



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

**“BELISARIO DOMÍNGUEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
Gobierno y Administración Pública**



APUNTES EJECUTIVOS DE LOS FOROS DEL DEBATE SOBRE LA REFORMA ENERGÉTICA

Serie Cuadernos de Apoyo

Julio de 2008

**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA
"BELISARIO DOMÍNGUEZ"**

**SEN. SANTIAGO CREEL MIRANDA
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL SENADO**

**SEN. MANLIO FABIO BELTRONES RIVERA
PRESIDENTE DE LA JUNTA DE COORDINACIÓN POLITICA DEL SENADO**

**SEN. HUMBERTO AGUILAR CORONADO
PRESIDENTE DEL IILSEN**

**DR. LUÍS MENDOZA CRUZ
COORDINADOR DEL REPORTE Y
DIRECTOR GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS
GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**

**INVESTIGADOR
MARIO CAMPOS MOTA**

CONTENIDO

<u>Presentación</u>	4
<u>Fundamentación de la propuesta del Gobierno Federal</u>	5
1. <u>Los principios que deben regir la reforma energética en México (primera parte)</u>	14
2. <u>Los principios que deben regir la reforma energética en México (segunda parte)</u>	20
3. <u>Análisis constitucional de las iniciativas de reforma energética (primera parte)</u>	25
4. <u>Análisis constitucional de las iniciativas de reforma energética (segunda parte)</u>	31
5. <u>Transición y seguridad energéticas</u>	38
6. <u>Importancia del sector energético en el desarrollo nacional y regional</u>	44
7. <u>Exploración, explotación y restitución de reservas petroleras</u>	49
8. <u>Yacimientos transfronterizos: negociación, exploración y explotación</u>	54
9. <u>Autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo</u>	61
10. <u>Política e instrumentos para impulsar la industria petroquímica</u>	69
11. <u>Transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados</u>	77
12. <u>Destino de la renta petrolera de México</u>	85
13. <u>Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos</u>	94
14. <u>Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos: vías para mejorarla</u>	103
15. <u>Órganos reguladores de la actividad petrolera y energética</u>	115
16. <u>Tecnología e investigación científica en el campo petrolero</u>	124
17. <u>Organización y administración de Petróleos Mexicanos</u>	134
18. <u>Adquisiciones, contratos y obras públicas de Petróleos Mexicanos</u>	144
19. <u>Política e instrumentos para impulsar la industria nacional relacionada con el sector petrolero (proveeduría y construcción)</u>	153
20. <u>Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en PEMEX</u>	162
21. <u>Relaciones con compañías extranjeras y jurisdicción de tribunales extranacionales</u>	172
<u>Anexo: Numeralia y otra información relevante</u>	184

PRESENTACIÓN

Como parte de los temas de la Agenda Legislativa del Senado de la República, en la que el IILSEN es órgano especializado que apoya la toma de decisiones proveyéndole de estudios y análisis vinculados con aquélla, aquí presenta un breve balance de los Foros de Debate sobre la Reforma Energética que, conforme a la convocatoria del Senado, se efectuaron en sus instalaciones del 8 de mayo al 22 de julio de este año.

Se trata de notas ejecutivas que pretenden recoger las tesis, ideas y posicionamientos más relevantes de representantes del Gobierno Federal y de 162 destacados expertos que acudieron a invitación de la Junta de Coordinación Política, a 22 foros en los que se analizaron 19 temáticas sobre los hidrocarburos; y en general sobre energía.

En un ejercicio sin precedente, expusieron ahí no sólo sus puntos de vista en torno a las iniciativas que presentó el Ejecutivo Federal sobre una propuesta de reforma, sino también sus propias visiones sobre lo que a juicio de cada uno de ellos, podría ser el mejor proyecto para México. Ello posibilitó a senadores y diputados, gracias al diálogo y los intercambios sostenidos con los expertos luego de cada encuentro, disponer de información especializada de invaluable utilidad para ponderar el sentido de su voto sobre el proyecto que finalmente se someta al pleno del Congreso para su discusión; y, permitió a la sociedad, estar suficientemente informada sobre este tópico que resulta sin duda de interés para todos los mexicanos.

Este documento no sustituye la memoria del debate que en su momento será publicado por el Senado. Pretende solo ser una guía sugerente de la riqueza y diversidad de ideas externadas en los foros; tomados estos apuntes a vuelapluma, conforme cada evento se desarrollaba, se apegan sin embargo en esencia al contenido básico de las exposiciones; y, en tanto no estén disponibles las memorias, se pueden consultar íntegramente las versiones estenográficas en la página electrónica del Senado.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Fundamentación de la propuesta del Gobierno Federal (8 de mayo)

A la fundamentación de la propuesta del Gobierno Federal de reforma energética acudieron a las instalaciones del Senado, a invitación de su Junta de Coordinación Política los titulares de la SENER, Georgina Kessel Martínez (GKM); PEMEX, Jesús Reyes Heróles González Garza (JRH); PEMEX-Exploración y Producción, Carlos Arnoldo Morales Gil (CMG); PEMEX-Refinación, José Antonio Cevallos Soberanis (JAC); y Comisión Reguladora de Energía, Javier Salazar Díaz de Sollano (JSD).

Con estas exposiciones abrieron formalmente los foros que, según acuerdo y calendario aprobados por aquella instancia, habrían de llevarse a cabo en semanas subsecuentes. Enseguida se presenta un resumen sucinto de lo ocurrido en esta jornada inicial.

GKM afirma que las iniciativas surgen de la convicción y de la urgencia de transformar al sector petrolero y de que prácticamente todas las fuerzas políticas del país coinciden en la necesidad de emprender una reforma; que siendo el petróleo un bien material, es también un símbolo de México con gran peso histórico, constitucional y cultural, lo cual no debe variar; que PEMEX es clave para las finanzas públicas y el desarrollo social; que en las próximas décadas los hidrocarburos seguirán jugando un papel determinante en la seguridad energética del mundo esperándose para mediados de siglo, que 80% de la demanda mundial se siga cubriendo con combustibles fósiles.

Agrega que el Gobierno Federal tiene claro que nuestra riqueza en hidrocarburos seguirá siendo la columna vertebral, y la convicción de que esa política debe guiarse con una visión de Estado y de largo plazo; que el diagnóstico respectivo muestra una empresa con retos y dificultades, pero con gran potencial de desarrollo si le dota de instrumentos, la autonomía, simplificación y la transparencia, si se le permite contratar y mejorar la tecnología, si se le da capacidad de ejecución que aumenten productividad y eficiencia para lo cual hay que afrontar serios desafíos: la caída en la producción de crudo en 472

mil barriles diarios que anualmente representa una pérdida de 150 mil millones de pesos; la existencia de reservas probadas para solo 9.2, años por lo que es urgente elevar la tasa de restitución; el agotamiento de petróleo de fácil acceso y la necesidad de incursionar en cuencas de mayor complejidad, yacimientos con una menor productividad por pozo, todo lo cual obliga a trabajar simultáneamente en varios frentes: en tierra, en agua somera, en aguas profundas, en campos maduros y en Chicontepec.

Precisa que las tareas a realizarse en aguas profundas requieren alrededor de mil 500 pozos exploratorios para cubrir la totalidad de los recursos ahí estimados, frente a una capacidad actual de PEMEX cercana a 50 pozos; que al ritmo que van producción y demanda en gasolina, muy pronto estaremos importando la mitad del consumo; que por inversión insuficiente y sobrerregulación jurídica hoy se trasladan empleos, inversiones e impuestos al extranjero en vez de generarlos en el país; que la sustitución gradual de importación requerirá construir una nueva refinería cada cuatro años en las próximas dos décadas y concluir la reconfiguración de las existentes; que retos similares se tienen en gas natural, gas LP y petroquímicos, en transporte y almacenamiento de hidrocarburos, poco competitivo y altamente costoso; y que se enfrenta una saturación de los sistemas de transporte por ducto, en la capacidad de almacenamiento y distribución y obsolescencia en la infraestructura de poliductos.

Agrega que las iniciativas se formularon a partir de cinco premisas: el petróleo es y seguirá siendo de los mexicanos; PEMEX no se privatiza; fortalecer la rectoría del Estado; lograr una industria moderna, competitiva; y no compartir la renta, teniendo como ejes rectores, a la transparencia y a la rendición de cuentas, el compromiso con el desarrollo sustentado y la seguridad energética, todo ello apegado estrictamente a la Constitución; y que PEMEX se fortalece con la construcción de su autonomía, con el apuntalamiento de atribuciones del Consejo de Administración, con la incorporación de al menos cuatro consejeros independientes, con la opción que se le otorga para contratar tecnología, servicios y refinación con empresas especializadas como ya ocurre con el gas natural; y al abrirse a los sectores social y privado su participación en actividades de transporte, distribución y almacenamiento de petrolíferos y petroquímicos; así como con los bonos

ciudadanos que, sin otorgar derechos patrimoniales, apoyarán a crear un sistema más efectivo de transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, con la creación de tres instancias de vigilancia (órgano interno, comisario y el comité de transparencia y auditoría); al ampliarse atribuciones de la SENER y de la CRE; y al instituirse la Comisión del Petróleo como brazo técnico de esa dependencia.

JRH sostiene que aunque PEMEX es un organismo descentralizado, es una empresa petrolera nacional integrada, con el mandato de desarrollar actividades desde la producción de hidrocarburos hasta la venta final de los principales combustibles, pasando por su procesamiento, refinación, producción de petroquímicos básicos y distribución; y que, desde otra perspectiva, persigue un doble objetivo: materializar la venta petrolera y, al hacerlo, maximizar el valor económico; que durante los 70's el valor de sus ventas representó 7.7% del PIB, 3.8 en los 80's, y 6.4% entre 2001 y 2007; y que gracias a ello el Gobierno Federal ha dispuesto de cuantiosos recursos financieros no provenientes de la recaudación tributaria. Añade que la empresa ha atravesado por diferentes fases: en los 60's se consolidó como empresa integrada e incursionó en petroquímica, en los 70's por el descubrimiento y desarrollo del yacimiento Cantarell se incorporo a las grandes ligas y construye su última refinería; en los 80's enfrentando momentos difíciles por la volatilidad de los mercados petrolero y financiero; y en los 90's enfrentando lineamientos a veces contradictorios (concertación con "Shell" de coinversión en una refinería para procesar crudos pesados en "Der Park, pero lanzando también proyectos estratégicos como Cantarell II y Burgos para aumentar el volumen de producción); y, en los últimos años, alcanzado sus máximos de producción para su gradual declinación, pasando PEMEX en solo siete, del sexto lugar onceavo, con un pasivo en mantenimiento de 30 mil millones de pesos, y con una merma sustancial para emprender nuevos proyectos, con un personal que ha envejecido y que habrá de jubilarse en los próximos cinco años, en 2 mil 500 trabajadores de confianza.

Signos adicionales de deterioro son una tasa de restitución promedio de reservas de solo 25.3%, muy por debajo del mínimo; niveles de producción de gasolina equiparables a los de 1994, frente a una demanda creciente; operando con márgenes mínimos en transporte

y almacenamiento; con disminuciones severas en la producción de petroquímicos secundarios; sin suficiente capacidad para generar y asimilar conocimiento y tecnologías, lo que ha postergado la exploración en aguas profundas, frente a empresas que lo hacen lustros ha, para lo que los recursos técnicos, humanos y financieros son notoriamente insuficientes. Agrega que en refinación el rezago tecnológico se refiere a limitaciones de la infraestructura actual, y al acelerado crecimiento de la demanda, muy por encima del crecimiento de la economía; que en la última década PEMEX ha carecido de una estrategia efectiva de desarrollo de recursos humanos; y que su desempeño financiero sigue reflejándose en pérdidas después de impuestos, no obstante las reformas de 2005 y 2007 que le han provisto de cantidades importantes de recursos, por lo que la problemática de PEMEX no es sólo financiera, sino fundamentalmente operativa.

Añade que en 2007 Refinación tuvo pérdidas antes de impuestos por 42 mil millones de pesos y Petroquímica por 14 mil 500; y que pese al alivio que representaron los Pidiregas para desarrollar proyectos estratégicos para los que no había recursos, entre 2001 y 2007 el porcentaje por esa vía fue de 46%, lo que contribuyó a que, a marzo de este año, el saldo de la deuda financiera total de PEMEX fuera de 500 mil 900 millones de pesos, a lo que se suma un pasivo laboral por 528 mil millones; y que los deficientes resultados en reposición de reservas, producción, refinación, seguridad y petroquímica está determinado por diversos factores: rigidez de las normatividades presupuestal y en materia de deuda; marco legal inadecuado para adquisiciones, contratación de servicios y obra pública; inexistencia de comités que agilicen la toma de decisiones; un esquema tributario inadecuado, así como otras causas internas: deficiencias para visualizar, conceptualizar y desarrollar proyectos de inversión y rigidez en relaciones laborales, planteando todo ello una etapa de múltiples desafíos: restitución de reservas mediante actividades simultáneas en tierra, en aguas someras y en el Golfo de México para mantener la plataforma, el desarrollo indispensable de yacimientos de alta complejidad como Chicontepec, la conclusión de las obras de la refinería de Minatitlán, reconfiguración de otras y la construcción de capacidad adicional para abatir la importación de gasolinas.

Concluye señalando que la reforma petrolera sometida al Congreso contempla modificaciones orientadas a permitir que PEMEX pueda hacer frente a estos desafíos: nuevas reglas para llevar a cabo las adecuaciones presupuestales; otorgamiento de mayor margen para contratación de deuda y más flexibilidad para utilizar gradualmente los ingresos excedentes; nuevas modalidades para contratar adquisiciones, obras y servicios que posibilitarán la incursión de particulares en transporte y almacenamiento de combustibles; la prestación de servicios de refinación a la empresa por particulares; el mejoramiento del gobierno corporativo mediante el fortalecimiento del consejo de administración y creación de diversos comités con la incorporación de profesionales independientes; así como modificaciones importantes al régimen tributario para aguas profundas, Chicontepec y campos abandonados.

CMG apunta que para entender el posicionamiento actual de la industria y la evolución futura hay que considerar seis elementos fundamentales: los recursos prospectivos, las reservas de hidrocarburos, las producciones tanto de petróleo como de gas y de tecnologías, los recursos financieros y los recursos humanos requeridos; que los recursos prospectivos estimados son de 53 mil 800 millones e barriles y que de los 2.8 millones de Km. cuadrados del territorio nacional, incluido su mar territorial, sólo tienen actividad petrolera 870 mil, de los cuales corresponden: 312 mil a tierra y agua someras; y 558 mil a aguas profundas; y que hay evidencia de una alta proporción de reservas; que el 83% de las reservas actuales presentan un nivel de complejidad, bien por las condiciones geológicas de yacimientos como Chicontepec, por la necesidad de implantar procesos de recuperación mejorada, o por reubicación en zonas de más difícil acceso. Asimismo, que no se ha logrado una tasa de restitución de las reservas producidas, y que los volúmenes individuales de los campos descubiertos no corresponden ni a campos gigantes, ni siquiera a campos grandes; que la producción máxima de crudo, 3.4 millones fue en 2004, cuando también Cantarell alcanzó su pico, para caer en 2007 a 3.1 millones, siendo la producción de gas algo más alentadora y creciente desde el año 2003.

Agrega que entre los años 2000 y 2007 el promedio anual de inversión en exploración y producción fue de 95 mil millones de pesos, 13 mil de los cuales se destinaron a

actividades exploratorias y el resto a desarrollo y explotación de campos, pero que el origen de estos recursos fue en más de 80% vía Pidiregas, factor que ha venido influyendo en el comportamiento de las finanzas; y que aunque el costo de producción entre 2005 y 2007 fue de ocho dólares, serán muy superiores por el comportamiento y el nivel de productividad de los nuevos yacimientos. Señala que en los últimos cinco años ha habido un incremento exploratorio cerca de la frontera mexicana, en el denominado Cinturón Plegado de Perdido, de donde se deducen muy altas probabilidades de que existen yacimientos transfronterizos y el riesgo de que se materialice el llamado efecto popote; que las cuencas terrestres y aguas someras han alcanzado su madurez, lo que significa que los grandes descubrimientos ya fueron realizados y que hasta el año 2012 continuará disminuyendo la relación reserva probada/producción hasta llegar a un nivel de 8 años porque los recursos prospectivos distribuidos en las cuencas de la parte profunda del Golfo y en menor medida, en las del Sureste serán de mayor complejidad exploratoria, no obstante su potencial de 29 mil millones de barriles, en las que se tendría que perforar un total de mil 500 pozos exploratorios, considerando una probabilidad del descubrimiento del 20%, frente a una capacidad actual de dos pozos por año.

Concluye afirmando que es bajo esa perspectiva que resulta impostergable explorar con mayor intensidad en ambas cuencas que serán determinantes para mantener los niveles de producción; esto no por el prurito de sostenerla sino porque solo así se garantizará el ritmo de captura de la renta petrolera, la construcción de hospitales, escuelas, infraestructura y la generación de fuentes de trabajo; que PEMEX requiere para responder a estas demandas multiplicar su capacidad de ejecución, flexibilidad para tomar decisiones, tener acceso a los recursos financieros necesarios para el desarrollo de sus proyectos, un régimen fiscal adecuado, un marco de decisiones eficientes, en un ámbito de transparencia; y que las modificaciones propuestas legales del Presideme buscan cumplir con esos propósitos.

