejes rectores el Consejo de Administración y el Director General de la empresa.

Además, el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos autorizará las adecuaciones presupuestarias a su presupuesto y al de sus empresas productivas subsidiarias, solo con la autorización de la SHCP podrán realizarse adecuaciones que impliquen deterioro a la meta anual del balance financiero o incrementos al presupuesto regularizable de servicios personales.

Finalmente, como se puede observar Petróleos Mexicanos solo tiene autonomía presupuestal en el ejercicio de su gasto que le fue aprobado por la Cámara de Diputados y asignado por la SHCP a través del Presupuesto de Egresos de la Federación, sin embargo, a la hora de elaborar e integrar el Proyecto del Presupuesto, Petróleos Mexicanos deberá tomar en cuenta la estimación preliminar de las variables económicas que le

fue proporcionada por la SHCP, dejando sin libertad para poder integrar el presupuesto que realmente requiere la empresa para su correcta y efectiva operación e inversión, así como sus respectivos mantenimientos.

Además, la reforma energética es uno de los cambios más importantes en la historia y como tal presenta importantes retos para PEMEX, el principal cambio de paradigma es que enfrentará competencia en las diversas actividades que se realizan, para ello es necesario fortalecer la competitividad en toda la cadena productiva.

PEMEX está en un proceso de transformación en una empresa rentable, productiva y eficiente, innovadora, enfocada al cliente, transparente, segura, confiable y sustentable.

El modelo de transformación de PEMEX gira en 4 ejes de acción que se mencionan a continuación:

1. Crear una cultura de alto desempeño (flexibilidad normativa y asesoría jurídica). PEMEX es una empresa que adapta su estrategia, objetivos, metas, procesos e inversiones a los requerimientos de sus mercados relevantes con un enfoque de creación de valor, competitividad y de satisfacción al cliente; sustentado en personal reconocido y motivado, orientado a resultados, responsable, altamente capacitado, comprometido con la mejora continua, maximizando la productividad, la actitud de servicio y trabajando en equipo.
2. Enfocar portafolio de negocios a las actividades sustantivas y de alta rentabilidad (disponibilidad oportuna de recursos).
Empresa líder en el mercado nacional de hidrocarburos, petrolíferos y petroquímicos con características de calidad y precio competitivo. Jugador estratégico en la exploración y producción de hidrocarburos, con una posición relevante en el mercado mundial de hidrocarburos, ofreciendo productos de calidad consistente.
Aliado consolidado por su experiencia y conocimiento de la geología, la operación sustentable y el mercado de hidrocarburos en México.
3. Implementar modelo de negocios basado en la gestión por procesos (gestión de la información).
Enfoque en gestión por procesos de negocio que genera una estructura organizacional esbelta, eficiente y ágil, con flexibilidad para adaptarse cuando la estrategia de la organización lo requiera, reconocida por su transparencia y rendición de cuentas.
Que cuente con un gobierno corporativo con un sistema de control interno robusto, que garantice la gestión efectiva y sustentable del negocio y dé certidumbre y confianza a inversionistas y terceros interesados sobre la conducción honesta y responsable del mismo.
4. Implementar un sistema para administración de la excelencia operativa (facultad para toma de decisiones). PEMEX es una empresa que optimiza el uso de sus activos y capacidad instalada.

Manteniendo una operación segura, confiable, eficiente y sustentable, que sea referencia en estándares internacionales.⁵

b) Proyectos de Inversión

Por su parte, la reforma energética busca transformar a Petróleos Mexicanos poniendo en marcha importantes proyectos de inversión, en una empresa moderna, eficiente, competitiva, productiva y transparente. Refiriéndonos al inicio de la reconfiguración de la Refinería Miguel Hidalgo en Tula, el arranque de la primera fase del gasoducto “Los Ramones” que tendrá más de mil kilómetros de longitud desde la frontera norte hasta el centro del país, así como la rehabilitación de la planta de amoníaco en la Unidad Petroquímica Camargo.

Así mismo, a principios de este año iniciaron las operaciones para el transporte de gas natural de Jaltipán, Veracruz, a la refinería de Salina Cruz, Oaxaca, así como los trabajos de construcción de la flota menor de PEMEX. Son obras de gran impacto que detonarán empleos y derrama económica en diversas regiones del país, además de fortalecer la industria nacional con combustibles más baratos, menos contaminantes y de mejor calidad.

La reconfiguración de Tula se definió con base en el nuevo mandato constitucional de generar valor económico, con este proyecto se reducirá en 10% la producción de combustóleo, el cual es más contaminante y menos rentable que destilados como la gasolina y el diésel. **Los Ramones** es la mayor obra de infraestructura para transportar gas natural que se ha hecho en los últimos 40 años, ya que permitirá la importación de hasta 2 mil 100 millones de pies cúbicos diarios de gas natural –lo que representa casi un tercio del consumo total actual a nivel nacional–, a fin de satisfacer la demanda creciente del combustible, principalmente en la zona centro-occidente. **La planta de amoníaco en Camargo** producirá 132 toneladas anuales de ese insumo básico para los fertilizantes, lo que generará mejores condiciones para los productores del campo, mientras que **el gasoducto Jaltipán-Salina Cruz** es el sistema de transporte de gas natural del corredor interoceánico, unirá al Golfo de México con el Pacífico a lo largo de 300 kilómetros y llevará por primera vez éste combustible por ducto a la zona sur del país. Este proyecto permitirá sustituir –en la refinería Antonio Dovalí Jaime– el uso de 4 millones 380 mil barriles de combustóleo pesado al año por gas natural, generando ahorros por 173 millones de dólares, con lo que prácticamente se cubrirá el monto de la inversión. De este modo, será posible reducir en gran medida la contaminación disminuyendo las emisiones a la atmósfera de bióxido de carbono en 450 mil toneladas y de óxidos de azufre en 50 mil toneladas anuales, en este sentido el proyecto será clave para la compensación

⁵ S/A, Transformación de PEMEX, Retos y Oportunidades, Intranet de PEMEX, consultado el día 13 de agosto del 2014.

por bonos de carbono, los cuales representan un ahorro sustantivo de recursos en las operaciones de PEMEX.

Con una inversión total de mil 400 millones de dólares, el corredor interoceánico abarca diversos ductos para transporte de hidrocarburos con capacidad de hasta 3 millones de barriles diarios, así como infraestructura portuaria y de almacenamiento y distribución con lo que se reducirá el tiempo de transporte de combustible del Golfo al Pacífico de 16 a 7 días.

Este corredor además de satisfacer la demanda de gas natural en el mercado nacional será un polo para atraer inversiones y mayor actividad económica en el sur del país generando empleos formales y de calidad.⁶

Por su parte, el proceso que constituye la denominada **Ronda Cero**, le asigna a Petróleos Mexicanos los recursos petroleros para asegurar un nivel de inversión en exploración, desarrollo y extracción sostenible, los cuales representan los recursos con los que Petróleos Mexicanos inicia esta nueva era del sector energético nacional. Además, PEMEX podrá acceder a nuevas áreas como resultado de las rondas de licitación que posteriormente se emitan.

Adicionalmente, la Ronda Cero define los recursos petroleros con los que contará el Estado para multiplicar la inversión en exploración y extracción de hidrocarburos en el país a través de rondas de licitación abiertas a la participación de la industria petrolera, con el fin de incrementar la seguridad energética de México.