JAC afirma que comparada con otros países petroleros la industria de refinación en México atraviesa por una crítica situación, que en aquéllos obtiene rendimientos financieros de más de 20% frente a PEMEX-Refinación con los resultados más negativos en su historia,

lo que se explica, más que por una mera insuficiencia de recursos, por una deficiente capacidad de ejecución, en un entorno mundial signado por el dinamismo y un mercado de contratistas y proveedores que lo controlan; una industria que se caracteriza por su elevado nivel de competencia, por las fuertes inyecciones de inversión que ello requiere y por márgenes más estrechos de ganancia respecto a la producción crudo; y que la tendencia en las refinerías es a la inversión en unidades de producción más complejas, desplazando en rentabilidad a las que no inviertan en éstos procesos.

Sostiene que la demanda de petrolíferos en México como en todos lados se ha orientado a mayor consumo de gasolina y diesel y menos al de productos pesados; que esa demanda aumentó entre 2000 y 2006 en 35%, y 21% la de diesel y que para 2012 la primera se incrementará en 40% respecto a 2006 y las de diesel y turbosina en 42%; que dese el inicio de las operaciones de PEMEX-Refinación ha habido resultados negativos, habiendo llegado en 2007 a una pérdida de 45 mil millones de pesos; y que la situación de la infraestructura dificulta el desempeño eficiente de las operaciones, afectando a la oferta de petrolíferos, cuya insuficiencia se cubre mediante importaciones situadas en 40% de las ventas internas; y que por todo ello se requiere infraestructura para incrementar la oferta, poner en marcha el proyecto de reconfiguración de Minatitlán, ejecutar el proyecto de calidad de combustibles y terminar el proceso de reconfiguración en las tres refinerías restantes del sistema, Tula, Salamanca y Salina Cruz, todo lo cual implica aumentar al menos en 50% la capacidad actual para enfrenar la demanda de los próximos 15 años; y que el problema en refinerías es extensivo a los sistemas de transporte, distribución y almacenamiento, así como a sistemas de ductos oleoductos y poliductos con agudos rezagos tecnológicos; el fortalecimiento del transporte marítimo, el transporte terrestre, y las terminales marítimas, subsistemas todos ellos con alto deterioro en sus instalaciones y unidades, en mantenimiento insuficiente e insuficiencia de capacidad, de forma que pueda asegurarse la existencia y disponibilidad de los productos por un número mayor de días al actual.

Finaliza señalando que PEMEX-Refinación enfrenta retos importantes de corto, mediano y largo plazos en cuanto a la construcción de infraestructura: reconfigurar las refinerías

faltantes del sistema, o sea concluir Minatitlán e iniciar los proyectos en Salamanca, Tula y Salina Cruz, construir nueva capacidad de refinación, construir infraestructura para cumplir la normatividad ambiental, calidad de combustibles, incrementar la capacidad de importación cuando menos en el corto plazo y fortalecer la infraestructura de almacenamiento y distribución en los plazos corto y mediano.

JSD destaca los tres tipos de funciones que puede llevar a cabo el Estado en el sector energético: definición de la política energética que es compartida con el Congreso que determina el marco jurídico, la regulación a cargo de la CRE para México y la operación industrial; que la regulación del sector energético se justifica independientemente de la titularidad pública o privada del operador y que ésta consiste en un tipo de intervención del Estado a través de un conjunto de disposiciones legales expedidas por sus órganos administrativos, que persiguen ciertos resultados que en ausencia de aquéllas no se lograrían; busca también corregir diversas fallas de mercado como la ausencia de competencia o las externalidades; y que la regulación económica se justifica cuando la competencia no funciona como instrumento que permita maximizar el bienestar social especialmente en condiciones de monopolio donde el monopolista ejerce poder de mercado, obtiene un ingreso extraordinario o renta monopólica y se observan problemas como la oferta, insuficiencia o baja productividad.

Agrega que siendo las empresas paraestatales utilizadas como instrumento de políticas tan diversas como la política social y, no obstante constituirse algunas como monopolios, éstos se justifican cuando existen condiciones en las que se constituyen inevitables; que por su naturaleza, las actividades de transporte y distribución por ductos, transmisión y distribución de la electricidad son ejemplos de actividades del sector energético que se desarrollan en condición de monopolios naturales, pero que a diferencia de un monopolio natural, el monopolio legal no es inevitable desde la perspectiva económica pero sí justificable por consideraciones históricas o políticas. Y que por la existencia de esas condiciones de monopolio en el sector energético, tanto la teoría como la experiencia sugieren la necesidad de regulación especializada con el fin de propiciar la eficiencia productiva y la eficiencia de asignación a que se habría llegado en condiciones de

competencia y, por lo tanto, la conveniencia de que el sector energético cuente con un órgano regulador como la CRE que cumple ese papel.

Concluye señalando que aún si el único objetivo de una reforma consistiera en permitir que las empresas del Estado funcionen como verdaderas empresas, el regulador es fundamental y que en este supuesto se inscribe la iniciativa del Ejecutivo para modificar la Ley de la CRE con el fin de otorgarle nuevas atribuciones para regular económicamente aquellas actividades que, encontrándose en condiciones de monopolio natural o legal en el sector energético, aún no estaban dentro de su ámbito regulatorio, para lo que se contemplan adecuaciones a sus artículos 2 y 3, adicionando dos tipos de atribuciones: una para la regulación del precio de venta de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, de gas y de los petroquímicos básicos, que tendrá efectos positivos para los consumidores, para PEMEX y para los inversionistas; y otra más, para permitir bajo un esquema regulado y de manera análoga, lo mismo que ya ocurre en gas, con la participación de diversos actores en las actividades de transporte y distribución por ductos, en almacenamiento de los productos derivados de la refinación, los petroquímicos básicos y los biocombustibles; y que al permitirse la participación de nuevos actores se conseguirán beneficios similares a los obtenidos con las reformas referidas: impulsar la inversión de los sectores privado y social en transporte, almacenamiento y distribución; fomentar el desarrollo de un mercado más eficiente y competitivo en beneficio de los usuarios; extensión en longitud de las redes; aumento de capacidad en almacenamiento y terminales; y replicar el principal beneficio que trajo aquella reforma: dar certidumbre a través de reglas claras y transparentes, sin que ello signifique pérdida de exclusividad del Estado en las actividades reservadas.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Primer foro: principios que han de regir la reforma
(Primer día, 13 de mayo)

Conformado el foro por tres bloques, en el primero se plantearon posicionamientos respecto al tema: Germán Martínez Cázares (GMC) por el PAN; Beatriz Paredes Rangel (BPR) por el PRI; Emilio Gonzáles Martínez (EGM) por el PVEM; y Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano (CCS) a título personal. En el segundo, exposiciones de Francisco Ortiz Piquetti (FOP) a nombre del FAP; Lorenzo Meyer (LM) y David Ibarra (DI), ambos a nombre propio pero con posiciones cercanas al FAP; y Carlos Elizondo-Meyer a nombre propio, aunque en coincidencia con el proyecto del Presidente. Y en el último, sesión de preguntas y respuestas entre expositores y legisladores, 13 preguntas en total. Se presenta ahora lo más relevante.

I. En cuanto a los posicionamientos:

GMC aseguro que de aprobarse la reforma se aseguraría continuidad en el derrame de recursos para entidades federativas y municipios; hizo un recuento histórico de la reforma al Artículo 27 y a su Ley Reglamentaria apoyándose en la exposición de motivos de ésta para asegurar que L. Cárdenas no tenía contemplado excluir al sector privado para su concurrencia en apoyo de las desarrolladas por PEMEX; que la Reforma del Presidente no es privatizadora ni de los activos de la empresa ni de las rentas que obtenga por su actividad; que en refinación ya existe asociación de PEMEX con Shell en EEUU en una alianza que ha sido exitosa y que hacen falta 4 o 6 refinerías para la autosuficiencia con un desembolso de 85 mil millones de dólares en 20 años de los que PEMEX no dispone; que igualmente desde siempre han participado los privados en contratos con la paraestatal; concluyendo que la iniciativa está pensada hacia futuro en beneficio de las próximas generaciones.

BPR afirmó que cualquier reforma tiene que contemplar el punto de vista del sindicato de PEMEX; destacó la importancia que ha tenido PEMEX en el presupuesto y en las finanzas públicas; que con el PRI o su antecesor se hizo la expropiación, y se crearon PEMEX y el

IMP y que siempre se ha habido oposición en el partido a cualquier tipo de privatización. A partir de la declaración de principios de los documentos básicos expresó por lo que el partido propugnará en esta reforma: que los hidrocarburos sigan siendo propiedad de la nación; una reforma que fortalezca a PEMEX; una política de Estado para el sector con perspectivas de mediano y largo plazos; la generación de condiciones para que la paraestatal tenga efectiva autonomía de gestión presupuestal, técnica financiera y administrativa en el corto plazo; asegurar seguridad energética para la nación; rechazo a modificaciones al artículo 27 o a leyes secundarias que abierta o simuladamente propicien la privatización de cualquier segmento del sector. Refrendó el papel que la industria debe tener como motor del desarrollo; y estuvo a favor de un aprovechamiento equitativo y consensuado de los recursos situados en la frontera con países vecinos. Criticó la forma deliberada en que se descuidó a PEMEX y señaló que se requieren para la reforma, medidas legales pero también acciones administrativas.

Sobre la propuesta del Presidente afirmó que requiere una revisión y modificación a fondo para que la política del sector se haga a través de un ente autónomo integrado por consejeros propuestos por el Presidente con la ratificación del Congreso; y, otro tanto para los integrantes adicionales al consejo de administración de la paraestatal en el que a través de dos consejeros debieran estar también representados los gobiernos de las entidades federativas; y que la rendición de cuentas se transparente mediante informes al Congreso y el establecimiento de diversos comités, en cuya conformación tenga participación el congreso. Enfatizó la necesidad de buscar fórmulas nuevas para que la empresa supere sus pasivos laboral y por PIDIREGAS señalando que una fuente posible de recursos frescos para el empresa pueden ser los que se manejan a través de las Afores y una canalización mayor de los excedentes; concluyendo que en materia de refinación y ductos no se permita el compartir las rentas con los privados, asegurando que se podrían obtener los recursos para las refinerías mediante mecanismos como los propuestos y otros, manifestándose en estas áreas por el establecimiento de empresas filiales de PEMEX con recursos públicos al 100% para la construcción de ductos y la refinación.

CCS por su parte manifestó que con la reforma propuesta se contraviene el espíritu y la letra de la constitución; calificó de catastrofista el diagnóstico de PEMEX, incompleto porque se desentiende de las causas que le hicieron llegar a esa situación y tendencioso porque prefigura como solución ideal la que el gobierno quiere imponer. Lo calificó también de falaz asegurando que PEMEX dispondría de los recursos para hacer lo que se requiere con un cambio de régimen fiscal y con una reforma hacendaría que se ha venido posponiendo. Aseguró los grandes negocios que al parecer se estarían ventilando de aprobarse en sus términos la reforma propuesta. Examinó y criticó la inconstitucionalidad de los artículos más importantes cuya reforma se pretende de la ley reglamentaria del artículos 27 y respecto a la conformación del consejo de administración de PEMEX y del la comisión del petróleo que se proponen, en donde priva la discrecionalidad para su conformación por las facultades que se le dan al Presidente al margen de la intervención del Congreso.

EGM se refirió a la pertinencia que en general caracteriza la reforma propuesta por el Presidente, señalando lo que a su juicio es un vacío u omisión importante: el hecho de que se desentienda de la parte ecológica y la preservación de recursos y del medio ambiente que cualquier reforma sobre energéticos debiera contener.

II. En cuanto a los ponentes o expositores

FOP. quien aclaró que participaba a nombre del FAP, expuso una síntesis de la postura presentada por AMLO a nombre de esa organización el 18 de Marzo: contra cualquier tipo de privatización; PEMEX cuenta con los recursos y el capital humano para emprender las reformas que requiere si se emprende una reforma fiscal, se le dejan los excedentes por altos precios y se relanza al IMP y a las universidades para la formación de especialistas que creen, asuman y perfeccionen las nuevas tecnologías requeridas. También si parte de las reservas internacionales se utilizan para contrarrestar la deuda y los pasivos de PEMEX por PIDIREGAS y pasivo laboral y si una parte importante de éstos se asume como deuda publica por parte del gobierno, dado que fue el que obligó a PEMEX a endeudarse lo que le impidió crecer sanamente y con sus propios recursos.

- LM.** abordó cuatro aspectos: lo que los hidrocarburos representan desde un punto de vista del nacionalismo, identidad y soberanía, haciendo un repaso de las diferentes etapas de esa industria y de las principales reformas al artículo 27 y a la ley reglamentaria en la materia; la petrolización de las finanzas y de la economía a partir de mediados de los 70's y el giro que tiene PEMEX al pasar de una empresa que estaba volcada al mercado interno y su fortalecimiento, a ser abastecedor importante del mercado internacional; la dependencia cada vez mayor del gobierno de los recursos de PEMEX y cómo esa indolencia impidió llevar a cabo una verdadera reforma fiscal que permitiera a PEMEX el manejo de sus excedentes para sus propias necesidades; y cómo en todas las épocas quizás con excepción del período cardenista en el que se incorporo una vez tomada la decisión de expropiar, la al opinión y el apoyo popular, ha estado la industria y la empresa dominada por decisiones que toman unos cuantos, las elites políticas y económicas a espaldas o con la exclusión del pueblo. Concluyó planteando la pregunta de si realmente se requiere seguir con esa industria orientada al exterior, cuando lo que se ha logrado con ello es solo apuntalar las reservas de un vecino como EEUU que, al practicar un nacionalismo agresivo, lo que menos le interesa es el porvenir de México.
- CEM.** por su parte señaló que hay un error de origen en los cuestionamientos que se hacen a si la iniciativa del Presidente es o no inconstitucional asegurando que en caso de serlo, no debiera haber impedimento para hacer los cambios constitucionales necesarios, como se han hecho en innumerables ocasiones cada que ha sido preciso; que lo importante es iniciar a partir de señalar lo que se quiere del petróleo y de PEMEX para el país en el futuro y a partir de ello realizar las adecuaciones constitucionales y jurídicas y en su caso, dejar a la SCJN dictaminar sobre la constitucionalidad o no de las iniciativas o de las leyes que se aprueben. Enfatizó que en general se presenta a PEMEX y al problema de los hidrocarburos como si México estuviera aislado del resto de las naciones sin contextualizarlo en sus relaciones con el exterior; y ejemplificó con el caso de Brasil que tan solo en 10 años ha logrado contar con una industria prospera, integrada y exitosa para lo cual se tuvieron que realizar los cambios constitucionales necesarios sin mayores cuestionamientos a ello.

Tanto al final de primero como del segundo bloque hubo motivo para réplicas y contrarréplicas en donde los expositores y representantes de partidos reafirmaron las tesis expuestas en sus intervenciones, viniendo al final del segundo, el último bloque que consistió en la formulación de preguntas por parte de legisladores previamente anotados para ello, habiendo sido 13 en total, y caracterizado la mayor parte, por serios cuestionamientos a las iniciativas del Presidente así a como a los posicionamientos que caminaron en la defensa de las mismas. Destacaron las siguientes:

- Sen. Rogelio Rueda quien afirmó que de ninguna forma es ocioso el análisis de constitucionalidad de las iniciativas presentadas dado que ese es uno de los papeles de los legisladores; que han quedado muchas preguntas sin respuesta planteadas a los representantes gubernamentales desde la reunión pasada por ejemplo respecto a lo que se señala como incapacidad de ejecución en la paraestatal, o lo relacionado con las transacciones que PEMEX Internacional realiza en el extranjero sin mayor información al Congreso.
- Sen. Pablo Gómez que calificó de chantaje la amenaza de lo expresado por M. Cázares en el sentido de que, de no hacerse la reforma, los estados difícilmente podrían seguir contando con los recursos que ahora disponen; y a Elizondo por su posición simplista de anteponer la parte del negocio de la empresa, a su papel como motor de la economía a futuro y en la generación de riqueza en bienestar de los mexicanos;
- Sen. Dante Delgado quien insistió en su tesis de que una de las causales por las que PEMEX se encuentra en tal situación radica en la exacción que hace de sus utilidades la SHCP para equilibrar las finanzas si permitirle remantes propios para inversión;
- Dip. Samuel quien cuestionó el hecho de que no se hayan enviado simultáneamente a las 5 iniciativas, las relativas a los asuntos fiscales y financieros de la paraestatal, omisión que impide tener una visión cabal de lo que pretende el gobierno con la reforma energética

Sen. Raúl Mejía quien cuestionó a Elizondo por la parcialidad manifiesta con que aborda los problemas de PEMEX reduciéndolos a un asunto de maximización de ganancias sin considerar lo que tendría reservado para incidir en el fortalecimiento de la economía y en una mejor distribución del producto.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Segundo foro: principios que han de regir la reforma (Segundo día, 15 de mayo)

Pasada la inauguración e los foros y el primer día de debates, fue notoria en este segundo día una declinación en el interés que había despertado, tanto por lo que toca a público asistente, como por la cantidad de legisladores que acudieron. Se mantiene sin embargo el interés de los medios.