Por último, **la Ronda uno (1)** son los procesos licitatorios a través de los cuales se adjudicarán los contratos a las compañías que resulten con la propuesta técnica y económica más solvente y conveniente para el Estado. En la ronda uno se contempla un portafolio de negocios con las siguientes áreas: Aguas Someras, Terrestre Sur, Terrestre Norte y Aguas Profundas.

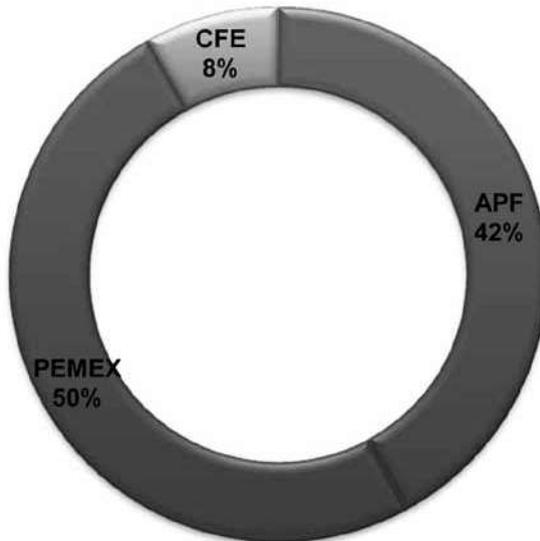
Cabe recordar que derivado de la caída de los precios del petróleo el pasado 30 de enero del 2015, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de su titular el Dr. Luis Videgaray Caso, anunció el ajuste al gasto público, en un orden de 124.3 miles de millones de pesos, dividiendo el recorte presupuestal de la siguiente manera:

- * **Administración Pública Federal, Dependencias y Entidades del Gobierno:** 52.3 miles de millones de pesos.
- * **Petróleos Mexicanos:** 62.0 miles de millones de pesos.
- * **Comisión Federal de Electricidad:** 10.0 miles de millones de pesos.⁷

⁶ Gerencia de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos, *Revista Orgullo Petrolero*, No. 15, año 2015, págs. 5-15.

⁷ S/A, Ajuste al Gasto Público para la Administración Pública Federal, página oficial de la SHCP. Recuperado en Archivo USB el 30 de enero del 2015.

Gráfica 1
Ajuste al Gasto Público para la APF Y APE 2015



Fuente: Elaboración Propia (SHCP).

En consecuencia, algunos proyectos tuvieron que ajustar su gasto y suspender temporalmente su ejecución, por lo cual, se tendrá que tomar en cuenta el vínculo que existe entre la Gestión por Resultados (GpR) y el Presupuesto que conlleva a una articulación efectiva entre lo planeado y lo presupuestado, piezas claves para la creación de impactos en la sociedad. Para ello, se cuenta con el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) herramientas operativas de la Gestión por Resultados (GpR). En el PEF se definen los recursos aprobados a las instituciones públicas para que lleven a cabo la generación de bienes y servicios, por tal motivo, representa la concertación del PND, sus ejes y programas. En este mismo contexto podemos decir que la articulación del PND y del PEF depende en gran medida del éxito de la Gestión por Resultados (GpR).

c) PEMEX y el Presupuesto Basado en Resultados (PbR)

Con la finalidad de avanzar sólidamente en la institucionalización de la GpR, es necesario contar con un Presupuesto Basado en Resultados (PbR), motivo por el cual, no es posible consolidar una GpR sin un PbR y viceversa, lo que refiere una relación entre la cultura organizacional que debe prevalecer en el gobierno federal y la manera de distribuir los recursos con base a resultados.

En las Administraciones Públicas pasadas, el gobierno federal en México ha adoptado un enfoque de valuación sin fomentar una cultura orientada a

resultados, de esta manera se ha mantenido un enfoque de distribución de recursos de manera tradicional (incrementalista), es decir, incrementando sus montos año con año.

Como se expuso anteriormente, para que exista una gestión por resultados, debe existir un proceso presupuestario orientado a los mismos, por lo anterior, es un reto actual considerar estos elementos de gestión dentro de un rediseño institucional.

Una de las propuestas más destacadas de la GpR es hacer posible el cambio en el funcionamiento del sector público y de esta manera, generar un gobierno que sustente su actuación en términos de los resultados obtenidos y de los impactos reales en la sociedad, implica la adopción de reformas administrativas y organizacionales entre las que figuran la transformación de los principales mecanismos de acción del gobierno: El presupuesto, en este sentido queda claro que institucionalizar la cultura del GpR no depende de una sola institución, sino de toda la Administración Pública en su conjunto.

La Nueva Gestión Pública (NGP) se ha constituido como el eje del cambio y la modernización de las administraciones públicas a nivel mundial. La propuesta de este modelo implica hacer un redimensionamiento del Estado, poniendo énfasis en la eficiencia, eficacia y productividad a través de la utilización de herramientas metodológicas propias de la gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas. Esto implica la racionalización de estructuras y procedimientos, el mejoramiento de los procesos de toma de decisiones e incrementar la productividad y la eficiencia de los servicios públicos que el Estado ofrece a los ciudadanos.

Así mismo, para implementar esta nueva visión, se requiere de modificaciones profundas al funcionamiento del sector público. En este sentido, en México se llevaron a cabo reformas de Estado (institucionales) con el propósito de dinamizar y fortalecer el quehacer gubernamental en la actual administración. Uno de los pilares estratégicos de esta Reforma tiene que ver con el sector energético, la adecuación y reorientación del marco presupuestario y el ejercicio del gasto público. Es este principio en el que se establecen las bases para un ejercicio mucho más transparente del gasto con una orientación hacia el logro de resultados verificables y tangibles en el mediano y largo plazos.

Con base en lo anterior, la Gestión por Resultados (GpR), se entiende como el modelo de cultura organizacional, directiva y de desempeño institucional, que pone el énfasis en los resultados (en vez de los procedimientos). Aunque interesa cómo se hacen las cosas, cobra mayor relevancia qué se hace, qué se logra y cuál es su impacto en el bienestar de la población; es decir, la creación de valor público.

En esta misma idea, el Presupuesto basado en Resultados (PbR) se constituye como el instrumento metodológico y el modelo de cultura organizacional cuyo objetivo es que los recursos públicos se asignen prioritariamente a los programas que generan más beneficios a la población y que se corrija el diseño de aquéllos que no están funcionando correctamente. Un presupuesto con enfoque en el logro de resultados consiste en que los órganos públicos establezcan de manera puntual los objetivos que se alcanzarán con los recursos que se asignen a sus respectivos programas y que el grado de consecución de dichos objetivos pueda ser efectivamente confirmado mediante el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED). Este último, permite la valoración objetiva del desempeño de los programas y las políticas públicas a través del seguimiento y verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión para:

1. Conocer los resultados del ejercicio de los recursos y el impacto social de los programas;
2. Identificar la eficacia, eficiencia, economía y calidad del gasto, y
3. Procurar una mayor productividad de los procesos gubernamentales.

Lo anterior, con el objeto de entregar mejores bienes y servicios públicos a la población, elevando la calidad del gasto público y promover una adecuada Transparencia y Rendición de Cuentas.

Otro de los mayores obstáculos para Petróleos Mexicanos es el excesivo marco regulatorio, considerando una gran cantidad de disposiciones normativas que hacen un proceso tortuoso en la contratación de bienes, servicios y obra pública, así como excesivos puntos de control que no agregan transparencia al proceso, dando como resultado procesos ineficientes en las contrataciones y con efectos presupuestales de subejercicios que afectan la asignación presupuestal de los ejercicios fiscales actuales y subsecuentes.

En el mismo contexto, Petróleos Mexicanos se encuentra en una reestructuración y autonomía de gestión, que de acuerdo con su eje de acción número tres, establece la estructura organizacional, refiriéndose a una estructura ágil y flexible que siempre este a la altura de los retos, con el objeto de mejorar su operación, generar economías de escala, mejorar el control de los procesos productivos y simplificar las estructuras organizacionales, proceder a integrar los procesos de exploración y producción, refinación, gas y petroquímica, bajo la conducción del corporativo de Petróleos Mexicanos, manteniendo la disciplina operativa y del cálculo económico, para medir y eficientar la rentabilidad de cada proceso productivo y de apoyo, garantizando así la comunicación y rendición de cuentas.

Cabe entonces puntualizar que para llevar a cabo los procesos que permitan dar cumplimiento a la planeación y programación en forma oportuna

y objetiva, es necesario asignar desde el inicio de cada ejercicio fiscal los recursos presupuestales en su totalidad tanto en flujo de efectivo como en devengado (presupuesto comprometido), con el fin de crear los nuevos compromisos a los programas sustantivos de las actividades ineludibles de su línea de negocio. De lo contrario, PEMEX seguirá generando montos importantes de subejercicios por calendarizaciones no acordes a lo planeado, muy cuestionados por la SHCP al momento de otorgar la totalidad faltante de los recursos aprobados en el PEF.

IV. Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente

a) Contexto

Para el sector energético resulta indispensable establecer procedimientos que permitan a las autoridades competentes garantizar en todo momento el bienestar y desarrollo de las comunidades donde se llevarán a cabo los proyectos, garantizar la viabilidad y rentabilidad social de éstos, y reducir los riesgos de inversión y costos de transacción para los desarrolladores e inversionistas.

La reforma energética impulsa un cambio de paradigma que plantea un desarrollo integral del sector energético, fortaleciendo los enfoques de sostenibilidad y derechos humanos, en una relación armónica con el desarrollo económico. La legislación aprobada el año pasado coloca a las comunidades en un lugar central del desarrollo del sector energético, mediante esquemas que garanticen su participación informada, y del fortalecimiento de mecanismos que favorezcan su acceso a los beneficios derivados de las actividades del sector.

El nuevo marco institucional privilegia la necesidad de contar con esquemas para generar relaciones virtuosas entre el Estado, las comunidades y los desarrolladores de proyectos, estableciendo por primera vez las reglas para implementar evaluaciones de impacto social, consultas previas libres e informadas a pueblos y comunidades indígenas, y mecanismos para regular la ocupación superficial.

Así, los asignatarios y contratistas estarán obligados a llevar a cabo una evaluación de impacto social que deberá contener la identificación, caracterización, predicción y valoración de los impactos sociales que podrían derivarse de las actividades que se pretenden desarrollar, así como las medidas de mitigación correspondientes, en los términos que habrán de precisarse en el Reglamento de la Ley correspondiente.⁸

⁸ S/A, Uso de Tierras, Sostenibilidad y Derechos Humanos en el Sector Energético, página oficial de la SENER. Recuperado en Archivo USB el 04 de marzo del 2015.

Con la finalidad de salvaguardar los intereses y derechos de las comunidades en las que se desarrollen proyectos del sector hidrocarburos, deberán llevarse a cabo los procedimientos de consulta, en los cuales podrán participar las Empresas Productivas del Estado y sus subsidiarias y filiales, así como particulares, conforme a la normatividad aplicable.

De manera particular, el Reglamento de la Ley abordará lo conducente en el caso de comunidades y pueblos indígenas de conformidad con el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales en países independientes de la Organización Internacional del Trabajo. Con estas previsiones, se sientan las bases jurídicas para lograr que proyectos importantes de infraestructura en el sector de hidrocarburos sean implementados con la certeza requerida y cumpliendo con las disposiciones internacionales y retomando las mejores prácticas de gestión social.⁹

b) Medio Ambiente

En diversos foros el Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Juan José Guerra Abud, afirma que el reto más importante que enfrenta la humanidad en el siglo XXI es el cambio climático, enfatizó que uno de los beneficiarios de la reforma será el medio ambiente.

Señaló que las evidencias demuestran que México por su posición geográfica en medio de sus dos océanos y aún siendo un pequeño emisor de gases de efecto invernadero, es uno de los países más afectados por este fenómeno. Preciso que el 60% de las emisiones de gas efecto invernadero en el país están relacionadas con el sector energético, así que de acuerdo con la Ley General del Cambio Climático para el año 2020 deberán reducirse en 30% las emisiones de este tipo de gases.

Por lo tanto, Petróleos Mexicanos como parte de las actividades del gobierno mexicano para apoyar las acciones propuestas por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) para combatir el cambio climático, se incorporó a la alianza de Petróleo y Gas de la Coalición de Clima Aire Limpio (CCAC) que busca fortalecer las medidas para reducir las emisiones de metano y la quema de gas.¹⁰

El objetivo es contribuir al combate del cambio climático disminuyendo las emisiones de contaminantes de vida corta, en especial el metano y el hollín, mediante la aplicación de tecnologías más eficientes y las mejores prácticas de operación que sean rentables y técnicamente factibles, contribuyendo así a la rentabilidad de la empresa. La participación de PEMEX en esta alianza se traducirá en la mejora de los procesos productivos lo

⁹ *Ídem.*

¹⁰ Gerencia de Comunicación Social de Petróleos Mexicanos, *Revista Orgullo Petrolero*, No. 14, año 2014, pág. 32.

que favorecerá la generación de ahorros económicos y la reducción de riesgos industriales y de salud.¹¹

Petróleos Mexicanos es una empresa responsable y sustentable aquella que como parte de su estrategia de negocios, atiende los intereses legítimos de sus diferentes grupos de interés y los incorpora a la planeación y desarrollo de sus actividades.

Por la naturaleza de su actividad y considerando la estrecha relación que guardamos con el entorno ambiental y social, deberán de tener en cuenta el papel fundamental en la promoción del desarrollo sustentable, en el cuidado del medio ambiente y en la conservación de la biodiversidad.

Los trabajadores petroleros de México deben entender la sustentabilidad como el aprovechamiento racional y responsable de los recursos naturales para favorecer el desarrollo del país y garantizar la continuidad de las operaciones. Esta concepción se basa en tres pilares fundamentales:

1. En lo económico, garantizar una planeación y actuación responsables que aseguren la continuidad del negocio para proveer al país de la energía que requiere para su desarrollo, aumentando el valor de los activos de la empresa y operando de manera ágil, transparente y con un alto nivel de innovación y resultados.¹²
2. En lo social, mantener y construir relaciones transparentes, de respeto y de mutuo beneficio con las comunidades asentadas en los lugares en donde se lleva a cabo la actividad petrolera, así como con los trabajadores de la empresa y con la sociedad en su conjunto.¹³
3. En lo ambiental, desarrollar las actividades de manera responsable, considerando como valores esenciales la seguridad, la salud y la protección y conservación del medio ambiente.