Intervinieron siete expositores en este segundo día del primer foro: Claudia Sheinbaum (CS) en representación de AMLO; Porfirio Muñoz Ledo (PML) por el FAP; y, a título personal, por invitación de la Junta de Coordinación Política, Luís Rubio (LR, CIDAC), Javier Jiménez Espriú (JJE, Academia Mexicana de Ingenieros), Héctor Aguilar Camín (HAC), Javier Beristain Iturbide (JBI) y Arturo Fernández Pérez (AFP, ITAM). Casi todos ellos con posicionamientos y tesis más o menos predecibles a la luz de lo que al respecto ya han sostenido en estos días, habiéndose dado algunos signos de debate en los momentos de réplica y contrarreplica, sin que a partir de ello hayan variado en sus posiciones iniciales. De lo expresado por cada uno de ellos cabe destacar lo siguiente:

CS presentó una síntesis del proyecto alternativo de AMLO con la única novedad de una propuesta de la conformación dentro del Consejo de Administración de PEMEX, de una comisión para el combate a la corrupción. Se concretó a cinco líneas estratégicas para la reforma: *PEMEX como motor de la economía nacional* señalando que cuenta con 70 años experiencia y que dispondría de los recursos necesarios para sus inversiones, si se le liberara de la carga impositiva, implica también el reagrupamiento de las filiales en una sola empresa (refusionar a PEMEX), integración PEMEX-CFE-CLyF y la redefinición de un sistema de precios dentro del sector energético; *canalización de todos los excedentes de PEMEX al financiamiento de sus necesidades* de expansión y desarrollo en sus diferentes segmentos de actividad (150 mil millones de pesos por año en promedio); el *fortalecimiento de las áreas estratégicas de PEMEX* con recursos propios, ya que los

contratos existentes y los que llegaran a suscribirse con la reforma han impedido aprovechar capital humano ya la ingeniería nacional; el fortalecimiento de la investigación y desarrollo para revertir el descuido y desincorporación de los técnicos mexicanos, no solo a través del repunte del IMP, sino de una relación más estrecha con UNAM, IPN y otras instituciones de educación superior, más recursos para este rubro y para incursionar en fuentes alternas que permitan la transición energética; y el ya señalado establecimiento de un comité anticorrupción en el consejo de administración de PEMEX conformado por miembros nombrados por el Congreso)

PML enfatizó el carácter eminentemente político que debe revestir el debate de la reforma energética y al mismo tiempo técnico; que el Congreso debe retomar el dato de encuestas de que el 60% de la población se opone a la privatización de esa industria; que pueden identificarse dos etapas claras para PEMEX ligadas al comportamiento de la economía: la que va de la expropiación hasta mediados de los 70's en la que hubo crecimientos económicos de 5% anuales en promedio y en la que el petróleo se vio como palanca para el desarrollo interno y en la que por prudencia las exportaciones se mantuvieron en un bajo Perfil; y la que siguió, de mediados de los 70's a la fecha, en la que con los recursos de PEMEX tuvieron que garantizarse pagos de deuda externa y solvencia para acceder al crédito en los mercados financieros, en la que ha habido una intención deliberada de dismantelar PEMEX y su capital humano a favor de empresas principalmente extranjeras a través de contratos institucionales, tal y como lo han exigido presiones del Banco Mundial y necesidades de incremento de reservas petroleras por parte de EEUU; que de la petrolización de la economía y finanzas publicas que datan de esa época, provienen muchos de los problemas económicos y sociales actuales, la migración de 11 millones de compatriotas en los últimos 10 años, la desarticulación de cadenas productivas que estaban asociadas a PEMEX, el desplome del campo y de la producción de básicos; que los últimos gobiernos han carcomido a PEMEX y que algunas empresas espejo de las que se hablado no es sino espejismo con el que se quiere deslumbrar, para simular a través de ellas los grandes negocios que se estarían asociando a PEMEX por parte de particulares y en beneficio de éstos.

LR señaló cuales podrían ser las premisas a partir de las cuales se de la reforma, entre las más importantes: que se enfoque al desarrollo del país, tomando en cuenta que el problema de PEMEX no es solo de falta de recursos sino de falta de productividad y eficiencia; que se de información detallada de la forma en que se han empleado los excedentes en estos años, transparencia y rendición de cuentas; que el problema no es sobre la propiedad o no de los recursos petroleros, sino la forma en que se asignan las rentas derivadas de la actividad; que es urgente la reestructuración organizativa de la empresa y de sus órganos directivos con enfoque de administración corporativa; que se informe la manera en que se van a emplear los recursos derivados de la reforma que se apruebe que serán cuantiosos y que se requiere rendición de cuentas al Congreso; y que bien puede pensarse en una complementariedad entre recursos públicos y recursos privados en el sector, si con ello se asegura maximización de rentas para ser asignadas por el Estado, eficiencia productividad y transparencia.

JJE destacó los asuntos que más preocupan de las iniciativas del Presidente. no se ve en ellas ningún indicio de plan estratégico para la empresa; prefiguran que siga siendo fuente esencial para equilibrar finanzas publicas y no en favor del desarrollo del país; son transgresoras del marco constitucional por la participación a través de contratos de particulares en actividades estratégicas reservadas exclusivamente al Estado; y parten de un diagnóstico insuficiente, omiso en muchos aspectos que prefiguran las soluciones que convienen a esta administración sin pensar a futuro. Enfatizó que PEMEX es cualquier empresa por su vínculo al desarrollo desde su origen, mucho del articulado propuesto induce y prefigura privatización de actividades en contra del discurso oficial y hay simulación. Hay recursos en tierra en aguas someras y en tierra suficientes más de lo que señala el diagnostico para prepararnos a asimilar nuevas tecnologías mediante su adquisición en el mercado y para relanzar la instigación y desarrollo descuidado deliberadamente por la incursión desde hace años de empresas privadas que traen no solo tecnología, sino también a sus propios cuadros para aplicarla. Las iniciativas están perfectamente alineadas con informes del Banco Mundial sobre México en los que sugiere seguir compactando la parte pública de la empresa paraestatal para alentar la competitividad a partir de una incursión cada vez mayor de los privados. De aprobarse en

sus términos en poco tiempo la situación será similar a la de la energía eléctrica que hoy es producida hasta en un 35% por empresarios privados que entraron a la actividad mediante reformas a leyes secundarias muy cuestionadas en su constitucionalidad. Concluyó señalando que las tecnologías que habrán de adquirirse sean las que realmente necesitamos y no las que nos quieren vender y que habrá que trabajar simultáneamente en iniciativas sobre energías alternas que preparen la transición.

JB afirma que la discusión sobre PEMEX y los hidrocarburos debe despolitizarse, que lo importante tal como lo sugieren las iniciativas es que la renta del petróleo siga estando en beneficio de México, más allá de la forma como ello se consiga y que por lo tanto el objetivo debe ser maximizarlas, por medios como los propuestos para la reestructuración del sector que detone economía, cree empleos, mejore salarios y encadene procesos. Considera que en lo general las iniciativas están a la altura de las necesidades del sector y del país, y que el debate permitirá enriquecerlas y cubrir insuficiencias u omisiones, en especial para repensar los consejeros para el consejo de administración que se propone para PEMEX, pues ni son suficientes, ni los más idóneos por la forma de su nombramiento; y que la búsqueda de eficiencia mayor para PEMEX no necesariamente implica que sea lo mejor para el país. Apoya la mayor flexibilidad que se pretende a través del nuevo tipo de contratos para que la empresa privada acceda a algunas actividades del sector, y alerta sobre la necesidad de que haya certeza jurídica para cumplir con ese propósito.

HAC señala que existe una mitología nacionalista que se ha alimentado entre otras cosas por poner en el centro al petróleo y a PEMEX, lo que ha impedido pensar en ellos simplemente como un recurso natural y como una empresa. Que como tales deben aprovecharse al máximo y ser eficiente y productivos sin importar si por ello tienen que hacerse reformas incluso constitucionales como se han hecho tantas cuando ha sido necesario para otros asuntos. Afirma que ni en 1917 ni en 1918 el texto constitucional prohibió los contratos con privados para trabajar con PEMEX, que el veto proviene de los 60's lo que es explicable por el momento en que en todo L. América prevalecía un discurso defensivo frente a los países centrales como EEUU, en el marco de la revolución cubana y en un

momento de desgaste de partido hegemónico que a través de este tipo de discurso y de reformas pretendió reafirmar su ascendencia entre ciudadanos cada vez más escépticos. Que hay que pensar en lo que le conviene al país y a partir de ahí perfilar los cambios jurídicos o constitucionales; que estaría de acuerdo en autonomía presupuestal para PEMEX siempre y cuando se haya asegurado anteriormente la efectiva transparencia y rendición de cuentas para no alentar de otra forma mayor corrupción y opacidad; y que si ahora contribuye PEMEX con un 40% del presupuesto no podría de súbito dejarse de destinar ese dinero al presupuesto por el tiempo implicaría su sustitución a través de una reforma hacendaría integral cuya maduración llevaría años. Enfatiza la parte de transparencia y sugiere al Congreso que informe detalladamente sobre el destino de los excedentes petroleros en los últimos 10 años.

AFP destaca la urgencia de actualizar el marco regulatorio y organizativo del sector como uno de los hechos positivos de las propuesta del presidente coincidiendo en que no es privatizadora, pues no privatiza las rentas, para lo cual señala que hay que distinguir entre renta y rentabilidad financiera, atribuyendo la primera a la derivada de la explotación y producción del crudo, que queda intacta en manos del gobierno, y la rentabilidad o ganancias que se obtienen u obtendrían a partir de su procesamiento en diferentes etapas en las que bien puede asociarse el capital privado con el público por las cuantiosas necesidades de recursos requeridos por esos segmentos de la actividad. Así, considera adecuado que la iniciativas permitan la incursión del sector privado, alertando que para que sea efectiva tendrán que clarificarse certeza jurídica y juego limpio para su participación; que ello liberará de una carga al Estado, propiciará productividad y eficiencia, sin detrimento de lo que la constitución deja al Estado en exclusiva; que precisamente eso es lo que han hecho otros países exitosos: asegurar la propiedad del crudo y alentar toda una industria privada alrededor de actividades derivadas. Concluye señalando que lo ideológico no debe obnubilar el criterio de los legisladores cuando discutan y aprueben en su caso estas iniciativas con las adecuaciones que sean pertinentes para bien del país.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Tercer foro: análisis de constitucionalidad de las iniciativas para la reforma energética (primer día, 21 de mayo)

I. Apreciación general.

Irreductibles fueron los posicionamientos sostenidos por los participantes en la primera parte de este foro en torno a las iniciativas del Ejecutivo. Tres de ellos mostrando un abierto o velado respaldo a ellas, si acaso señalando que son perfectibles: Arturo Saldívar **(AS)** y Mario Becerra **(MB)**, rector y exrector respectivamente de la Escuela Libre de Derecho, y Héctor Fix Fierro **(HFF)** director del IIJ de la UNAM; y otros tres, impugnadores en lo general de la iniciativas y de la constitucionalidad de las mismas: Jaime Cárdenas **(JC)** y Arnaldo Córdova **(AC)**, investigadores ambos del IJJ, y Juventino Castro y Castro **(JCC)**, ministro retirado de la SCJN, si bien este último, asumiendo posiciones más conciliadoras y rehusando a la confrontación directa.

La expectativa en torno a los conferencistas se cumplió por la nutrida concurrencia plural de legisladores al evento, si bien continúa en los debates la polarización entre posiciones alineadas en lo general al FAP y/o al PAN, tanto entre los expositores, como en lo que se refiere a los legisladores que muestran mayor interés en el debate.

II. Comentarios particulares

AS destacó en su intervención que la Constitución no señala una fórmula única de hacer las cosas, sino que provee de principios generales para que se realicen en torno a ellos, por lo que corresponde al Poder Legislativo, una función importante en sus interpretaciones; que sobre la interpretación constitucional existen diferentes teorías que compiten entre sí, sin tener ninguna de ellas la última palabra; que a esa complejidad hay que agregar para el Poder Legislativo, frente a las iniciativas del Ejecutivo, que están la parte histórica e ideológica que definieron la fisonomía del artículo 27 Constitucional y, aunado a ello, la

necesidad de hacer una interpretación de él y de su ley reglamentaria, a la luz de los problemas que actualmente enfrentan la industria del petróleo y el petróleo en sí mismo para su modernización; que la SCJN no ha sido capaz de conformar una doctrina interpretativa de la Constitución que sea predictiva en soluciones, por lo que en el proceso de aprobación y discusión será fundamental cuidar los posibles puntos vulnerables de las iniciativas para evitar posteriores controversias constitucionales.

También señala que una interpretación en sentido estricto sobre la propiedad de los hidrocarburos se estaría refiriendo a la explotación y la extracción y que por lo tanto es plausible que en las leyes secundarias puedan reglamentarse actividades vinculadas a aquélla que resulta ser facultad exclusiva del estado, por lo que el tipo de contratos que propone pueden tener un sustento constitucional, pues no arriesgan que el Estado se deshaga de la propiedad del recurso ni del control de las actividades, a diferencia de los de riesgo que eran legales hasta 1958; que al artículo 27 hay que contextualizarlo en relación con el 25 en donde queda claro el papel del sector privado en la concurrencia con el público para las prioritarias y estratégicas. Concluyó afirmando que las propuestas de reforma son consistentes con la Constitución, pero que bien cabría darles una mejor redacción argumentativa; y que debe ser una interpretación funcional la que hay que dar a la Constitución para que sea en efecto soporte del desarrollo del país.

JC sostiene que las cinco iniciativas resultan inconstitucionales por propiciar la privatización en actividades reservadas en exclusividad al Estado, señalando 10 argumentos en los que se apoya, entre los más importantes: se permitiría la incursión privada en petroquímica básica; se entregan a privados áreas exclusivas del Estado: Se propicia opacidad al proponer que dos integrantes Consejo de Administración, quedarían excluidos de la ley de responsabilidades de los servidores públicos; se acotan facultades al Congreso sobre contratación de deuda externa al darle esa atribución al Consejo de Administración de PEMEX; se contraviene la reserva a capítulo VI del TLC que como tratado internacional es superior en jerarquía a las leyes el que en lo que toca a lo que México se reservó en materia de explotación, exploración de hidrocarburos y actividades d relacionadas; y se

resta competencia a los poderes legislativo y judicial al superponerse las decisiones de tribunales internacionales ante conflicto de intereses de particulares con el Estado.

Agregó que la Ley Orgánica de PEMEX al definir los comités de transparencia y remuneraciones atenta contra facultades del Congreso en cuanto que es la instancia máxima para exigir rendición de cuentas y en cuanto a sus atribuciones para establecer remuneraciones conforme al PEF. En cuanto a la ley reglamentaria del 27 señala que se distorsiona el sentido constitucional de las áreas estratégicas, asimilando estas a solo el recurso o el petróleo y no a las actividades con él relacionadas, como refinación, almacenamiento, transportación y distribución; y en lo que toca a las atribuciones para la SENER, que ésta perdería facultades en fijación de precios si un órgano como el consejo de administración, sin representatividad, ni legitimidad, estima que hay condiciones de competencia apropiadas. Con la Ley de la Comisión del Petróleo, agrega, se fomentaría más burocracia y se excluiría al Congreso en la conformación de este órgano que resultaría estratégico por las funciones que se le dan. Concluye señalando que los aspectos más delicados de PEMEX no se tocan en las iniciativas: el de la corrupción y prebendas entre directivos, sindicato y contratistas, ni alientan inversión en ciencia y tecnología, adoleciendo todas de una visión geoestratégica como el recurso del petróleo.

MB propone que debe hacerse una interpretación funcional de los párrafos 4 y 6 del artículo 27 en relación con el artículo 25, que la exclusividad está referida solo a las actividades estratégicas, no así a la prioritarias, o a las asociadas a las estratégicas y que en es sentido las iniciativas están alineadas con la letra y espíritu constitucionales; que la industria petrolera es algo más que el petróleo sobre el que la nación tiene exclusividad y que como lo señala el artículo 25, el sector privado puede concurrir en apoyo del sector publico en el desarrollo de áreas prioritarias; que los contratos de desempeño o los incentivos que se proponen difieren de los de riesgo, porque aquéllos aseguran al Estado seguir siendo usufructuario de los recursos y mantener control sobre los procesos asociados al desarrollo del producto original, asegurando certeza jurídica al Estado de que será el único beneficiario de las rentas derivadas en beneficio de los mexicanos. Concluye

señalando que las iniciativas son perfectibles pero que en sus términos actuales son congruentes con los artículos constitucionales 25, 27 y 28.