Debiendo estar convencidos de que la sustentabilidad es un buen negocio, es por ello que deberán de trabajar conjuntamente con las áreas involucradas en cada proceso todos los días, con el objeto de tener una operación cada vez más limpia, más segura y más eficiente.

En resumen y como aporte de este artículo es dar a conocer la relación e impactos que se derivan de la reforma energética en acción, así como los beneficios que resultan producto de la reforma energética en correlación a la sociedad y el medio ambiente de acuerdo a lo siguiente:

¹¹ *Ídem.*

¹² S/A, Programación y Presupuestación, Presupuesto Basado por Resultados, página oficial de la SHCP.

¹³ S/A, Transparencia Mexicana, página oficial de Transparencia Mexicana.

- a) Se pretende en los siguientes años bajar la luz, gracias a que más empresas podrán generar energía eléctrica y que se utilizaran tecnologías y combustibles más limpios y económicos como el gas natural y las energías renovables;
- b) Se podrá saber exactamente cuánto dinero se obtiene del petróleo y en que se gasta;
- c) Se considera que para el año 2018 se encuentre a la baja el precio de las gasolinas y el diésel, derivado de la competitividad que exista en el mercado nacional;
- d) La reforma energética atraerá inversiones y generará empleos mejor pagados, por lo que la economía crecerá 1% adicional en 2018 y 2% en 2025 aproximadamente según la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SCHP).
- e) Gracias a la instrumentación de la Reforma Energética se podrá respirar aire más puro, ya que para generar electricidad se usará gas natural que es entre 68% y 72% menos contaminante que los combustibles que se usan actualmente.
- f) Se podrá vivir en un medio ambiente menos contaminado gracias a que se incentivará a las empresas a usar energías limpias como la eólica, la solar y la geotérmica que aprovecha el vapor del subsuelo.
- g) Parte de los ingresos del petróleo se destinarán a la seguridad social, al ahorro de largo plazo, ofrecer becas universitarias, y apoyar la investigación científica.
- h) Se prevé que aproximadamente se crearán medio millón de empleos adicionales para 2018 y otros dos millones para 2025.

Para finalizar, se bajará el precio del gas natural ya que se importará menos y se extraerá más en territorio nacional.

Conclusiones

PEMEX se encuentra en un momento de excepción, a partir de la aprobación del marco jurídico que le otorga una figura jurídica diferente de la cual fue creado. Ello orientado a un Plan Nacional de Desarrollo cuyos objetivos y metas pretenden dar un giro en la economía del país, considerando el papel de Petróleos Mexicanos como Empresa Productiva del Estado.

Lo anterior, conlleva a que la empresa se enfoque para el cumplimiento de metas y objetivos considerando sus atribuciones y competencias, a asumir un nuevo estilo de gestión, incluso en sus proyectos de inversión, es decir, incorporar los principios de la Gestión por Resultados, lo cual incluye como un punto clave, el asumir el Presupuesto por Resultados.

Con el fin de dar seguimiento a la aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación, asegurando las mejores condiciones para obtener

resultados en la producción en cuanto a precio y calidad, con reglas claras, acreditando el manejo de los recursos económicos, con eficacia, eficiencia, imparcialidad, honradez, racionalidad, austeridad, transparencia y rendición de cuentas en el cumplimiento de cada una de las etapas de sus procesos, PEMEX debe alinear sus objetivos al Plan Nacional de Desarrollo que corresponda, con fundamento en la planeación a mediano y a largo plazos en su aplicación en las diferentes instancias, lo que conllevará a un mejor desempeño en la aplicación de los recursos públicos, aportando con ello una transparencia presupuestaria más eficiente y eficaz.

Es innegable que para entender el PEF desde el punto de vista de la Nueva Gestión Pública (NGP) y su orientación hacia resultados, debe existir un proceso presupuestario orientado a los mismos, por lo anterior, es un reto actual considerar estos elementos de gestión dentro de un rediseño institucional.

Con la autonomía de gestión, se pretende destinar mayores recursos a la inversión que permitan integrar reservas de hidrocarburos, establecer ritmos de producción que optimicen la explotación de los yacimientos y contribuyan a fortalecer la cadena de valor integral de la industria petrolera con el apoyo de los contratos compartidos que se licitarán en el presente año (2015) en lo que se refiere a la ronda cero y uno, para el cumplimiento de las metas de producción, que nos permita el saneamiento financiero con un plan de acciones de corto, mediano y largo plazos, para sanear la estructura financiera integral de la cadena de valor de Petróleos Mexicanos.

En lo que respecta a Transparencia hay que dejar claro que tanto la rendición de cuentas como la transparencia misma, son aliados que van de la mano uno a otro, pero es importante señalar que en ningún momento se pueden señalar como sinónimos.

Con la rendición de cuentas, el Gobierno informa y explica a los ciudadanos sobre sus acciones, mientras que debe transparentarse para dejar ver sus estructuras y funcionamiento y en consecuencia, ser sujeto del escrutinio público. Gracias a la rendición de cuentas, los ciudadanos pueden estar informados de qué hace y cómo lo hace el Gobierno y sus instituciones. Por su lado, con la transparencia pueden averiguar si el gobierno está realmente haciendo lo que informa.

Ante lo expuesto con anterioridad, es fundamental el parte-aguas de la reforma energética, que representa una profunda transformación y modernización del modelo energético nacional y la ampliación de las herramientas jurídicas del Estado mexicano, lo que significa mejores condiciones sociales y económicas para los mexicanos que incluso impactará en el proyecto de sustentabilidad y medio ambiente.

Pilar de la reforma energética, es la apertura de los hidrocarburos a las nuevas formas de participación del sector privado en donde Petróleos Mexicanos como Empresa Productiva del Estado se encuentra en un proceso de transformación y transición con un nuevo marco jurídico dotado de una gran cantidad de herramientas y condiciones necesarias para competir exitosamente en las actividades energéticas, entre ellas su autonomía técnica y de gestión, las que permiten a PEMEX gozar de un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, autonomía presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, remuneraciones, contrataciones y demás que requiera para la eficaz realización de su operación.

Es por ello que PEMEX se está transformando y transitando para ser una empresa competitiva, rentable, productiva y eficiente, innovadora, enfocada al cliente, transparente, segura, confiable y sustentable, competitiva en un entorno de libre mercado y dispuesto a enfrentar los retos de una empresa sustentable que impacte de manera positiva en el medio ambiente y el desarrollo de las comunidades.

Por último, en un contexto global, la agenda de la modernización del Estado, la reforma administrativa y la evaluación del desempeño, son requisitos para promover una agenda de desarrollo que incluya estabilidad macroeconómica, mayor equidad, una asignación más efectiva de los recursos y un crecimiento económico sostenible, que todo gobierno debe evaluar para garantizar resultados.

FUENTES DE INVESTIGACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

- Colmenares César, Francisco. *Corrupción en las compras Gubernamentales, el caso de PEMEX*. México, Plaza y Valdés, 2010.
- ; Barbosa Cano, Fabio y Domínguez Vergara, Nicolás. *PEMEX Presente y Futuro*. México, Plaza Valdés, 2010.
- Chávez Presa, Jorge Alejandro. *Para Recobrar la Confianza en el Gobierno, hacia la transparencia y mejores resultados con el presupuesto público*. México, Fondo de Cultura Económica, segunda reimpresión, 2004.
- Infante Meléndez, Héctor Mateo. *Adquisición de Bienes y Contratación de Servicios del Sector Público*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2011.
- Paniagua Bravo, Víctor; Paniagua Pinto, Miriam y Paniagua Pinto, María de los Ángeles. *Sistema de Control Presupuestario*. México, Instituto Mexicano de Contadores Públicos, sexta edición, 2007.

- Pichardo Pagaza, Ignacio. *El proceso administrativo de la planeación económica en México*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, *Serie Praxis* 119, 2007.
- Ramos Torres, Daniel. *El Presupuesto de la Federación, Naturaleza y Efectos Jurídicos Lecciones de Derecho Presupuestario*. México, Public Management de México, 2014.
- . *Licitación Pública en el Marco de la Doctrina de los Contratos Administrativos, su Legislación Vigente y la Jurisprudencia*. México, Escuela Nacional de Administración Pública, A.C., 2004.
- . *Contratos de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, y Obras Públicas Relacionadas con las Actividades Sustantivas de Carácter Productivo de PEMEX y sus Organismos Subsidiarios*. Public Management de México, 2011.
- . *Régimen de los Contratos de Adquisiciones, Arrendamientos, Servicios, Obras Públicas en la Ley de Petróleos Mexicanos*. México, Publicaciones Administrativas Contables Jurídicas, 2009.
- Sánchez González, José Juan. *La Corrupción Administrativa en México*. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2012.
- Villalobos Pacheco, Alberto. *El Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en México: Una propuesta para los Gobiernos Locales*. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 2010.

HEMEROGRAFÍA

- Revista de Administración Pública (RAP), Volumen XLIII, Número Especial (septiembre-diciembre 2008), **Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción**. México, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Revista de Administración Pública (RAP), Volumen XLVIII, N° 1, (enero-abril 2013), **Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción**. México, Instituto Nacional de Administración Pública.

LEGISLACIÓN

- **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, *Diario Oficial de la Federación* del 05 de febrero de 1917, última reforma publicada en el DOF del 07 de julio del 2014.
- **Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero del 2000, última reforma publicada en el DOF del 11 de agosto del 2014.
- **Ley de Fiscalización y Rendición de Cuentas de la Federación**, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de mayo de 2009, última reforma en el DOF del 18 de junio de 2010.

- **Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 4 de enero del 2000, última reforma publicada en el DOF el 11 de agosto del 2014.
- **Ley de Planeación**, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983, última reforma pública en el DOF del 09 de abril del 2012.
- **Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas**, *Diario Oficial de la Federación* del 11 de junio del 2012.
- **Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, *Diario Oficial de la Federación* del 30 de marzo de 2006, última reforma publicada en el DOF del 11 de agosto del 2014.
- **Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, *Diario Oficial de la Federación* del 13 de marzo de 2012, última reforma publicada en el DOF del 14 de julio del 2014.
- **Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio de 2002, última reforma publicada en el DOF del 14 de julio del 2014.
- **Ley General de Contabilidad Gubernamental**, *Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre de 2008, última reforma en el DOF del 09 de diciembre del 2013.
- **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal**, *Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre de 1976, última reforma publicada en el DOF del 11 de agosto del 2014.
- **Ley de Petróleos Mexicanos**, *Diario Oficial de la Federación* del 11 de agosto del 2014.
- **Reglamento de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de julio del 2010.
- **Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de julio del 2010.
- **Reglamento de la Ley de Petróleos Mexicanos**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 04 de septiembre del 2009.
- **Reglamento de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de junio del 2006, última reforma en el DOF del 25 de abril del 2014.
- **Reglamento de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental**, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de junio del 2003.

- Anexo 1 del Oficio Circular 307-A-6050, Clasificador por Objeto del Gasto 2010, SHCP.
- Control Presupuestario del Gasto NEIFG, Norma Específica de Información Financiera Gubernamental, SHCP.

- Lineamientos de Austeridad, Racionalidad, Disciplina y Control del Ejercicio Presupuestario Vigente (SHCP).
- Oficio Circular 307-A-0917 del 12 de marzo del 2010. Establece las medidas de austeridad y disciplina del gasto de la Administración Pública Federal. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestario, última Circular Oficio 307-A-2255 del 17 de mayo del 2012.
- Oficio Circular 307-A-1563 del 20 de mayo del 2013. Lineamientos para el Proceso de Programación y Presupuestación para el Ejercicio Fiscal 2014.
- Oficio Circular 307-A-1889 del 12 de junio del 2013. Lineamientos para la Alineación de los Programas Presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Oficio Circular 307-A-2488, Emisión del Manual de Programación y Presupuesto para el ejercicio 2014, SHCP.
- Oficio Circular 307-A-4435, Lineamientos para la integración del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio 2014. Elaboración y Autorización de sus Calendarios de Presupuesto, Carga de sus Calendarios de Presupuesto, Carga de sus Calendarios de sus Anexos Transversales, y Modificaciones de sus Metas, SHCP.

DOCUMENTOS OFICIALES

- Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018.
- Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el ejercicio fiscal que corresponda.
- Presupuesto basado en Resultados (PbR) y Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), Subsecretaría de Egresos, Unidad Política y Control Presupuestario, SHCP, 2014.
- Programa Nacional de Rendición de Cuentas, Transparencia y Combate a la Corrupción 2008-2012.
- Petróleos Mexicanos, Bases, Reglas y Procedimientos para la Formulación de los Proyectos de Presupuestos de Petróleos Mexicanos y de sus Organismos Subsidiarios, Dirección Corporativa de Finanzas.
- Petróleos Mexicanos, Criterios Generales en Materia de Racionalidad, Austeridad y Disciplina Presupuestaria para Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, ejercicio fiscal 2010 y 2012.

MESOGRAFÍA

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, página donde se consulta la normatividad referente a la Nueva Estructura Programática, Sistema de Evaluación del Desempeño, Presupuesto Basado en

Resultados. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/Paginas/DocumentosRecientes.aspx>

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, página donde se consulta la normatividad referente a la Nueva Estructura Programática. <http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/temas/pef/2000/documentos/introduccion/anexo5.pdf> NEP 06 Octubre 2014.
- Cámara de Diputados, página donde se consulta las Leyes Federales Vigentes de la Administración Pública Federal 2014, Cámara de Diputados, consultado el 30 de septiembre 2014. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/index.htm>
- Cámara de Diputados, página donde se consulta los Reglamentos de las Leyes Federales Vigentes de la Administración Pública Federal 2014, Cámara de Diputados, consultado el 30 de septiembre 2014. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/regla.htm>
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, página donde se consulta la programación y presupuestación del PBR y SED, SHCP, consultado el 06 de octubre 2014. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/progra_presupuestacion/Paginas/intro.aspx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, página donde se consulta la Conceptualización del PBR y SED, SHCP, consultado el 06 de octubre 2014. http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/sitio_pbr/Paginas/conceptualizacion.aspx
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público, página donde se consulta la cedula de conceptos básicos del PBR y SED, SHCP, consultado el 06 de octubre 2014. <http://www.shcp.gob.mx/EGRESOS/PEF/sed/Cedula%20conceptos.pdf>
- Presidencia de la República, página donde se consulta la explicación de la Reforma en Materia de Energía y Transparencia, consultado el 12 de agosto 2014. http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/RESUMEN_DE_LA_EXPLICACION_REFORMA_EN_MATERIA_DE_TRANSPARENCIA.pdf
- Transparencia Mexicana, página donde se consulta la Transparencia Mexicana, consultado el 07 de noviembre 2014. <http://www.tm.org.mx/c/inicio/>
- Petróleos Mexicanos, página donde se consulta las Nuevas disposiciones en materia de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas, Aprobadas por Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos, en fecha 7 de noviembre del 2014. <http://intranet.PEMEX.com/servicios/normateca/Paginas/inicio.aspx>

Revista de Administración Pública

Meza, Oliver (2015). *Agenda Local: El entorno institucional detrás del proceso de las políticas públicas.* México, INAP. Primer Lugar de la XXXVIII edición del Premio INAP.