JCC apunta que, siendo rígida nuestra Constitución parece acertado que se haya optado por reformas a las leyes secundarias que requieren menos formalidades para su aprobación, si bien no está convencido de que las propuestas sean constitucionales, como lo sería cualquier propuesta que tienda a debilitar al Estado en sus facultades exclusivas como es el caso; que en las iniciativas y en sus exposiciones de motivos existe una intencionalidad de confundir al legislador y al ciudadano al tratar de manera ambigua las áreas estratégicas y las prioritarias; que en los términos presentados los contratos de desempeño equivalen a los contratos de riesgo y a concesiones prohibidas expresamente por el incentivo que se ofrece en proporción directa a los descubrimientos y explotación de petróleo; que mucho de lo propuesto en las iniciativas debiera ser solo objeto de medidas y reglamentaciones administrativas para eficientar a la empresa; y que resulta absurdo o al menos sospechoso que, siendo PEMEX la empresa con mayores ingresos en el país, tenga que recurrir al financiamiento mediante bonos, cuando lo necesario sería que se le libere de tanta atadura fiscal para que destine recursos propios a la inversión en la cantidades que requiera. Agrega que siendo un tema de trascendencia para el futuro del país de un recurso que es de los mexicanos, debiera propiciarse una reforma jurídica con base en el artículo 26 Constitucional para la creación de la figura de consulta pública y referéndum, antes que pensar en aprobar las iniciativas del Presidente que, según las encuestas, han encontrado rechazo en más de la mitad de los encuestados.

AC enfatiza el absurdo que representa el hecho de que, se presente una iniciativa para el sector energético cuando lo más importante debiera ser una reforma fiscal efectiva cuya instrumentación haría innecesarias las reformas en el sector, al menos en los aspectos normativos, no así en los administrativos y de gestión, donde hay mucho qué hacer; que la Constitución no debe interpretarse a partir solo de palabras o por los actos que propicia, sino con argumentos y juicios jurídicos, dicho lo cual afirma que no hay motivo de confusión en cuanto a los conceptos de explotación, exploración, refinamiento transporte y distribución que son todas estas actividades asociadas al petróleo; que no debe extrañar

que en el espíritu de la Constitución subyazcan interpretaciones ideológicas e históricas, dado que como norma fundacional, es el resultado de un pacto político; que más que una norma, la Constitución es reflejo de ese pacto y del proyecto de país que tuvo en mente el constituyente; que no debiera haber ninguna objeción ni constitucional ni jurídica para reglamentar la figura de la consulta y referéndum que tendrían sustento en el artículo 39; que de ser aprobadas en sus términos los legisladores estarían ante un gran problema por la controversias innumerables a que daría lugar ante la SCJN; que no debiera haber motivo de duda respecto a las actividades estratégicas y prioritarias; que de aprobarse en sus términos se metería en un brete a la SCJN, no sólo por la anticonstitucionalidad de las reformas, sino incluso porque se contravendrían tesis de esa instancia en el sentido de que tratados internacionales como el TLC están por encima de las leyes orgánicas y secundarias federales; y que la prohibición introducida en las reformas de 1958 sobre contratos, es claro que se refiere a los de riesgo y no a cualquier tipo de contratos, pues fue con esas reformas que se pretendió finalizar con aquéllos por lo gravosos que resultaban para el país. Concluye señalando que quienes se oponen a las iniciativas del Ejecutivo están también por una modernización del sector y de PEMEX, pero una que lo libere de corrupción y de la protección a intereses creados.

HFF afirma que las iniciativas no tienen problemas de inconstitucionalidad porque se apegan a su letra y espíritu y que es claro que debidamente interpretadas conjuntamente los artículos 25, 27 y 28 constitucionales posibilitan la participación de entes privados en torno a la industria petrolera salvo en la extracción, siempre y cuando el Estado no pierda la propiedad sobre los hidrocarburos, ni el control de las actividades asociadas, y mientras asegure que las rentas derivadas sean en beneficio de los mexicanos; que no hay impedimento alguno constitucional para que las actividades de refinación, transporte, almacenamiento, conducción y distribución las realicen los entes privados conjuntamente con el Estado, sin que sea una obligación que se les concesionen; que hay ambigüedad en las reformas que se hicieron al artículo 25, pues si bien pretenden delimitar actividades estratégicas y prioritarias y la concurrencia del sector privado en éstas últimas, el veto aparente a que participe en las estratégicas, atenta contra libertades y derechos también consagrados constitucionalmente como son las de comercio y de industria.

Concluidas las exposiciones inició el debate que fue útil solo para que los expositores refrendaran sus tesis expuestas y para intercambio de ideas, sin que ninguno de ellos modificara en lo sustancial sus pronunciamientos iniciales; e igual sucedió al responder a preguntas y cuestionamientos que en el tercer bloque les hicieron diez legisladores.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Cuarto foro: análisis de constitucionalidad de las iniciativas para la reforma energética (segundo día, 22 de mayo)

I. Comentario general.

En la continuación de análisis de constitucionalidad de las iniciativas, hubo un balance algo favorable a ellas en lo general. Hubo coincidencia casi plena al menos de parte de cuatro de los participantes: José Luis Romero Apis (**JLRA**), Sergio López Ayllón (**SLA** del CIDE) José Roldan Xopa (**JRX**) y Fauzi Hamdan (**FH**); Coincidencia parcial de parte de otros dos: Miguel Carbonell (**MC**) y Sergio García Ramírez (**SGR**); y oposición franca por lo que calificaron de iniciativas anticonstitucionales de parte de Raúl Carrancá y Rivas (**RCyR** del IIJ de la UNAM) y Luis Javier Garrido (**LJG** del IIS de la UNAM). Estos dos últimos reiteraron algunos de sus argumentos en contra ya muy conocidos, por su participación sobre el tema en otros foros recientes.

Comparado con el foro en su primera parte, éste pareció de un perfil algo más bajo. Decayó, pudo observarse, el interés tanto entre los legisladores por su concurrencia menos nutrida, por una asistencia menos copiosa del público y, tal vez por el nivel de los expositores, pues con excepción de las ponencias de SGR y MC que suscitaron el interés mayor, las restantes fueron reiterativas de posicionamientos ya conocidos y predecibles hasta cierto punto. De hecho sin que hubiese figurado en el programa inicial, la inclusión de última hora de FH substituyó en alguna forma a otro ponente que estaba previsto y que finalmente no figuró en el programa (Germán Fernández Aguirre), previsiblemente con posturas muy similares.

Continúa sin embargo la atención de los medios al menos en cuanto a presencia en el evento, aunque ésta no se corresponde con las coberturas reales que se está dando. En TV ya poco se le menciona y en prensa escrita se le relega en general a los interiores.

Principales posicionamientos

RCyR apuntó que el artículo 6 de la iniciativa de la ley reglamentaria es inconstitucional pues permitiría bajo otra figura, el equivalente de concesiones y contratos que están

prohibidos expresamente, lo que sería una violación flagrante a través de una ley secundaria; que por el solo hecho de haber presentado esas iniciativas inconstitucionales el propio Ejecutivo estaría violando varios artículos sobre todo el 87, pues la presentar las iniciativas y realizar por lo tanto un acto de autoridad, incumple con su obligación de hacerlo sin que se violente la Constitución, y el 128 por el que prestó juramento de cumplirla y hacerla cumplir; que aunque de acuerdo con ella solo se le puede juzgar por traición a la patria, habría que pensar en reformas constitucionales que no den al Ejecutivo tanta inmunidad; que al representar el envío de las iniciativas una acto de autoridad del Ejecutivo, ello implica en sí mismo una responsabilidad en que incurre por la clara inconstitucionalidad de sus propuestas, pues por ejemplo el artículo 6 de la ley reglamentaria contraviene espíritu y letra del 27 Constitucional. Concluye advirtiendo que la Constitución no admite diferentes interpretaciones, que ni siquiera el ejecutivo tiene facultades para interpretarla, sino solo la SCJN. En síntesis, que sería una insensatez pretender a través de una ley reglamentaria cuyo papel es reglamentar, tergiversar, extender o extrapolar conceptos no contemplados en la Carta Magna.

SGR sostiene que mientras no se hagan reformas constitucionales los poderes están obligados a respetar ese marco para sus actos o emisión de reformas y ordenamientos secundarios; que el asunto del petróleo y de PEMEX no tiene que verse solo a partir de las mejores prácticas que es un concepto eminentemente empresarial, sino enmarcarse en los valores y bienes tutelados por el artículo 27 que dispone que los hidrocarburos y su explotación corresponden a la nación a través del ente creado ex profeso por la ley secundaria; que por más que se trate de justificar en la exposición de motivos de las iniciativas que no implican privatización, lo cierto es que una vez aprobadas tienen efectos constitucionales y efectos contrarios a sus principios generales en la materia y, que incluso los tienen ante la SCJN, en caso, de promoción de posibles controversias. Que no es justificable evadir el peso histórico en las reformas que se proponen, pues han sido momentos históricos los que han perfilado los artículos 27, 28 y 25 de los que no es sano prescindir; que las reformas a la ley reglamentaria en 1958 y en 1960 al artículo 27 no hicieron sino reafirmar el sentido dado a la expropiación años antes, de prohibir las concesiones y contratos no de cualquier tipo, sino precisamente los de riesgo que se

habían introducido subrepticamente con A. Camacho; concluye con que son muy claras las áreas prioritarias en las que puede incurrir el sector social con el Estado, no así las estratégicas reservadas para él de manera exclusiva y, que si bien se habla solo de exploración y explotación de un recurso, en sentido amplio se entiende que implica también las otras actividades a él relacionadas para su explotación en beneficio de los mexicanos a través de la rente petrolera.

JLG afirma que la 5 iniciativas enviadas por el Ejecutivo violentan principios básicos de la Constitución, el primero de ellos el de la supremacía constitucional sobre leyes reglamentarias y secundarias, en este caso porque la propuesta a la ley reglamentaria pretende ir mucho más allá de lo que la Constitución permite; violentan también el principio de exclusividad de la propiedad de la nación sobre el recurso; y que ni siquiera cabe como se ha sugerido el perfeccionamiento de las iniciativas. Señala que el Ejecutivo incurre en violación a la Constitución al solicitar al Legislativo que apruebe sus iniciativas inconstitucionales a todas luces e, incluso solicitando al PRI y al PRD que violenten sus declaraciones de principios que no admiten privatización alguna en áreas estratégicas; que de hecho la propia reforma aprobada en 1982 para distinguir áreas estratégicas y prioritarias fue en su momento violatoria de la Constitución, como lo fue luego la separación artificial entre petroquímica básica y secundaria con lo que al vaciarse de contenido preceptos constitucionales importantes, se aseguraba la presencia creciente de la iniciativa privada en el sector como ya sucede en la petroquímica secundaria y en electricidad; que por ello lo urgente son reformas que enmienden las contrarreformas que se dieron en su momento; que al permitirse con las reformas que las transnacionales incursionen en actividades estratégicas se seguirá perdiendo soberanía y fuerza del Estado en el orden interno, y que con ello pudiera ponerse en riesgo incluso la estabilidad política y social por las reacciones que acarrearía su aprobación. Concluye señalando que hay principios constitucionales cuya modificación rebasa con mucho las facultades de los legisladores, que uno de ellos, es precisamente el que tiene que ver con las áreas estratégicas cuya posible adecuación obliga a un referéndum, si bien no reconocido por la constitución, necesario como una de las primeras reformas

constitucionales y jurídicas que habrá que acelerarse, antes que la aprobación de las iniciativas que presentó el Ejecutivo

SLA afirma que aunque las iniciativas requieren mejoras y ajustes en su redacción, se apegan a letra y espíritu constitucionales porque aseguran que el recurso petrolero y el control sobre él sea de la nación y que se haga a través del estado; que la constitución es a fin de cuentas un conjunto de principios que no son inamovibles, que es un texto abierto que conlleva posibilidades de interpretación no como facultad solo de la SCJN, sino también de otros poderes como cotidianamente lo hace el Legislativa al presentar sus propuestas legislativas; que por expresar sus postulados en forma polisemia la Constitución no tiene porque ser interpretada solo literalmente; y que deja en claro lo que son las áreas estratégicas conforme a lo cual se apegan las iniciativas enviadas por el Ejecutivo pues no atentan contra la propiedad de la nación sobre el recurso ni sobre el control del Estado respecto a él, ni sobre el destino de las rentas que seguirán siendo en beneficio de todos. Insiste en que la Constitución no habla de industria petrolera sino del petróleo y que por lo tanto las actividades vinculadas a ella, no tienen porque ser estratégicas sino en todo caso prioritarias, en donde es reconocida la concurrencia del sector privado.

MC matiza en el sentido de que no se puede dar un juicio global de constitucionalidad o inconstitucionalidad sobre el conjunto y contenido de las iniciativas; que como en todo pueden tener partes en estricto apego a la Constitución, otras que le contravienen y algunas más que están en le límite; que sobre su interpretación sí tiene facultades el Legislativo si bien no en última instancia, que de hecho es parte fundamental de su función al presentar o analizar una iniciativa, y que es necesaria esa interpretación porque la redacción del artículo 27 es confusa y en menor medida los 25 y el 28 y que todos ellos tienen que interpretarse conjuntamente en relación con los hidrocarburos; que el 27 habla solo de el petróleo y su extracción, de su uso y aprovechamiento, no así de procesos asociados a ello, por lo que bien pueden participar los particulares en los procesos adicionales, sin contravenir letra y espíritu constitucionales, que de hecho así han venido participando sin que haya habido algún problema y que incluso cuando se promovió una controversia constitucional sobre la Ley de Energía Eléctrica la SCJN resolvió que la

participación de los particulares no es inconstitucional, y que en ese sentido los contratos por servicios que ya se hacen y los que proponen las iniciativas se apegan a ese marco pues no quitan la propiedad a la nación de los hidrocarburos ni le control de la actividad al Estado, ni se comparten rentas de la explotación de primera mano; que los bonos que se proponen para socializar el capital de PEMEX tampoco son anticonstitucionales porque no transmiten una propiedad accionarial como en otras empresas, que en todo caso habrá que marcar límites claros a sus poseedores para evitar acaparamiento. Agrega que algunas propuestas pueden presentar conflictos como el hecho de que se exima de la ley de responsabilidades a dos de los consejeros que se proponen para el consejo de administración de PEMEX, lo mismo que en las facultades que se otorgan a los comités de transparencia y de remuneraciones que restarían atribuciones propias del Legislativo o del Ejecutivo, e igual en materia de la contratación de deuda pro PEMEX ya que es facultad del Legislativo como parte de la Ley de Ingresos y del PEF. Concluye señalando que aunque pueden ser mejorables en su redacción, su sentido general no va en contra de los postulados constitucionales.

JLRA enfatiza que si bien en la redacción de algunas normas propuestas hay el riesgo de incurrir en inconstitucionalidad pueden corregirse preciadamente en el proceso de debate y discusión del Poder Legislativo; que el buscar mayor rentabilidad para las actividades de la industria petrolera es acorde con el postulado de que los el recurso natural será en beneficio de los mexicanos. Agrega que sí hay lugar a la interpretación de la constitucionalidad de cualquier propuesta legislativa por parte del Congreso y no solo de la SCJN, sino también de los doctrinarios o dogmáticos del derecho; y que si bien el término explotación tiene una connotación jurídica más o menos aceptada, no sucede igual con otros conceptos que se introducen en las normas propuestas, como es el caso de aprovechamiento, desarrollo sustentable, productividad entre otros, por lo que sugiere incorporar en las adecuaciones a las propuestas un capítulo o sección específica sobre definición de conceptos. Que al no estar señalado expresamente el término industria petrolera en la Constitución se sobreentiende que alrededor de ella pueden participar los particulares según el principio de que lo que no está prohibido está permitido, siempre y cuando en este caso, se asegure la propiedad y la explotación del recurso de la nación a

través del Estado o del ente creado para ello, puesto no queda claro el tipo de procesos que incluye el término explotación.

JRX asegura que son históricos los contextos en los que surgen los conceptos diferentes de propiedad que ampara la constitución y que por lo mismo, no es posible extralógicamente querer aplicarlos literalmente ante los problemas de modernización de la industria; que una cosa es que el estado esté a cargo de la explotación, uso y aprovechamiento del petróleo y otra cómo debe organizarse para llevarla a cabo; y que el artículo 25 acepta la concurrencia de los particulares en áreas prioritarias como pudieran serlo las actividades de la industria petrolera asociadas a la explotación en exclusiva del Estado y que eso implica que si se dan a PEMEX facultades para contratar servicios, ello sería consistente con la Constitución porque el tipo de contratos no implica transferencia de propiedad, ni de control, ni de rentas derivadas del recurso. Concluye señalando que habrá que precisar en las iniciativas el concepto de exclusividad del Estado en explotación y otros que clarifiquen las nuevas ideas introducidas para asegurar certeza jurídica a quienes quieran concurrir al desarrollo de actividades de la industria petrolera no reservadas al Estado.

FH afirma que el artículo 6 de la propuesta de reforma en la ley reglamentaria es acorde a la Constitución porque no quita exclusividad al Estado en explotación, abriendo la posibilidad de participación en actividades conexas a los particulares a través de contratos; contratos que no les transfieren propiedad ni control sobre lo que expresamente les impide la Constitución; que el mismo L. Cárdenas contempló esa posibilidad en la exposición de motivos del decreto de expropiación y en las reformas a la ley orgánica en 1940; que incluso en esa línea Ávila Camacho en sus reformas propició contratos de riesgo en donde el empresario llevaba parte proporcional de las ganancias en especie y que la imprescriptibilidad y la exclusividad introducidas en 1958 y 1960, son contrarias a la misma expropiación. Concluye señalando que tanto los contratos de servicios múltiples de PEMEX como la explotación de gas no asociado en Burgos, al igual que los contratos que pudieran derivar de las propuestas de reforma, son plenamente apegados a la constitución, como ya lo han señalad resoluciones de la SCJN ante controversias presentadas en el ramo de electricidad; que son y serán plenamente constitucionales por que no quitan exclusividad

al Estado en la actividad que de manera exclusiva le reconoce la Constitución y porque los pagos que se hagan a los privados mediante contratos serán efectivo, y no con el pago de una porción de la propiedad del recurso explotado.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Quinto foro: transición y seguridad energéticas (27 de mayo)

I. Comentario general.

Menos polémico que los foros anteriores por la naturaleza del tema, se prestó sin embargo todavía para que algunos de los expositores manifestaran ciertos posicionamientos políticos en trono a la propuesta de reforma, en especial los expresados por quienes no provenían de algún instituto de investigación o universidad. Fue el caso de Martín Esparza **ME** del SME, Francisco Rojas Gutiérrez (**FRG** de Fundación Colosio) y Jorge Eduardo Navarrete (**JEN**), quienes reafirmaron algunas de las ideas que ya con insistencia han manifestado en los medios y en otros espacios. En mayor o menor medida los ponentes restantes se apegaron a la temática del foro y a las expectativas sobre sus intervenciones: Francisco Barnés de Castro (**FBC**), Pablo Mulás del Pozo (**PMP**), Mario Molina (**MM**), Gerardo Gil Valdivia (**GGV**) Y Odón de Buen Rodríguez (**OBD**)

Principales señalamientos

ME descalifica el diagnóstico sobre PEMEX y en especial señala como falaces las afirmaciones de que se carece de recursos financieros y humanos para que PEMEX enfrente los retos que tiene; que las iniciativas no solo olvidan a los mexicanos en sus habilidades sino que los agravia; que las iniciativas se enfocan a desarticular al sindicato y a afectar derechos del contrato colectivo; que parten de violaciones claras a la Constitución: la entrega de parte de excedentes al sector privado mediante la desincorporación de actividades de refinación para asignarlas por contratos de servicios; que refuerzan el papel discrecional del presidente al otorgársele facultades para que decida sobre los integrantes tanto de la comisión del petróleo como del consejo de administración de PEMEX; y porque la falta de controles sobre los bonos propiciará su acaparamiento en la banca nacional y extranjera; que hay un claro intento de chantaje de que si no se aprueban las reformas bajará la inversión en gasto social, sin hablarse de reforma fiscal; que fue así por la puerta falsa con la ley del Servicio Público de Energía y la creación de la CRE que los inversionistas

privados, inconstitucionalmente se han apropiado de la generación de energía, una propiedad de exclusividad estatal quienes ya procesan el 30%; y que existen los recursos para la construcción de las refinerías necesarias con recursos propios. Concluye señalando que las iniciativas no se ocupan de la transición energética y que más que buscar nuestra seguridad energética propician la seguridad de Estados Unidos por el afán de sostener y aún elevar los niveles de producción y exportación.

FRG apunta que la iniciativa se desentiende de la transición y la seguridad energética reiterando que se refiere solo a hidrocarburos; que de aprobarse estarían propiciando la cesión de rentas de la explotación de un producto que pertenece a la nación; que quienes las apoyan están apostando a que de irse a controversia constitucional los ministros habrán de avalarlas. A partir de algunos elementos del diagnóstico señala que al menos durante los próximos 30 años no existe posibilidad de sustituir los hidrocarburos por otro tipo de energías por las demandas exponenciales de EEUU, China y India; y que una propuesta de reforma debiera precisamente prever la transición a otro tipo de energías y la seguridad nacional.

Agrega que se requiere una reestructuración de funciones y responsabilidades en el Sector: un ente independiente con integrantes avalados por el Senado que se encargue del plan estratégico, la SENER definiendo la política y PEMEX encargándose de la operación, y que se requiere de consejeros independientes para el consejo de administración ratificados por el Senado; comités de transparencia y evaluación; un comisario dependiente de Función Pública; y la promoción de un Fondo Nacional de Financiamiento Energético. Apunta que a mediano plazo debe pensarse en PEMEX como un empresa constitucional con una etapa preliminar donde se configure y consolide el gobierno corporativo; un nuevo régimen fiscal que le libere recursos a PEMEX para enfrentar sus necesidades y que en tanto el gobierno federal absorba la deuda de PEMEX como deuda pública; que antes de destinar recursos para aguas profundas habrá que plantearse aumentar las reservas probadas a partir de las probables y posibles; que las refinerías que se hagan sea con recursos propios; y que el sindicato y los trabajadores deben participar y comprometerse en la reforma y en un nuevo contrato colectivo. Indica

que se podrían construir cuatro refinerías con los 160 mil millones de pesos que le aportará a PEMEX la reciente reforma fiscal y otros 200 mil millones si se suspende el subsidio a las gasolinas.

PMP apuntó que en materia de energía los plazos se miden de diferente manera que en la economía correspondiendo el corto a 3 años, el mediano a 25 y el largo a más de 25 por los tiempos de maduración de muchos proyectos; que toda visión técnica debe considerar una visión de sustentabilidad lo que significa proveer calidad de vida adecuada en el planeta, salvaguardando la diversidad natural; que además de las áreas de carbón, deben promoverse las celdas de combustible y del biocombustible derivado de celulosa, no de productos agrícolas y comestibles; y se pronunció porque las empresas energéticas adopten un modelo flexible para asimilar innovaciones en su operación de manera más ágil sin perder sus niveles de eficacia.

FBC afirmó que tal y como funciona PEMEX ya no es operativo para sus propósitos; que carece de capacidad de gestión y está expuesto a una exacción fiscal, que se refleja en que tan solo en los últimos 20 años tuvo ingresos por más de 6.6 billones, pero que en el mismo lapso cubrió impuestos por 6.8 billones; que nuestras refinerías no están habilitadas para procesar nuestro crudo pesado por lo que además de reconfiguraciones contempladas se requieren nuevas refinerías equipadas y que en grandes inversiones para ello es plausible que provengan de empresas privadas por nuestra falta de recursos; que además de la descapitalización sufrida por PEMEX, ha perdido importante capital humano sin habersele sustituido por falta de inversión en ciencia y tecnología, como también se dismanteló un grupo importante de empresas nacionales asociadas a la actividad de PEMEX, por haberseles desplazado para favorecer empresas extranjeras; que el mejor esquema para obtener los mejores rendimientos en beneficios de los mexicanos es asumiendo esquemas exitosos de otros países en donde participa la iniciativa privada en torno a las actividades del petróleo.

Le parece plausible la propuesta de las iniciativas de reestructurar las funciones de la industria entre un ente autónomo que defina la visión estratégica, la SENER que defina la política, que PEMEX opere y que se diversifiquen los miembros del consejo de

administración; y plausible también la participación de agentes privados en diferentes procesos de la producción de refinados, gas y petrolíferos compartiendo riesgos con PEMEX en proyectos de largo aliento.

JEN enfatiza que la propuesta de reforma es insuficiente, referida solo al petróleo; que debe pensarse en términos de una reforma integral que privilegie los conceptos de transición energética y seguridad, el primero entendido como proceso por el que se permite sustituir y diversificar las fuentes de energía hasta alcanzar un balance equilibrado entre ellas, conforme al potencial energético total y, el segundo como la capacidad del país para satisfacer en forma eficaz las necesidades energéticas con equilibrio ambiental; y que en las iniciativas no se alude en lo mínimo a estas ideas, que por el contrario se parte de un falso concepto de seguridad según el cual consistiría en mantener niveles de producción y explotación de crudo, proceso depredador que si algo garantiza es la seguridad energética del país más consumista a nivel mundial.

Asegura que de aprobarse las iniciativas todo ello se acentuaría; que antes que sostener los volúmenes actuales hay que ver cómo van a emplearse y cómo van a servir para el encadenamiento de procesos productivos con otros sectores; que por promover la participación de agentes privados y foráneos son anticonstitucionales las iniciativas y que se corre el riesgo de que en poco tiempo esos agentes definan nuestra política energética y controlen la totalidad del proceso; que las iniciativas apuntan más a cumplir compromisos contraídos en el ASPAN que a resolver problemas de México, concluyendo que por ello el Legislativo tiene la responsabilidad de desechar dichas iniciativas y que en todo caso siendo un problema tan importante éste propuesto por un gobierno que carece de legitimidad, debe ser motivo de un amplia consulta pública pues un gobierno así de

cuestionado carece de autoridad para buscar transformaciones tan profundas como las que se plantean.

MM señala que siendo importotes para el país las iniciativas del Ejecutivo deben contemplarse solo como un primer paso necesario para considerar en una segunda etapa una verdadera reforma energética integral. Que a diferencia del pasado en que no se reparaba sobre los efectos que traería la sobreexplotación de los recursos, ahora hay la obligación de pensar en la sustentabilidad de cualquier proyecto de desarrollo que asegure futuro a siguientes generaciones; que no hay ninguna duda de la forma en que la sobreexplotación a nivel mundial está propiciando el cambio climático que pone en resigo la vida de grandes conglomerados, por las transformaciones en huracanes, deshielo de los polos y alternación drástica de la composición de la atmósfera; que de seguirse al rimo a nivel mundial de explotación de energías de origen fósil hay el riesgo de que antes de que agoten las reservas se agote la capacidad de la capa de ozono atmosférica para asimilar las emisiones, por lo que urge buscar alternativas energéticas a un rimo mayor de lo que se hace. Para PEMEX señala la urgencia de eficientarlo, de darle competitividad mundial en indicadores que nos son desfavorables, y atacar otros de sus problemas como la corrupción y el aspecto fiscal. Que en torno a la industria petrolera no hay un paradigma único, que tanto a nivel privado, estatal o mixto hay ejemplos de empresas exitosas y de otras que no lo son; y que eso cuenta tanto para producción de crudo como para refinación y producción de otros petrolíferos

GGV enfatiza que las reformas van en sentido contrario a las tendencias mundiales en el que las empresas estatales tratan de asegurar mayor control sobre la propiedad del recurso primario y de sus procesos productivos; que el Senado debe establecer parámetros importantes para el desempeño del sector; que efectivamente PEMEX debe convertirse una empresa pública, sujeta a estándares internacionales de transparencia y rendición de cuentas avalados por el Congreso; que se requiere de un relanzamiento de la ingeniería petrolera mexicana, de la investigación y la ciencia aplicada al sector. Concluye señalando que la reforma de PEMEX tiene que ubicarse en el contexto más amplio de una reforma

fiscal para permitirle reinversión de sus recursos; y la necesidad del Estado de reafirmar su rectoría sobre este recurso propiedad de la nación y la redefinición de actividades operativas reguladoras y de política en diferentes entes de gobierno.

OBD señala dos retos importantes: la urgente la necesidad de hacer algo para modernizar a PEMEX y mejorar las condiciones actuales de nuestra industria petrolera y lo que hay que hacer para quitarnos la enorme y peligrosa dependencia del petróleo que tienen las finanzas públicas y la economía. Considera que más que el petróleo el motor de la economía debe ser su capital humano, su creatividad para impulsar el futuro de la industria energética, la transición hacia la etapa pospetrolera. Señala por último que una forma de ir reduciendo la dependencia del petróleo será a través de un acometimiento serio para el desarrollo de las energías alternas, además del gas natural, las energías renovables como el viento, la energía solar, la bioenergía, la hidroeléctrica y la geotermia pueden contribuir en un altísimo porcentaje y a costos hoy en día competitivos a la sustitución del petróleo.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Sexto foro: importancia del sector energético en el desarrollo regional (29 de mayo)

I. Comentario general.

Foro que resultó ligeramente favorable a las iniciativas del Ejecutivo si bien no en su integralidad, sí al menos respecto a algunos de sus planteamientos importantes, en torno a los cuales se expresaron cuatro gobernadores, asuntos como la posibilidad de que los gobiernos de los estados creen empresas paraestatales para convenir con PEMEX la prestación de servicios relacionados con algunas actividades: transporte, almacenamiento y petroquímica secundaria. Asimismo acuerdos de los cuatro mandatarios respecto a la posible apertura de actividades no estratégicas al sector privado, extranjero o nacional, como una forma de acceder a recursos de los que no dispone el gobierno para el desarrollo de esas actividades y a tecnologías de las que México carece. En ese sentido se manifestaron Marco Antonio Adame (**MAA**) de Morelos, Juan Manuel Oliva (**JMO**) de Guanajuato, Fidel Herrera Beltrán (**FHB**) de Veracruz y Eugenio Hernández Flores (**EHF**) de Tamaulipas, si bien los dos últimos rechazando la posibilidad de asociación con particulares para las actividades de refinación.

Con posicionamientos contrarios a las iniciativas en lo general se manifestaron Marcelo Ebrard Casaubon (**MEC**) por el Gobierno del D. F., éste de manera totalmente abierta y Leonel Godoy Rangel (**LGR**) por Michoacán, con pronunciamientos un tanto más ambiguos.

Principales señalamientos

FHB propone una tercera vía para la reforma energética que preservando soberanía sobre el petróleo y asegurando el papel de éste como motor del desarrollo nacional, tome en cuenta las necesidades de todas las entidades productoras y no productoras de petróleo; que bajo la modalidad de contratos que proponen las iniciativas se permita la creación a nivel local de empresas paraestatales asociadas a PEMEX para que los estados petroleros puedan explotar campos abandonados o cerrados como área de oportunidad para la obtención de mayores ingresos para los estados, lo que pudiera representarles recursos adicionales anuales por 2 mil millones de pesos; considera procedente que empresas

privadas se asocien con PEMEX en prestación de servicios en áreas no estratégicas; que de hecho en Veracruz ya se hace en alguna medida a través de una empresa que fue creada con ese fin, por lo que las reformas no solo deben reglamentarlo sino potenciarlo; que los recursos derivados de los excedentes petroleros tienen que incrementarse para los estados como una forma de asegurar que PEMEX cumpla un papel igualador de las asimetrías regionales y que en el marco de la Constitución contribuya a cerrar las brechas y disparidades.

MAA considera que así como en 1938 la expropiación fue motivo de unidad nacional la reforma que surja debe serlo también, no de discordia, división o balcanización del país; que por la importancia fiscal y económica que tiene PEMEX en el desarrollo debe preservarse y fortalecerse para que cumpla de mejor manera ese papel; que el diagnóstico del Ejecutivo sobre hidrocarburos es acertado, como lo son también las iniciativas que planteó porque se orientan a atender los problemas señalados; que se hacen cargo del reclamo de una mayor transparencia y rendición de cuentas sobre los recursos petroleros; y que hay que incursionar desde hoy en la exploración de yacimientos asentados en aguas profundas como única forma de mantener e incrementar las reservas y por lo tanto asegurar a mediano y largo plazo esta fuente de recursos para la federación, pero también para estados y municipios; y propone que se incremente el fondo sobre hidrocarburos del actual de 0.46% de los ingresos petroleros a un 2%, y relanzar como prioritarios los asuntos de investigación y desarrollo como parte fundamental de la reforma. Se requiere que la reforma asegure sustentabilidad económica en perspectiva, con lo que implica en cuidado del ambiente y de la base de recursos naturales. Está de acuerdo en la propuesta de los bonos como parte de la reforma para socializar la propiedad de la empresa siempre y cuando se indiquen los mecanismos que habrán de evitar que se concentren en pocas empresas nacionales o extranjeras. Se opone a una consulta pública sobre la reforma porque estima que ésta ya se inició, que este debate es parte de ella y que el Congreso tiene la representatividad de todos los sectores para decidir legítimamente las reformas que surjan de las deliberaciones y debates que se realizan.

MEC señala que el Congreso debe rechazar las iniciativas del Ejecutivo por ser regresivas y contrarias al espíritu y letra del Artículo 27 Constitucional que quieren distorsionarse

mediante el subterfugio de reformas a las leyes secundarias; que no se dirigen a atacar los problemas importantes en el sector que ni siquiera se vislumbran en el diagnóstico oficial, como son la corrupción y connivencia entre empresarios, sindicato y directivos de la paraestatal, problemas añejos que se han recrudecido en los últimos 8 años. Que en ese período debido a una gestión desastrosa se sobreexplotó el recurso con miras a objetivos de corto plazo y en atención a presiones de EEUU para el incremento de sus reservas; que se cayó de un 5° lugar a nivel mundial a un 14° y que de manera inconstitucional se ha hecho que los contratos con privados en una materia exclusiva de la nación, signifiquen hasta un 50% de la actividad en torno a PEMEX convirtiéndole gradualmente en administrador de contratos.