Karla Arce Peralta*

La ampliación de la agenda de gobierno es un tema de actual trascendencia. Esta situación se ha generalizado de manera importante en la práctica de los gobiernos locales. Específicamente el diseño de sus políticas públicas se ha vuelto más ambicioso y amplio, incluso cuando la frágil estructura institucional pone en duda el desempeño de los gobiernos locales. Por tal motivo, resulta pertinente la publicación del libro *Agenda local: El entorno institucional detrás de proceso de las políticas públicas* del doctor Oliver Meza Canales.

Este fenómeno implica la expansión de funciones y el aumento de responsabilidades de los gobiernos locales por la incorporación de desafíos, propios del gobierno federal, a la agenda local. Lo anterior provoca, a su vez, que se cuestione la capacidad de los gobiernos locales en su función de Estado, ya que de acuerdo a la organización política, la agenda local difícilmente se puede aislar de su entorno institucional nacional. En este aspecto reside la aportación del texto, pues se encarga de aclarar por qué no sólo no se puede descontextualizar la configuración de una agenda local, sino que al contrario, dicho proceso se alimenta precisamente del entorno institucional que lo rodea. Es decir, de los factores locales propios, y los supralocales, que se refieren a la estructura externa al gobierno local.

Más aún, Oliver Meza menciona que dicho fenómeno se ve impulsado igualmente por la descentralización de la administración pública, lo que posteriormente se tomó en cuenta como la condición necesaria para la consecución del desarrollo, ya que como parte de las nuevas competencias de los gobiernos locales, se encuentra no sólo la atención y promoción de

* Egresada de la Licenciatura en Ciencia Política y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

necesidades que trascienden lo básico, sino aquellas que procuren en general el desarrollo y bienestar social. A partir de esto, señala que se puede medir el incremento de políticas públicas, y conocer el tipo de las mismas.

El libro brinda un amplio análisis sobre la configuración de las agendas locales con base en una visión teórica pluralista, en el cual se enfatiza la atención a otros elementos determinantes que tradicionalmente no son considerados en la explicación del fenómeno dentro del ámbito local, pero que igualmente componen otro conjunto de actores, intereses e instituciones, ubicados en el exterior. Es por ello, que a lo largo de la investigación, el gobierno local se integra y se toma en cuenta como un elemento más que compone al sistema político, ya que a su alrededor como en su interior, confluyen dichos elementos internos y externos.

En pocas palabras la ampliación e implementación de políticas públicas dentro de dichos gobiernos, depende de la preponderancia de factores locales, el contexto político-económico-social presente, así como por elementos externos como recursos legales, políticos y económicos de los gobiernos centrales y/o regionales.

Si pensamos el gobierno local como un sistema abierto a factores externos, encontramos que influyen elementos propios de los ámbitos federal y estatal, tales como los cambios en sus constituciones y la influencia política y administrativa de los gobiernos estatales.

En consecuencia el análisis se basa en la confrontación de dos enfoques teóricos en torno a la configuración de las agendas de gobierno: el primero orientado a factores locales, y el segundo, centrado en los factores supralocales, es decir, el papel de las instituciones estatales y federales como principales propiciadores de la ampliación de las agendas locales, relaciones intergubernamentales que establecen límites en las decisiones locales en cuanto a sus capacidades e incentivos.

Estos dos enfoques aunados a la relación empírica entre ciertos hechos como la alternancia política, el incremento de la participación ciudadana o los nuevos mecanismos que vinculan a la ciudadanía con la administración pública, permiten dar cuenta de una forma más robusta de la variación en la agenda local.

Como fundamento de su análisis teórico, Meza Canales realiza un estudio cuantitativo, mediante el cual busca datos que permitan establecer la influencia que los elementos supralocales tienen en la ampliación de las agendas de los gobiernos locales. Específicamente, utiliza una estrategia metodológica mixta, es decir, analiza los enfoques mediante herramientas cuantitativas, aplicando un análisis estadístico de todos los municipios

de México durante un periodo de 20 años, y en una muestra de campo reducida a 6 casos particulares, aplica un análisis cualitativo.

El análisis estadístico se fundamenta en una base de datos de los municipios que demuestra la relación entre variables como las reformas constitucionales de los estados con respecto a las funciones atribuidas al municipio, así como la relación entre las agendas de gobierno de los municipios y variables independientes por la influencia del marco legal, de los recursos financieros y del poder político supralocal.

En el análisis teórico, expone que la ampliación de la agenda local se explica con base en el diseño institucional del gobierno local, y a la estructura externa del entorno en el que interactúan los gobiernos locales, misma que modifica la dinámica política, los actores, el uso de los diversos tipos de recursos, al igual que la conformación de la agenda local de políticas públicas.

Este trabajo de investigación es un aporte al estudio y análisis de la administración pública, un apoyo al diseño e implementación de políticas públicas locales y un avance importante en cuanto a la función del Estado como promotor del desarrollo social.

RESÚMENES

Reforma Energética: Implicaciones sociales, en la empresa pública y en el medio ambiente. *Pedro Joaquín Coldwell*

El nuevo y renovado andamiaje jurídico e institucional de la Reforma Energética (Reforma Constitucional de diciembre de 2013; aprobación de 9 leyes y modificación de otras 12 existentes en agosto de 2014; publicación de 24 reglamentos en octubre de 2014, y así como el decreto de reforma del Instituto Mexicano del Petróleo y los lineamientos para regular el uso de Certificados de Energías Limpias) ha significado un cambio de paradigma en el desarrollo nacional, cuyos componentes este artículo examina a detalle: a) El Estado continuará siendo el propietario de los recursos del subsuelo y se mantendrá como el rector de la política energética nacional; b) Por primera vez en la historia de México, los sectores de hidrocarburos y de electricidad se abren a la inversión privada y a la competencia; c) Un nuevo arreglo institucional de pesos y contrapesos. Se han redefinido con claridad las atribuciones de cada dependencia y entidad gubernamental involucrada; d) Garantías y reconocimiento de los derechos de pueblos indígenas como propietarios y poseedores de tierras, y e) En materia de sustentabilidad energética, la Reforma Energética busca reducir la contaminación y diversificar la generación mediante tecnologías limpias.