Agrega que resulta absurdo que justo en el periodo en que son mayores los precios del petróleo se declara en bancarrota a la empresa que financia 40% del gasto público y que significa por sus ingresos una parte importante del PIB. Propone también exigir cuentas claras de lo que se ha hecho con PEMEX y con los excedentes en los últimos ocho años; que el Congreso no puede aprobar esta reforma regresiva sin incurrir en corresponsabilidad con el Ejecutivo; que debe sacudirse a PEMEX del dominio que ejerce sobre él la SHCP; que la reforma apunta a resultados como los de la banca cuando se privatizó, la que en vez de convertirnos en un centro financiero mundial quedó en manos extranjeras y propicia salida neta de capitales mexicanos. Agrega que como Calderón no va a ejercer la facultad de consultar conforme al artículo 26 constitucional, tendrán que hacerlo los gobiernos de los estados que están facultados para ello, finalizando con su propuesta de que el gobierno que encabeza hará lo propio el próximo 27 de julio, proceso al que se invitará a participar al IEDF, y proponiendo al Congreso, la realización de este referéndum a nivel nacional, así se tengan que hacer las reformas legales correspondientes. Concluye señalando que el artículo 4 de la iniciativa de Ley Reglamentaria del artículo 27, es inconstitucional y que siendo base de toda la reforma, hace que las 6 iniciativas del Ejecutivo resulten también inconstitucionales.

LGR afirma que sobre la idea de reforma energética hay dos visiones: la propuesta por el Ejecutivo que busca privatizar actividades importantes de la industria a través de leyes

secundarias, pero en contradicción con lo dispuesto por el artículo 27 Constitucional, por permitir la participación de particulares y la suscripción de contratos en actividades exclusivas del Estado. Agrega que la propuesta pretende reafirmar el papel monoexportador de crudo del país en detrimento de la agregación de valor en el país y que se desentiende por completo de asuntos tan graves como el deterioro del ambiente, la sobreexplotación de este recurso y de la forma efectiva para enfrentar los pasivos de PEMEX, y de otros asuntos clave como la recuperación de gas, la importancia de las actividades de petroquímicas y de cómo hacernos menos dependientes. Agrega que los gobernadores no deben hacerse cómplices de estas iniciativas inconstitucionales. Se inclina por una reforma que en efecto preserve soberanía sobre hidrocarburos y que se conviertan en asuntos de seguridad nacional. Agrega que la exacción fiscal a PEMEX le produce estrangulamiento financiero que le ha impedido realizar las inversiones necesarias además de en explotación, en refinerías y en petroquímica y que intencionalmente se ha hecho para permitir la incursión de capitales privados en estas áreas. Coincide en algunos de los prepositos que pretenden las iniciativas pero no en los medios que propone porque violentan principios, en que se clarifique el destino de los excedentes y refuercen mecanismos de transparencia y rendición de cuentas

EHF está a favor de una reforma que fortalezca soberanía sobre los recursos petroleros, que apunte el proyecto nacional, que relance la investigación y desarrollo para disminuir dependencia y que clarifique destino de excedentes. Se pronuncia contra contratos de riesgo, pero a favor de asociaciones con PEMEX de parte de los gobiernos estatales y del capital privado para el desarrollo de actividades del sector no estratégicas sin que el estado pierda el control sobre el recurso, ni la nación su titularidad como propietaria. Agrega que desde hace tiempo ya es práctica que una buena parte de las actividades no estratégicas se desarrollen por entidades privadas conjuntamente con PEMEX, que es necesario con las reformas reglamentar jurídicamente esta situación. Coincide en que debe permitirse a los estados una fuente adicional de financiamiento a través de asociaciones con PEMEX mediante empresas paraestatales locales en actividades relacionadas; y consideraría justo que se apoye con mayores recursos fiscales a los estados petroleros para contrarrestar las externalidades derivadas de la actividad de

PEMEX, como contaminación, merma en base de recursos, exposición a accidentes y deterioro de infraestructura.

JMO Apunta que las iniciativas del Ejecutivo están alineadas al diagnóstico y situación por la que atraviesan PEMEX y el petróleo, pero que tiene que haber claridad sobre el destino de los recursos de PEMEX que en mayor medida deben apoyar la construcción de infraestructura, la competitividad de México y el desarrollo regional integral, para lo cual deben incrementarse los recursos de los fondos que se financian con ingreso petrolero y que no sólo el Ejecutivo Federal tiene la obligación de transparencia y rendición de cuentas sino también los gobiernos estatales los que deben comprometerse a no utilizar nada de los recursos en gasto corriente; y que los estados puedan ser resarcidos del daño ambiental que provoca la actividad de PEMEX. Agrega que ante la necesidad de reconfiguración de varias refinarias y la construcción de al menos otras seis en un lapso de 20 años con un costo estimado de 85 mil millones de dólares, los recursos públicos van a resultar insuficientes por lo que está de acuerdo en que el sector privado participe en esta actividad con reglas claras y transparencia; y que igual PEMEX tiene que apoyarse para otras actividades en agentes privados, tales como almacenamiento, transporte o construcción de ductos.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Séptimo foro exploración, explotación y restitución de reservas petroleras (3 de junio)

I. Comentario general.

A pesar del enfoque técnico que ameritaba el tema de este foro, no estuvo exento de posicionamientos ideológicos, en parte porque varios de los especialistas participantes son miembros del denominado movimiento Constitución de 1917, integrado por jubilados o técnicos que por motivos de reestructuración o reorientación de la empresa fueron desplazados en algún momento de la paraestatal, pero también porque todos los participantes en algún momento han formado parte del cuerpo directivo de PEMEX en diferentes etapas; o bien, porque algunos de ellos, según otros de los expositores, pudieran tener conflicto de interés por ser en la actualidad asesores o representantes de empresas trasnacionales ligadas al negocio de PEMEX.

Pertenecen al movimiento que se señala Ricardo Prian Calleti (**RPC**), José Eduardo Beltrán (**JEB**) y María Fernanda Campa, (**MFC**); y han tenido altas responsabilidades dentro de la empresa Adrián Lajous Vargas (**ALV**), (representante ahora al parecer representante de Shumberger, asociada a Comesa que es filial de PEMEX) y Carlos Morales Gil (**CMG**) actual director de PEP; en tanto que los 3 participantes restantes también han tenido vínculos con la empresa: Eduardo Barrueta Zenteno (**EBZ**), Ricardo Padilla Sánchez (**RPS**) y Gustavo Bonilla (**RB**), este último al parecer consultor en proyectos para la Shell. En todo caso, todos ellos mostraron un conocimiento amplio de las cuestiones técnicas a las que se orientó este foro.

Principales pronunciamientos de los participantes

RPC enfatizó que en las dos áreas que contempla la temática de este foro, los estudios geológicos y la exploración hay grandes rezagos y que en el territorio nacional solo se han explorado un 30% de las posibilidades potenciales; califica de falaz al diagnóstico oficial con el que se pretende engañar respecto a los recursos prospectivos que no son sino un espejismo, que lo único real son las reservas probadas. Y que en principio hay que centrarse en hacer probadas las probables y probables las posibles, que esto es básico antes de pensar en ir a aguas profundas. Señala que las iniciativas del Presidente son total y absolutamente inconstitucionales. Y que las propuestas de plataformas de exportación nos son impuestas por necesidades de EEUU y que en ellas no se considera la agregación de valor con recursos internos propios.

JEB apunta que las iniciativas del presidente se orientan solo a facilitar negocios a la iniciativa privada alrededor de PEMEX, que no es gratuito que un gobierno que llegó sin legitimidad sea el que propone privatizar esta actividad exclusiva del Estado; que antes de pensar en destinar recursos de los que carecemos para aguas profundas, lo hagamos hacia las reservas probadas, probables y posibles; que con los 10 o 20 mil millones con los que se subsidia anualmente la gasolina se pueden construir una o dos refinerías por año; que respecto a las tecnologías son verdades a medias las que se presentan porque por un lado es falso que no podamos desarrollarlas y que si ese fuera el caso se encuentran disponibles en el mercado a través de más de 300 empresas, no necesariamente las grandes petroleras. Agrega que ya se tiene un plan completo de cuadricular el territorio de aguas profundas para licitarlo por parcelas y que incluso ya se tienen contempladas las empresas que entrarían a la licitación o la asignación, sin necesidad de licitar, mediante convenios de 30 o 20 años, con lo que se va a perder soberanía porque las decisiones sobre un recurso nuestro quedaría en manos de transnacionales. Finaliza señalando que es obligación del Senado organizar a nivel nacional una consulta pública para que la ciudadanía dé su punto de vista sobre PEMEX y el petróleo a futuro.

MFC coincide en que las iniciativas y las reformas propuestas se inscriben en una política que se ha seguido desde 1982 conforme a la cual los gobiernos se pliegan al consenso de Washington y a las políticas estadounidenses; que desde entonces comenzó EEUU a presionar a México para elevar su plataformas de explotación de forma que una mayor venta hacia Estados Unidos contribuyera a contrarrestar a la OPEP en el establecimiento de precios del petróleo; que los diferentes créditos a México aportados o facilitados por EEUU son parte de ese yugo que no podemos quitarnos para definir una política propia en energéticos y en otros asuntos; que al desmantelarse la exploración en PEMEX se le deja como simple administrador de contratos; que las plataformas altas de producción en PEMEX son para EEUU parte de su seguridad energética y que con esas y con otras reservas se da el lujo de especular en el mercado internacional y manipular precios; y que sí son necesarias las nuevas refinerías, pero que México dispone de los recursos para hacerlas por su cuenta si se le liberan por la SHCP.

- GB** Hace un recuento de cómo han evolucionado las reservas en los últimos 30 años. Señala que a lo largo de la historia PEMEX ha sido palanca de desarrollo y que su sometimiento a altos gravámenes le han impedido invertir conforme a sus necesidades; que en la reforma tienen que verse varios frentes simultáneamente: iniciar por la explotación de las reservas más seguras, fáciles y de menor costo; que hay que aumentar las reservas probadas invirtiendo en exploración de las probables y posibles; que hay que encarar el reto de iniciar lo relativo a la exploración en aguas profundas pero a nuestro ritmo y con recursos propios; y que habrá que volver a priorizar la explotación de los campos maduros y abandonados que pueden seguir produciendo con las nuevas tecnologías. Señala las perspectivas desalentadoras para PEMEX a mediano y largo plazo y la necesidad de llevar a la empresa a que sea de clase mundial para lo cual hay que pensar en la integralidad de la reforma que incluya autonomía de gestión, multiplicación de su capacidad de gestión; apoyarse en terceros mediante contratos de servicio para desarrollar todo su potencial; privilegiar la investigación en el IMP universidades e IPN, reubicación de personal para aumentar su productividad y formación y actualización permanente de los cuadros de PEMEX.
- CMG** Presenta un resumen del diagnóstico oficial señalando las tendencias de producción y exploración durante diferentes etapas de PEMEX, arrancando la de los grandes descubrimientos durante los 70's, mismos que se han estancado posteriormente; reitera lo de los recursos prospectivos que el 55% está en aguas profundas y la necesidad de iniciar desde ya con la exploración en esa franja; que no se puede esperar más porque si somos competitivos es porque en todo momento hemos tomado riesgos, lo mismo que hay que hacer ahora; que en la actualidad la mayor parte de la producción proviene de campos maduros y en plena declinación lo que obliga a incursionar en donde hay potencial adicional para mantener plataforma de producción y de exportación; y que para hacerlo es urgente actualizar marco regulatorio, acceder a tecnologías adecuadas y aceptar la participación de terceros en actividades asociadas mediante contratos incentivados. Que se trata de problemas eminentemente técnicos y que no hay que politizar el asunto, finalizando con la consideración de que en el Congreso están

representadas todas las fuerzas políticas y la pluralidad social por lo que no se justifica la consulta pública que proponen algunos interesados en bloquear los avances.

RPS enfatiza la contribución de Cantarell al total de producción nacional y por lo tanto la relación directa entre la declinación de Cantarell con el desplome de la producción ya que aquella aporta el 50% del total; que no se encuentran reservas alternas para mantener los niveles; que las reservas de Paleocanal en Chicontepec presentan dificultades en su explotación y mayores costos pero que habrá que seguir ahí y que sí es necesario que el país inicie con seriedad la exploración en aguas del Golfo, dado que por ser proyectos de mediano y largo plazo apenas se está a tiempo de hacerlo para ver más adelante resultados; y que si bien no hay evidencias de existencia de esos recursos prospectivos, sí hay indicios como lo muestran estudios geológicos y satelitales y el hecho de que EEUU en la parte del Golfo que le corresponde, ya está produciendo actualmente 900 mil barriles diarios de petróleo, resultado de trabajos exploratorios iniciados hace ya varios años. Concluye señalando su acuerdo de que se dote a PEMEX de mayor flexibilidad para apoyarse en terceros mediante contratos de servicios para ir a explorar en aguas profundas y que para ello tienen que apoyarse en varias empresas, no solo en una, de forma que las que estén interesadas estén también depuestas a compartir los riesgos inherentes.

EBZ destaca la complejidad de lo relacionado con el petróleo que abarca desde actividades primarias como la explotación, secundarias como la industrialización y agregación de valor al crudo y de servicios, dado esto por la distribución y comercialización de crudos y derivados. Respecto a lo que SENER llama recursos prospectivos señala que en tanto desarrollamos las reservas probadas, probables y posibles tenemos tiempo para ir desarrollando tecnología propia para aguas profundas, o adquiriendo la que sea necesaria sin arriesgar propiedad y explotación en manos de extranjeros.

ALV Asegura que PEMEX puede conservarse como empresa integrada, que ha habido etapas en las que así ha funcionado; considera importante lo que como símbolo representa PEMEX en cuanto a nacionalismo e identidad, pero también lo que significa aprender

lecciones de otros países. Centra su intervención en el diagnóstico, el programa de explotación y los contratos de servicios. Considera valiente el diagnóstico oficial, pero parcial y sesgado, además de inoportuno porque lo que se señala ya se conocía desde hace tiempo, asumiendo la parte que le toca de responsabilidad, pero difiere en el sentido de que el descuido de PEMEX haya sido intencional para privatizar; que es posible como se plantea mantener metas promedio de producción de 3 millones de barriles diarios, siempre y cuando el gobierno acepte administrar la declinación que ya se presenta, renueve prácticas y la gestión operativa de la empresa, que ello implica una nueva relación laboral con los trabajadores, como forma importante de elevar eficiencia y productividad de la empresa, que ello es tanto o más importante que la sola reestructuración de la empresa y de sus órganos de gobierno.

Agrega que dada nuestra falta de experiencia en exploración en aguas profundas es correcto que se acepten contratos con terceros para que nos acompañen en el proceso tal y como se plantea, sin perder la propiedad sobre los hidrocarburos para la nación, que en todo caso se requieren mayores precisiones. Muestra su apoyo crítico a los contratos de servicios propuestos para algunas actividades, no así para refinación a través de maquila, porque sería contrario a Constitución, que en todo caso se promuevan reformas a este nivel. Sugiere revisar y reconsiderar lo contemplado para aguas profundas, pues dada nuestra falta de experiencia podríamos ser presa fácil de intereses de grupo y de empresarios extranjeros; y también revisar las expectativas y planteamientos sobre plataformas de producción y exportación, y adecuarlas conforme a nuestras necesidades internas en principio.

A las exposiciones, réplicas y contrarréplicas entre los participantes, siguieron los cuestionamientos y dudas por parte de 10 legisladores de diferentes partidos, entre las que cabe destacar por su claridad y contundencia, la del Senador Jesús murillo Karma quien puso el énfasis en que su partido no se va a prestar a una privatización simulada ni a nada que afecte la propiedad y dominio de la nación sobre la explotación, aprovechamiento y uso del petróleo, ni va a votar por asociación alguna con capital privado en materia de refinación.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Octavo foro. Yacimientos Transfronterizos:
Negociación, Exploración y Explotación (5 de junio)

I. Comentario general.

Foro equilibrado en cuanto a las especialidades de los participantes, de un lado, conocedores de la tecnología y de los obstáculos técnicos que representa la exploración y explotación en aguas profundas del golfo; y de otro, ex embajadores y/o especialistas en derecho internacional, con énfasis en derecho marítimo y en particular sobre el tratado suscrito con EEUU hace 8 años para demorar durante 10, la explotación de posibles yacimientos compartidos en el polígono que engloba las aguas pertenecientes a los dos países.

Quizás con excepción de Gustavo Iruegas **(GI)** que siendo conocedor del tema se alineó abiertamente con los posicionamientos de AMLO, y que de hecho no se concretó a la temática señalada por el foro, en general coincidieron los participantes en que es urgente que a partir del tratado ya suscrito, se negocie su prórroga que está por vencer en tres años o, en su caso, que a partir de él, se dé paso a convenios más específicos para acordar las formas en que habrán de explorarse y explotarse conjuntamente los recursos compartidos. En este sentido se expresaron Lourdes Melgar Palacios **(LMP)**; David Enríquez **(DE)**, Néstor Martínez Romero **(NMR)**, Miguel Ángel González, **(MAG)**, Adán Ernesto Oviedo Pérez **(AEO)**, Fabio Barbosa **(FB)** y Alberto Székely **(AS)**.

Principales pronunciamientos de los participantes

LMP señala que los yacimientos transfronterizos involucran cuestiones de seguridad energética y de relaciones exteriores, y que su tratamiento se ha visto envuelto

en diversos mitos uno de los cuales, iría en el sentido de que el tratado suscrito con EEUU hace 8 años sería suficiente para salvaguardar la posible riqueza que ahí se comparte, lo cual es erróneo pues el tratado solo da un margen de tiempo, por lo que no se puede seguir posponiendo la puesta en marcha de los mecanismos que contempla, en especial el de intercambio de información que EEUU no ha respetado respecto a las exploraciones y descubrimientos que ha realizado; otro mito sería el conocido como efecto popote cuyos riesgos se han sobredimensionado, pues ni con la tecnología más avanzada actualmente existente sería posible perforar horizontalmente más de 11 kilómetros en forma horizontal a profundidades de 3 mil o mas metros por abajo del fondo marino, pero que para saber si el yacimiento está en riesgo se requieren estudios superespecializados que no hemos hecho y que con base en información de EEUU sí habría algún riesgo en la Zona de Cinturón Plegado de Perdido en la que varias empresas ya realizan cuantiosas inversiones del lado norteamericano, aunque que la propia regulación de ese país prohíbe la excavación horizontal en fronteras internacionales, pero que más allá de si respetan esas normas o no, es responsabilidad del gobierno mexicano y del Senado proteger esos recursos potenciales.

Concluye señalando que EEUU espera estar haciendo producir esos campos en el año 2010 por lo que llegamos tarde a la negociación y también con Cuba en cuyas aguas del golfo ya hay varias empresas trasnacionales explorando. Que por lo tanto urge: activar los mecanismos de consulta contemplados en el tratado; solicitar a EEUU la extensión la moratoria; y la negociación de un protocolo marítimo con ese y con los otros países; así como fortalecer los trabajos del grupo intersecretarial que analiza este asunto.

GI Expone que en todo el expediente de las iniciativas subyace la intención de desincorporar el petróleo mexicano de la soberanía y patrimonio nacionales; que el planteamiento de que si no se actúa en 2018, seremos importadores de hidrocarburos, se presenta solo para justificar que la única forma en que México pueda sostener las plataformas de producción y exportación es mediante asociación y recurriendo a la inversión externa, por lo que considera que hay que replantear nuestras prioridades al respecto conforme a nuestras necesidades, y no las de Estados Unidos.

Agrega que se desestiman las causas por las que llegamos a la situación actual; y que en el tratado suscrito con EEUU subyace una inequidad en detrimento de los intereses de México; que a pesar de que EEUU no forma parte de la Convención de Derechos del Mar está obligado a acatar este instrumento de derecho internacional respecto a los recursos transfronterizos; y, respecto al acuerdo con EEUU, señala que solo protege lo relativo a mil 500 Km. cuadrados que forman parte del polígono que contempla, pero que hay otros 570 mil que podrían ser aprovechados por México, pero que no están protegidos por ningún instrumento internacional, lo relativo a la plataforma continental. Considera que con el tratado se cedió importante parte de soberanía y en general a las iniciativas, lo que constituye un crimen de lesa patria ante lo cual el Senado debe actuar para desecharlas, si no se desea que se entre en una etapa de inestabilidad social y política

AEO considera que los recursos prospectivos de la zona protegida por el tratado de EEUU son modestos, si se les compara con los prospectivos señalados por el diagnóstico para otras zonas del golfo y sobre los cuales no hay ningún acuerdo internacional que los proteja; que en la Zona de Plegado Perdido a 180 millas de EEUU ya trabajan varias empresas transnacionales mediante concesiones de EEUU

y que esperan pronto estar produciendo 150 mil millones diarios de barriles, para lo cual sin embargo se han requerido cuantiosas inversiones por muchas empresas que comparten costos, riesgos y posibles beneficios; que en esa zona puede aceptarse trabajar conjuntamente con EEUU, con sus empresas concesionarias fungiendo aquel país como operador del proyecto y México como país asociado, con la consecuente participación en el beneficio que le corresponda, que es urgente hacerlo; que otra opción sería que PEMEX contrate directamente con empresas, pero que para ello existen impedimentos legales además de que habría que partir de cero, o mediante alianzas estratégicas. Concluye señalando que por lo pronto es urgente intensificar los trabajos del grupo intersecretarial que se creó para ello, de forma que pronto se pueda contar con los proyectos de acuerdos a negociarse con EEUU, para ser ratificados por el Senado, en especial en la zona de Plegado Perdido.

MAG Como participante que fue en la negociación del tratado con EEUU señala que en un principio la prioridad fue la delimitación de la zona que contempla y la parte sobre la que cada país tendría jurisdicción y luego de ello, los recursos potenciales que pudiera haber en la región compartidos por ambos países para cuya explotación se puso un plazo de 10 años. Considera que se trata de un tema muy específico que tiene que tratarse al margen del proyecto de reforma energética, porque sus implicaciones son más de derecho internacional. Y que siendo así, el Senado tiene que generar condiciones para agilizar acuerdos sobre el uso de esos recursos no solo con Estados Unidos, también con Cuba Guatemala, Honduras y Belice; que la explotación debe hacerse conjuntamente y en forma bilateral para evitar que el recurso pueda migrar de un país a otro si se emprenden trabajos unilateralmente o para evitar que los recursos en algún país se estropeen por la misma razón.

Señala que en la Constitución no hay impedimento alguno para establecer los convenios que sean necesarios y que por tratarse de un recurso compartido con otro país, no entra dentro de los supuestos del Artículo 27 cuando se refiere a los recursos que son propiedad de la nación, por lo que considera que en el propio proyecto de iniciativa de reformas a la Ley reglamentaria del artículo 27 puede regularse esa situación si se agrega algo como: *'donde existan recursos compartidos el país podrá celebrar los acuerdos necesarios para la explotación conjunta'*; que en este caso podría ser incluso yendo México como asociado del país responsable de operar el proyecto, con derecho a la parte alícuota de los beneficios.

FB Enfatiza que la explotación de yacimientos compartidos implica que aquélla se haga por una sola unidad u operador único que formule el proyecto de ingeniería de desarrollo, correspondiendo al otro estado fungir como asociado al proyecto y que en México no podría hacerse mediante contratos de riesgos compartidos con empresa porque lo prohíbe la Constitución pero sí negociar de país a país para que EEUU lo haga, dando a México la parte que le corresponda. Afirma que las exposiciones de motivos de la iniciativa de reforma al Artículo 27 utilizan figuras desafortunadas, pues no es posible que se afirme que puede explotarse el recurso desde un lado de la frontera sin invadir jurisdicción; y que es una aberración que el Presidente haya suscrito esas tonterías. Difiere de lo expresado de que podrían perforarse hasta 11 KM horizontalmente a más de 3 mil metros de profundidad por lo que la idea de la operación popote le parece absurda o francamente interesada de parte de algunos grupos que están ávidos por obtener contratos; que en algunas de las estructuras planteadas por PEMEX en el polígono irregular del tratado hay al parecer yacimientos potenciales pero a mas de 3 mil 300 metros de profundidad y que ahora ni con la mejor tecnología

ha podido llegarse a esos niveles de hondura, por lo que habría que pensar en los montos de inversiones que serán requeridos para hacerlo cuando se disponga de ellos.

Hace un reclamo al Senado en el sentido de cómo pudo avalar el tratado con Estados Unidos cuando es totalmente injusto para nuestro país puesto que las zonas que nos corresponden son las de menos potencial o aquéllas en donde el recurso potencial está a grandes profundidades y que como de costumbre EEUU sacó ventajas enormes a costa nuestra. Concluye señalando que si se le destinan los recursos necesarios al IMP, a la UNAM, al Poli y a universidades de los estados petroleros, a la vuelta de cuatro o cinco años se habrá desarrollado la tecnología requerida y los cuadros técnicos para aplicarla, sin necesidad de comprarla en el exterior o de hipotecar nuestros recursos a cambio de inversión.

NMR Indica que más allá de las razones por las que en México se dejó de invertir en PEMEX el hecho es que en efecto a nivel prospectivo hay 29 mil millones de barriles en aguas profundas y que no disponemos de la tecnología para su aprovechamiento, lo que requiere reformas jurídicas que permitan maximizar los beneficios preservando soberanía; que luego de 10 años de cuantiosas inversiones que empresas estadounidenses han hecho en la parte que les corresponde del golfo, sí han encontrado yacimientos, pero que nosotros no disponemos ni de la tecnología ni de los recursos para hacerlo a ese nivel; que apenas con ello estarán produciendo 150 mil millones de barriles diarios en 2 o 3 años; y que ante la falta de un tratado que propicie la cooperación para ello con Estados Unidos es responsabilidad del Congreso promoverlo en lo inmediato, como también es necesario que se hagan con Cuba, Belice y Guatemala, que lo importante en ellos será el establecimiento de reglas claras para la explotación conjunta con beneficios justos para cada país; y que al mismo tiempo se relance la inversión para investigación y formación de recursos humanos especializados con más recursos a CONCYT, UNAM, IPN, IMP y universidades de estados petroleros.

AS destaca que en el tratado signado con EEUU quedaron huecos muy importantes, que sus disposiciones son débiles y siempre desventajosas para México que no debieron haberse

aceptado; que aún así EEUU ya perfora a través de empresas en la parte que le corresponde, cuando había la prohibición de no hacerlo antes de 10 años; y que tampoco han tenido valor alguno las cláusulas relativas al intercambio de información sobre lo que se fuera descubriendo dentro del área. Pero que aún es mayor la negligencia por no haberse negociado otras zonas del golfo donde EEUU o cualquier otro país pueden explotar excusos nuestros, alegando la aplicación de la **regla de captura** que si bien no está por encima de las convenciones internacionales, es una práctica que se sigue utilizando, en detrimento de países que no cuentan con los recursos para vigilar la integridad de su soberanía en aguas de la plataforma continental.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Noveno foro. Autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo (10 junio)

I. Comentario general.

Foro eminentemente técnico en el que todos los participantes han tenido o tienen alguna relación laboral con los cuerpos directivos de PEMEX. Coincidieron todos en la necesidad de México de seguir construyendo refinerías y concluir programa de reconfiguración de las existentes, aunque difirieron en las forma de hacerlo, si mediante inversión con recursos públicos a cargo de PEMEX y del Estado; o bien, si permitiendo la apertura al sector privado en el subsector. En la primera dirección se manifestaron Miguel Tamé Domínguez **(MTD)** y Juan Antonio Bargés Mestre **(JABMestre)**; y, por la participación privada, José Luis Aburto Ávila, **(JLA)**, Fernando Manzanilla Sevilla **(FMS)**, Eduardo Andrade Iturribarria **(EAI)**, Guillermo Ruiz Gutiérrez **(GRG)**, y José Antonio Beltrán Mata **(JABMata)**.

Principales pronunciamientos de los participantes

JL Aburto considera que la situación de PEMEX mas que un asunto de reforma energética es de una reforma fiscal y que la discusión que se da en torno a los excedentes es un asunto menor comparado con el problema de la caída abrupta de la producción y las reservas que impactarán sensiblemente los excedentes futuros como ya sucede con los actuales; que en la medida en que la refinación es un eslabón encadenador de otros procesos es fundamental el subsector y que, dados los altos niveles de composición de capital que requieren las modernas refinerías PEMEX no dispone de recursos suficientes, lo que se refleja en que desde los 90's se hizo el programa de las refinerías existentes y a 13 años solo se ha iniciado con 3 de las 6 existentes.

Sostuvo que los rezagos se deben a diferentes factores, entre otros imposibilidad de sostener niveles de inversión, rezago tecnológico, sobrerregulación que obstaculiza los cambios y falta de capacidad de gestión; que de esos factores son el de tecnología el más difícil de enfrentar por la falta de desarrollo de tecnología propia y lo costosa en el mercado internacional; que el fracaso relativo en la reconfiguración es atribuible a la atomización de PEMEX en cuatro subsidiarias lo que impidió continuidad en el programa, y también a investigación y el desarrollo tecnológico que se han traducido en escasez de técnicos, en pérdida de habilidades especializadas.

Agregó que somos altamente vulnerables en refinación por lo que tiene que ser una de las prioridades de la reforma porque actualmente los subsidios a las gasolinas rondan los 250 mil millones de pesos tratándose de un subsidio regresivo que incrementa parque vehicular y alimenta círculo de consumo de gasolinas, que resta recursos para modernizar transporte público colectivo que podría aligerar el problema de los altos consumos. Finaliza afirmando que la política energética falló a partir del momento en que se decidió por los encargados de la macroeconomía que PEMEX se convirtiera en el sostén de las finanzas públicas liberando a la SHCP de su responsabilidad primordial.

MTD afirma que los recursos por importación de gasolina representan ya el 28 de los ingresos por exportaciones petroleras a pesar de que ha habido un repunte en la refinación del sistema de seis refinerías con capacidad para procesar diariamente 1.5 millones de barriles con una utilización de 84% de esa capacidad; que en la medida en que no se ataque el problema de incrementar capacidad de refinación seguiremos siendo vulnerables no sólo por los crecientes precios que tendremos que pagar por los refinados, sino también por la dependencia cada vez mayor hacia Estados Unidos. Considera que paulatinamente habrá que incidir en un cambio de patrón de consumo para privilegiar el diesel en vez de gasolina, pues es más económico, menos contaminante y de mayor rendimiento, que así lo hacen países europeos que por cada barril de diesel consumen solo uno de gasolina, mientras que nosotros siguiendo el patrón americano consumimos dos de gasolina por uno de diesel.

Agrega que no es racional seguir exportando crudo sin procesar y sin agregarle valor por lo que habría que intensificar la reconfiguración de las refinarias existentes y construir dos o tres que se requieren para pensar en términos de autosuficiencia en 5 o 6 años, de ser posible con recursos públicos, pero en caso contrario dados los volúmenes importantes de recursos que para ello se requiere cabría la pertinencia de permitir la entrada de particulares al subsector de refinación, nacionales preferentemente, y en actividades asociadas de transporte, almacenamiento, distribución y comercialización sin que el estado pierda la tutela sobre los productos procesados, y sin que por ello éste deje de cumplir con las prioridades de gasto social; y que tenemos que plantearnos como meta la autosuficiencia en refinados en un máximo de 6 años.

FMS considera que en su historia de más de 70 años PEMEX siempre ha contado con inversión privada tanto en lo tecnológico como en servicios integrales para la industria, que son actividades que son permitidas por la actual normatividad a la que quizá no haya que modificar, sino solo interpretarla correctamente; que la refinación es un buen negocio al grado de que países no productores construyen refinerías y agregan valor al crudo que importan para exportar productos procesados, que con más razón lo es para un país como México que dispone del producto crudo en abundancia, por lo que habrá que privilegiar nuevamente la inversión en refinación para llegar al menos al proporción que se tenía en los 70's, cuando al menos el 30 % de ella iba hacia refinación y el 70% a exploración y producción, cuando en la actualidad dichos porcentajes de son respectivamente de 10% y 90%; que incluso en lo que se destina a reconfiguración de refinarias se hace con poco sentido nacionalista porque los contratos que se han dado a corporaciones extranjeras para que desarrollen los proyectos incluyen todo tipo de insumos y hasta importación del personal técnico para ello, lo que ha contribuido a la desaparición de firmas nacionales de ingeniería y propiciado y el desperdicio de cuadros especializados nacionales que han tenido que desincorporarse de PEMEX.

Agrega que son debatibles los puntos de vista de las iniciativas de que no contamos con los recursos para hacer por nuestra cuenta las labores de refinación o con el recurso

humano calificado para ello; que puede concederse alguna participación a la iniciativa privada siempre y cuando haya el compromiso de apoyar a cuadros técnicos nacionales. Rechaza por último el tipo de contratos propuestos de maquila pues como ha demostrado Derr Park no son funcionales; y que cualquiera que sea la solución que se encuentre para la modernización del sector habrá que emprenderlo lo de inmediato pensando en que en un horizonte mínimo de 6 años comience a dar resultados.

EAI Considera como un avance que haya coincidencia en que algo se tiene que hacer en materia de refinación pero que habrá que enfatizar lo que más convenga, pues es un mito que en la actividad se encuentren importantes rendimientos, que por eso es correcto lo que se ha hecho y lo que se prefigura de seguir destinando la mayor parte de los recursos nacionales a la exploración y explotación de crudo; que tan es poco rentable la actividad que tampoco en EEUU, Europa, Japón y Canadá se han construido nuevas refinerías en los últimos 25 años y que su elevación de producción se debe a ampliación de las existentes hace 3 décadas. Y que pese a que importamos hasta un 40%, los precios de la gasolina son mucho más bajos que en EEU o en Europa, solo que a un costo muy alto de subsidios, importación que significa baja sensible en los ingresos por exportación de crudo.