Con el fortalecimiento de la soberanía energética, las inversiones, la generación de empleos esperados y la modernización tecnológica se pretende poner fin a la declinación petrolera. El Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos, y otros programas vinculan las carreras técnicas y profesionales con las necesidades de la Reforma Energética, la requerirá 135 mil técnicos y profesionales para el sector en los próximos cuatro años. Por otro lado, tan solo con las dos primeras convocatorias (Rondas 1 y 2) se espera atraer, en el mediano plazo, inversiones de por lo menos 21 mil millones de dólares y generar más de 212 mil empleos.

Palabras clave: Reforma energética, soberanía energética, nuevas instituciones del sector energético, inversión privada y competencia, consecuencias económicas y sociales.

El conundrum de la reforma energética. Benjamín García Páez

Después de una evaluación de los principales indicadores de desempeño operativo y financiero del sector energético, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad, en que el *dictum* es que técnicamente su desmonopolización era impostergable, el artículo valida el carácter estructural de la reforma energética 2013 y procede a hacer el balance de riesgos y oportunidades, que enfrentan ambas empresas productivas de Estado como ahora son definidas. Particularmente, analiza y discute las altas expectativas que tuvieron que argumentarse en el proceso de aprobación legislativa, en relación al desarreglo registrado tanto en el mercado petrolero internacional como de la situación social y política interna que, en conjunto, terminaron por transmitir señales negativas a la atracción del nivel de inversión deseable dada la reducción del gasto gubernamental programado para 2015, y su prolongación en 2016; socavando el acompañamiento del monto de inversión pública que tendría que ejercerse para facilitar las decisiones de inversión privada en materia energética. El artículo termina con opciones de política energética pensadas no solo a enderezar aspectos que la reforma energética soslaya por la prisa en el proceso, sino de aquellas desventajas relativas que normalmente se derivan de negociar las rondas programadas en condiciones distintas a las de punto de partida.

Palabras clave: reforma estructural, renta petrolera, mercado petrolero, balance de riesgos.

La Reforma Energética en México en el entorno global. Gerardo Gil Valdivia

El Estado mexicano efectuó una profunda reforma energética integral que establece un cambio de fondo en el manejo de los recursos en la materia. Se trata de que el país pueda aprovechar todo el potencial de sus recursos naturales. Se afirma la rectoría del Estado en el sector energético pero se permite la concurrencia de los particulares en todos los aspectos del proceso productivo en el ámbito de la energía.

Esta reforma se da en el contexto internacional de un profundo cambio tecnológico en la materia, que modifica el mapa mundial de la energía. Asimismo, esta reforma se da en el ámbito global de una acelerada destrucción de la naturaleza y el consecuente cambio climático debido en buena medida a la emisión de gases de efecto invernadero. En este contexto hay que mencionar las perspectivas del crecimiento de la población mundial, y su demanda creciente de recursos.

Con la aprobación de la reforma energética se creó una nueva arquitectura institucional en la materia y se asumen diversos compromisos con la sustentabilidad. De instrumentarse adecuadamente esta reforma podría ser una eficaz palanca para lograr un dinámico desarrollo económico y social sustentable.

Palabras clave: Reforma del sector energético, cambio climático, sustentabilidad.

Los regímenes extraordinarios derivados de la reforma energética. Martha Laura Bolívar Meza

Se analiza la creación de regímenes extraordinarios y especiales derivado de la reforma constitucional y legal en materia energética, tanto en las áreas del derecho administrativo, como en el fiscal y en el de responsabilidades de los servidores públicos.

Se realiza un contraste entre el tratamiento de derecho público que tenía la materia energética (hidrocarburos y electricidad), hacia su transformación en figuras prevaletentes al derecho privado.

Se cambia a Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad como empresas productivas del Estado; antes eran organismos descentralizados y, por tanto, entidades paraestatales. Se establece un régimen especial para los órganos reguladores en materia energética, con la creación de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, con una naturaleza ambigua entre órganos desconcentrados o entidades autónomas. En materia fiscal hay un cambio en la conceptualización de los ingresos por la explotación del petróleo, al denominárseles contraprestaciones y no contribuciones, lo cual le da una cualidad del orden privado y no público.

Palabras clave: Reforma energética, régimen extraordinario, régimen regulador especial.

La sustentabilidad y el Desarrollo Local bajo la Reforma Energética en México. Rogelio Rodríguez Rodríguez

El documento muestra el impacto e importancia de la reforma energética como parte trascendental de las 11 reformas estructurales impulsadas por la administración del Presidente Enrique Peña Nieto. Se evalúa a ésta, como clave para lograr convertir un activo que hoy está en el subsuelo, en activo en la superficie, que apunte el desarrollo nacional y logre consolidar el camino hacia la competencia y competitividad que nuestro país tanto

necesita para la generación de recursos en este rubro estratégico. Se destacan, asimismo, los mecanismos que se implementaron para consolidar los acuerdos que permitieran un avance y evolución real en la articulación de acciones para lograr una mejor rentabilidad económica en términos de costo beneficio para nuestra nación y que, en consecuencia, se traduzca en una sólida estabilidad macroeconómica como fortaleza financiera y empresarial.

Palabras clave: Reformas estructurales, reforma energética, competencia económica, petróleo, energía eléctrica, productividad, crecimiento económico.

La industria petrolera en México, su contexto histórico y situación actual. *Gloria G. Balderas Dórame, Sergio Miguel Quintana Coronado*

Se repasan los antecedentes históricos y jurídicos de la industria petrolera en México, para romper conceptos arraigados, tales como: la prohibición de otorgar contratos para explotación petrolera, supresión de concesiones, apertura en esquemas de contratación, economía mixta, rectoría del Estado y áreas estratégicas, hasta las actuales reformas.

Se analizan: a) La Constitución de 1917: el dominio directo de los recursos y el régimen de concesiones; b) La expropiación de los bienes destinados a la producción petrolera decretada por el Presidente Lázaro Cárdenas del Río, el 18 de marzo de 1938; c) la reforma constitucional de 1940: supresión del régimen de concesiones de explotación y la incorporación del régimen contractual; d) Ley reglamentaria de 1958: nuevo régimen de contratos; e) Reforma constitucional de 1960: recursos naturales y plataforma continental; f) la reforma constitucional de 1983: rectoría del Estado y áreas estratégicas; g) Reforma a la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo del 28 de noviembre de 2008; h) Reforma constitucional de los artículos 25, 27 y 28 de 20 de diciembre de 2013, y l) Nuevo marco jurídico creado en 2014.

Palabras clave: Antecedentes jurídicos de la reforma petrolera.

La Reforma Energética: principios básicos e implementación. *Karina Vázquez Zepeda*

Se presenta una radiografía general acerca de la necesidad de realizar una reforma en el sector energético nacional como resultado de los cambios en el escenario nacional e internacional, las tendencias de crecimiento y desarrollo que exigen cada vez más energía. Ante estas necesidades

México no podía quedarse con un esquema energético agotado pero que a pesar de ser una reforma de gran calado conserva la propiedad nacional de un recurso emblemático: el petróleo y esfuerzos constantes a la transición energética y a la construcción de infraestructura que permita usar nuevas formas de energía, generar un mercado eléctrico nacional y reducir los costos de los energéticos al consumidor.