Considera que la corrupción de que se habla no es exclusiva de PEMEX sino que permea al país en todas las áreas por lo que no se justifican los comités de transparencia o la comisión anticorrupción que respectivamente plantean Calderón y López Obrador; que en todo caso solo hay que aplicar la ley de responsabilidades de los servidores públicos. Concluye señalando que en la discusión y aprobación del PEF se asignen más recursos a la refinación, pero no al grado de sacrificar utilidades por la producción y exportación que son los que aportan el 40% del propio PEF.

GRG Coincide en que las actividades de refinación desde su inicio con PEMEX-Refinación han tenido rendimientos negativos y si acaso marginalmente positivos en pocos momentos y que la tendencia a resultados negativos se ha acrecentado en los últimos años; que esa situación responde a muchos factores, entre otros, rezagos en tecnología, en

cuadros humanos, en falta de flexibilidad normativa, en organización modelo de la empresa y su falta de autonomía de gestión, por lo que sus problemas no son solo de recursos financieros y las soluciones no pueden venir atacando solo a ese flanco.

Agrega que a diferencia de un crecimiento mundial del 2% anual de refinados en nuestro país crece al 5% y que estando ya sobresaturados los carrotanques y ductos, para transporte y aún no siendo una actividad tan redituable, sí es motivo de asegurar seguridad por lo que coincide en que se tengan que hacer las reconfiguraciones necesarias y construirse otras dos o tres refinerías para que a mediano plazo se logre la autosuficiencia, pero que el estado no dispondría de las cantidades de recursos o no le convendría destinarlos a esta actividad poco rentable, por lo que sí se justifica la inversión privada en el sector acompañando a PEMEX, sin que el estado pierda soberanía sobre el manejo y control del recurso y que para ello es correcta la propuesta para la reestructuración y mirar a hacia un PEMEX con gobierno corporativo, consejeros independientes, autonomía de gestión, de forma que deje de funcionar como una agencia de gobierno y lo haga efectivamente como una empresa con la obligatoriedad de maximizar la renta en beneficio de la nación. Concluye señalando que la participación de los particulares antes que debilitar a PEMEX lo fortalece permitiendo con ello que sus esfuerzos se canalicen de forma más productiva.

JABMestre enfatiza que más allá de los altos volúmenes de recursos que genera PEMEX, que se mantiene en el onceavo lugar a nivel mundial y de que sus resultados comparables a los de otras grandes empresas, es un hecho que los faltantes que tenemos en materia de refinación es un asunto que ya afecta a toda la cadena productiva como fertilizantes y producción de textiles, lo mismo que la producción de otros petrolíferos, cuya desincorporación no fue incentivo suficiente para que el sector privado invirtiera lo como para no tener que seguir importando cantidades significativas.

Que esos faltantes obligan a una revisión y adecuación de la normatividad buscando a corto plazo un plan de negocios que sea benéfico para PEMEX, y mirando a experiencias exitosas de otros países que como Brasil, Noruega y Canadá que ofrecen incentivos

para que fluya inversión privada en estas actividades y que habrá que hacerlo sin que el estado pierda soberanía sobre la propiedad del recurso, la explotación y la normatividad para las actividades derivadas; que la reconfiguración en curso de tres refinerías y la construcción más de otras dos que son necesarias implicarán la inversión de 25 mil millones de Dólares de los que no dispone el estado si no quiere sacrificarse gasto social por lo que es correcta la promoción de la apertura del sector en esta actividad para que PEMEX aplique sus escasos recursos en áreas de oportunidad que le significan mejores rentas; y que esa medida habrá que acompañarla de otras no menos importantes como la racionalización del transporte privando y la ramificación del público, así como tomar en cuenta los aspectos ecológicos y ambientales asociados a la empresa y también la promoción e impulso a ingenieros y consultoras nacionales que participen con PEMEX preferentemente sobre los extranjeros; que no sería novedad que los terceros acompañen a PEMEX en esta actividad en la que antes de 1958 estaba permitido sin mayores conflictos ni con la sociedad ni con los empresarios asociados.

indica que a corto plazo se avizoran en refinación problemas más graves de los que actualmente se enfrentan según tendencias de crecimiento económico y demográfico en los próximos años y por lo tanto aumentos esperados en demanda de refinados que ya hoy es superior a la demanda promedio mundial al año; y que a pesar de que PEMEX cuenta con 6 refinerías que trabajan al 80% y de que aun tiene que importarse gasolina, a diferencia de las de otros países que obtienen importantes rendimientos, las de México tienen pérdidas por la obligatoriedad constitucional que tienen de abastecer la demanda nacional y por los precios inequitativos de transferencia.

Que la tendencia a seguir incrementándose exponencialmente la demanda de refinados es un nicho de oportunidad para que se hagan no solo las reconfiguraciones que ya se iniciaron sino también de las otras tres refinerías que aún no se programan, así como construir otras dos o tres refinerías, pero que habrá que abrirlas a la inversión privada con reglas claras para que haya certeza en inversiones, que no es la primera vez que la indicativa privada participaría en la actividad, que hasta 1958 había inversión en el subsector, y que en ello PEMEX conserve la rectoría al que hay abrir a mejorar prácticas

operativas; y que además de la refinación, permitir también inversión privada en transporte almacenamiento, distribución y comercialización de petrolíferos enfatizando que la inversión privada que se permita será complementaria y no sustitutiva del la que se haga con recursos públicos.

FOC considera que las iniciativas del presidente y en particular la de reformas a la ley reglamentaria del artículo 27 son privatizadoras en su contenido y en su exposición de motivos; y que es una forma vergonzante de no utilizar expresamente el término privatización, de dar la vuelta al artículo 27 con reformas secundarias abiertamente inconstitucionales. Que el diagnóstico oficial se queda en la superficie al tocar la situación actual sin ahondar en las causas que llevaron a ella y que fue absolutamente deliberado el descuido de inversiones públicas para permitir la de origen privado que ha convertido a PEMEX en administrador de contratos; que hay mala fe, verdades a medias o actitudes dolosas para justificar decisiones tomadas previamente para seguir desmantelando a PEMEX y transfiriendo actividades exclusivas a particulares privilegiando negocios y posible connivencia con funcionarios de gobierno. Agrega que no se requiere recurrir a inversionistas privados sino solo liberara a PEMEX de la exacción que le somete hacienda y dotarle de los recursos para que los maneje en función de sus planes; y que hay que impedir que la SHCP continúe definiendo plataformas de producción y exportación para seguir justificando su ineficacia en las funciones que tiene de recaudación, evitar evasión y elusión fiscal. Pero que no será suficiente con desechar las iniciativas de Calderón sino diseñar las que convengan para que el Congreso las apruebe, tomando como orientación que la definición de nuestras plataformas de producción y exportación tendrán que ser conforme a necesidades propias y deslindar operación y planes de PEMEX de las expectativas de Hacienda.

JABMata destaca que en la situación actual del sector refinación hay factores estructurales y coyunturales pero que más que ver hacia el pasado hay que hacerlo hacia delante por los grandes retos que enfrentará el sector. Que a pesar de que el sistema de refinación procesa 1.4 millones diarios de barriles y aún así tiene que importar el 38 % de refinados el reto será mayor ante crecimiento esperados de población, en la economía y

el parque automotriz en los próximos años, lo que obliga a acelerar los proyectos en marcha de reconfiguración de refinerías, pero que ello no será suficiente. Propone que se abran otras dos o tres refinerías pero que los proyectos pueden tardar, dada la alta demanda mundial para la construcción de plantas, en donde están enlistadas más de 500 proyectos que se disputan a las empresas capaces de llevarlos a cabo. Que habrá que comenzar ya a realizar esas gestiones y que ante la escasez de recursos públicos es imperativa la participación de empresarios privados nacionales o extranjeros para acompañar estos proyectos costosos.

Agrega que la inversión en el subsector no es nueva, que ya ha habido proyectos incluso después de la expropiación y que ello está totalmente permitido por el marco jurídico actual que sin embargo no deja de ser ambiguo por lo que habría que realizar reformas jurídicas solo con el fin de clarificar las reglas conforme a las cuales participe el sector privado para dar certeza y estimular los montos de inversión que de él provengan. Concluye señalando que solo así, será posible atender la creciente demanda que se espera en años próximos, reducir vulnerabilidad a México al hacerlo menos dependiente y ramificar los ductos, actividades de transporte y almacenamiento que crecerán en proporción directa las necesidades crecientes de refinación; actividades que también deben abrirse a la participación de inversiones privadas.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo foro. Política e instrumentos para impulsar la industria petroquímica (12 junio)

I. Comentario general.

Coincidieron todos los participantes en la alta vulnerabilidad y dependencia que enfrenta el subsector de petroquímica básica y secundaria respecto del mercado externo, mismas que acrecentarán si no se emprenden las reformas jurídicas, técnicas y administrativas para sacarlo de su postración; y en que en ello ha sido determinante la atomización y desarticulación que inició a partir de la separación de PEMEX en cuatro subsidiarias que se reflejaron en lo interno en una división artificial de los procesos de una empresa que se encontraba razonablemente integrada, con repercusiones en la industria petroquímica particular y en otras actividades productivas. Que el inicio de esa desarticulación puede situarse a principios de los 90's cuando a la separación forzada entre petroquímica básica y secundaria se acompañó de una drástica caída en el presupuesto dedicado por PEMEX para estas actividades.

Con respecto a la reforma propuesta por el Presidente, solo dos de los expositores coincidieron en que representan el principio de solución a los problemas que enfrenta el subsector, Raúl Livas Elizondo **(RLE)** y, Othón Canales Treviño **(OCT)**; en tanto que los seis restantes las calificaron, bien de insuficientes por no abordar los problemas en su raíz, o bien de privatizadoras de una actividad en la que el Estado no debiera perder control y dirección. En alguno de esos sentidos se expresaron Antonio Gershenson Táfelov **(AGT)**, Rocío Nahle **(RN)**, José Luis Zepeda Peña **(JLZ)**, Abraham Klip Moshinsky **(AKM)**, Carlos Mireles **(CM)** y Rafael Decelis y **(RD)**.

Principales pronunciamientos de los participantes

AGT señala que por más que en las iniciativas se insista en que no se desea privatizar, no es otro el propósito de las mismas, tanto en la construcción de refinerías permitiendo la inversión de actores privados, como en los llamados petroquímicos básicos, en donde se contempla su participación en actividades asociadas de transporte, almacenamiento y distribución; que con el procesamiento de

muchos de los derivados del crudo y del gas natural en refinarías de particulares, se da lugar a otra división artificial más de los petroquímicos, en cuyo caso los privados gozarían de mucho mayores ventajas que las refinerías de PEMEX; que de hecho se está planteando el proceso completo de la refinación a través de la maquila mediante contratos ventajosos para los particulares.

Agrega que en buena medida los precios de transferencia entre las subsidiarias al tomar como referente los precios internacionales, son lo que ha determinado las pérdidas para la plantas petroquímicas de PEMEX y que éstas se hayan reducido prácticamente a la mitad. Asimismo, que resulta una falsa expectativa que las refinerías privadas sean más eficientes que las instaladas por PEMEX. También expone que en las iniciativas respecto a petroquímica, no se toma en cuenta el lado de la demanda de sus productos y que, por el lado de la oferta la propuesta es insuficiente pues además de las refinarías se requiere de la instalación de hidrodesulfuradoras que permitan el uso más amplio del diesel por ser más económico para el parque vehicular, y que es preciso el estímulo a combustibles alternativos como etanol con base en caña de azúcar, aumentar la eficiencia del automóvil y reducir su uso de combustible. Finaliza acotando que en la perspectiva de una reintegración de la petroquímica, la reconfiguración por particulares de las refinerías o la creación de nuevas con capital privado sería contraproducente, pues lo harían en función de patrones de consumo convenientes a los intereses de cada empresa y no conforme a la política que se defina en la materia; y que en la discusión se ha soslayado el tema del gas natural sugiriendo que también se pueda incluir, pues es consustancial a la discusión sobre autosuficiencia en petrolíferos.

JLZ Destacó la importancia de la petroquímica en muchos países en los que llega a obtener en promedio el 4.6% del PIB y por la agregación de valor que hace al transformar el hidrocarburo, pero también porque es el sector clave para el encadenamiento de procesos productivos con efecto multiplicador en otras 30 ramas industriales, que se refleja en impactos favorables en el empleo, pues por cada uno que se crea en la petroquímica, básica se generan 8 en la secundaria y 14 en la industria manufacturera asociada, que a la vez impactan las fuentes laborales en otros sectores.

Agrega que hasta hace algunos años en México el sector petroquímico contribuía con el 5% del PIB pero que en los últimos ha tenido una caída drástica para contribuir con solo el 1.7% y que ello se ha reflejado en una fuerte dependencia hacia el exterior y que tan solo con el déficit que presentó en 2007 se pudieron haber construido 1.5 refinerías o hasta tres complejos petroquímicos. Señala que aunque en teoría México cuenta con condiciones para el desarrollo del subsector por contar con abundancia

de crudo y un mercado en expansión tiene que importar el 69% de esos productos y que hay otras condiciones que le han sido adversas, determinantes en su decadencia: el principal, que ante nichos de rentabilidad alta como lo es la producción de crudo, el grueso de la inversión se ha canalizado a él, con limitaciones graves para la inversión en refinación, gas natural y petroquímica básica; y que otro que afecta su competitividad y al sector hidrocarburos es la falta de competitividad, debida en parte a la inexistencia de autonomía de gestión y la sobre normatividad a que se encuentra expuesto, pero que de manera particular el sistema de precios que tiene que cubrir por la materia prima, no como si fuera parte de un mismo complejo industrial, sino a los precios internacionales de referencia de los de Estados Unidos y que en buena medida esa es la razón de los resultados negativos que año con año reporta la empresa.

Concluye señalando la necesidad de que se le dote a PEMEX de esa autonomía de gestión y que de alguna u otra forma habrá que inyectar los 34 mil millones de dólares que el subsector requiere para reestructurarlo a su interior y sobretodo para engarzar los eslabones productivos de la industria con él relacionada, que ello traerá como consecuencia la creación de 90 mil empleos directos y 500 mil indirectos, importantes recursos fiscales para el gobierno y mejores equilibrios en la balanza comercial que nos es altamente adversa.

OCT puntualiza que a pesar de que en los 70's surge en México la petroquímica como una rama industrial integrada, había de inicio una división artificial entre petroquímica básica y secundaria única en el mundo, divisiones que posteriormente se fueron multiplicando; que el esquema funcionó bien hasta los 80's en que México era considerado como una de las principales potencias en petroquímica por lo que se vio la necesidad de reestructurar a la empresa en grandes unidades de negocio y dar lugar con ello a la creación de cuatro subsidiarias además del corporativo; que en sí la idea no era mala, pero que al dividirse las filiales se perdió la idea de unidades de negocio y comenzaron a operar de forma totalmente independiente y desarticulada porque la división se hizo eminentemente con criterios políticos y no de racionalidad económica, con lo que en la práctica se impuso una segunda división artificial en una cadena naturalmente integrada; que el efecto positivo que ello tuvo en la mejora de la transparencia de cada empresa fue muy menor comparado con los daños irreversibles que se dieron al dislocar una cadena productiva que inicia con el producto extraído del subsuelo hasta la colocación de gasolina en los tanques de los automóviles o en las prendas de textiles que tienen como base productos derivados; que los criterios políticos dieron paso a una sobrerregulación en PEMEX y sus

subsidiarias que legaban a cerca de 500 diferentes reglamentaciones a principios del 2000 y que son en buena medida los que entorpecen y restan flexibilidad a la operación de la empresa en su conjunto, que ello nos ha llevado a ser altamente deficitarios en productos petroquímicos primarios y secundarios pues las empresa en esta última subdivisión no encuentran precios competitivos en los ofrecidos por PEMEX, recurriendo al exterior para satisfacer su demanda en donde además de mejores precios se les asegura continuidad en el abasto.

Que de hecho es ésta una de las razones por las cuales fracasó el gobierno cuando a mediados de los 90's quiso privatizar los complejos petroquímicos, sin encontrar interesados en empresas de un sector desvinculado entre sus áreas básica y secundaria. Que así fue como dejó de lograrse el propósito de maximizar valor en beneficio de la nación, porque al estar desintegradas las empresas del sector, prevalece la lógica de las partes sobre el todo.

Concluye señalando que si bien el de la petroquímica actualmente puede ser menos redituable que la producción de crudo, no significa que no lo sea, sino que puede llegar a obtener hasta otro tanto del equivalente por barril equivalente de producto producido, pero que más allá de que su rentabilidad sea menor, algo tiene que hacerse el repunte del sector, para disminuir y eventualmente superar la peligros de dependencia que hoy se tienen, independientemente de que no se está aprovechando la oportunidad para agregar al valor al producto que se exporta en bruto.

CM presenta cifras con las que en su opinión se demuestra que la sensible caída de los petroquímicos en los últimos años ha sido consecuencia de la falta de interés del gobierno por continuar invirtiendo a