Palabras clave: reforma energética, desarrollo nacional, nuevo entorno institucional y fiscal.

La reforma energética y su gestión pública en PEMEX. Gerardo Antonio Sánchez Jiménez

Se estudian las implicaciones del nuevo marco jurídico de Petróleos Mexicanos y la gestión adoptada para cubrirlos. La reforma energética, representa una profunda transformación y modernización del modelo energético nacional y la ampliación de las herramientas jurídicas con que cuenta el Estado Mexicano, y está dirigida a lograr mejores condiciones sociales y económicas para los mexicanos. Uno de los pilares de esta reforma es la apertura de los hidrocarburos a las nuevas formas de participación del sector privado en donde Petróleos Mexicanos, como Empresa Productiva del Estado, fue dotada de una gran cantidad de herramientas y condiciones necesarias para competir exitosamente en las actividades energéticas.

Partiendo de su autonomía técnica y de gestión, Pemex goza de un régimen especial en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, autonomía presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas, remuneraciones, contrataciones y demás que requiera para la eficaz realización de su operación.

Palabras Clave: Transformación y Modernización del Modelo Energético Nacional.

Revista de Administración Pública



INSTRUCCIONES PARA LOS COLABORADORES

1. Exclusividad

Los artículos enviados a la REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA (RAP) deben ser inéditos y no haber sido sometidos simultáneamente para publicación en otro medio.

2. Naturaleza y temática de los trabajos

Deben ser de carácter eminentemente académico o relacionarse con uno o varios temas considerados de interés para las administraciones públicas de México y otros países.

3. Características de los trabajos

- Podrán entregarse, para su dictamen y publicación, en idioma español o en idioma inglés.
- Deberán entregarse totalmente concluidos, ya que iniciado el proceso de dictaminación no se admitirán cambios.
- Deberán ser escritos usando letras mayúsculas y minúsculas y sin errores mecanográficos.
- Deberán tener una extensión mínima de 12 cuartillas y máxima de 25, sin considerar cuadros, gráficas y lista de referencias bibliográficas utilizadas. En casos excepcionales, y a juicio de la RAP, se aceptarán trabajos con una extensión diferente.
- Deberán enviarse o entregarse en formato electrónico en Word de Microsoft Office o documento de texto de OpenOffice o Word Perfect de Corel, en letra tipo Arial tamaño 12 con interlineado de 1.5.
- Deberán contar con una estructura mínima de título, introducción, desarrollo, conclusiones y bibliografía, con las siguientes especificaciones mínimas:

- a) El título del trabajo debe tener una clara relación con el contenido, debe ser breve. Se podrán aceptar subtítulos si el tema lo amerita.
- b) Las siglas empleadas deben tener su equivalencia completa al usarse por primera vez en el texto.
- c) Las notas deben aparecer numeradas al pie de página o agrupadas al final del texto, usando el orden que sigue para las referencias al pie:
- **Para libro:** nombre, apellido, *título*, lugar de edición, editorial, Año (Si no es primera edición, indicar el número de edición), número de páginas.
 - **Para capítulo de libro:** nombre, apellido, “título del capítulo”, *título de libro*, lugar de edición, Editorial, Año, intervalo de páginas.
 - **Para artículo:** nombre, apellido, “título del artículo”, *nombre de la revista*, Volumen, número, Periodo y año, intervalo de páginas.
- d) La bibliografía final se ordenará alfabéticamente, siguiendo al formato anterior, pero invirtiendo el orden del nombre y apellido del autor (apellido, nombre). Es obligatorio que todas las referencias y citas contengan todos los datos. Si la fuente original no menciona alguno de los datos, deberá hacerse explícito usando las expresiones “sin pie de imprenta”, “sin fecha” entre corchetes.
- e) Los cuadros, gráficas, figuras y diagramas deben contener obligatoriamente la fuente completa correspondiente y ser lo más claros y precisos posible; es decir evitar las abreviaturas, a menos que el espacio no lo permita, e indicar las unidades cuando sea el caso. Los cuadros serán numerados con el sistema arábigo (cuadro 1, 2, 3, etc.) y romano para mapas planos, figuras, láminas y fotografías (figura I, II, III, etc.). Debe indicarse el formato electrónico de los archivos gráficos que incluya la colaboración (ppt, jpeg, pdf, bmp, etc.).
- f) Cada gráfica, cuadro, diagrama o figura deberá incluirse en un archivo diferente en cualquier programa de Microsoft Office u OpenOffice o Corel Office, indicándose en el texto el lugar que le corresponde a cada uno.

4. Dictaminación

Las colaboraciones se sujetarán a un proceso de dictamen imparcial y por pares (“*Peer System*”) con carácter anónimo, llevado a cabo por un comité de árbitros, cuya decisión es inapelable.

5. Resumen y abstract

En una hoja por separado se entregará un resumen del artículo con una extensión máxima de 150 palabras, tanto en español como en inglés. También se indicarán en ambos idiomas un mínimo de 3 y un máximo de 5 *palabras clave/Keywords* que describan el contenido del trabajo.

6. Corrección y edición

La RAP se reserva el derecho de incorporar los cambios editoriales y las correcciones de estilo y de formato que considere pertinentes, de acuerdo con los criterios y normas editoriales generalmente aceptadas.

7. Difusión

El autor concede a la RAP el permiso automático y amplio para que el material que haya sido publicado en sus páginas se difunda en antologías, medios fotográficos o cualquier medio impreso o electrónico conocido o por conocerse.

8. Formas de entrega de los trabajos propuestos a publicación

- Los autores podrán enviar sus trabajos al correo electrónico contacto@inap.org.mx
En los envíos por correo electrónico, será responsabilidad exclusiva del autor o autores asegurarse que sus propuestas se recibieron completas.
- O podrán entregar sus trabajos en disco compacto o memoria USB, debidamente identificado con el título del artículo y el nombre del autor o autores en:

Revista de Administración Pública
Instituto Nacional de Administración Pública A.C.
Km. 14.5 Carretera Federal México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110 Cuajimalpa,
Distrito Federal, MÉXICO

- La RAP no se hace responsable por la devolución de trabajos no solicitados.

9. Identificación

- En el archivo correspondiente a la carátula del trabajo se indicarán el título y la fecha de elaboración. Se deberá omitir el nombre del autor para guardar su anonimato durante el proceso de dictaminación.
- En archivo por separado serán incluidos los siguientes datos:
 - a. Título del trabajo, el cual debe ser breve y claro.
 - b. Nombre completo del autor o autores; indicando para cada uno el máximo nivel de estudios alcanzado y, de ser el caso, los que haya en curso (incluyendo la disciplina e institución);
 - c. Enviar breve currículum académico de cada autor (mencionando líneas actuales de investigación y la bibliografía completa de las últimas 3 ó 4 publicaciones) y profesional (incluyendo la actividad y centro de trabajo donde se encuentra al momento de someter a dictamen el artículo);
 - d. Datos de contacto: domicilio, teléfono, fax y correo electrónico, a fin de poder establecer comunicación directa con el autor o los autores.

REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
135

**Reforma Energética: Implicaciones sociales,
en la empresa pública y en el medio ambiente**

Se terminó de imprimir en Enero de 2015
en los talleres de:
Géminis Editores e Impresores, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
geminiseditores@prodigy.net.mx

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP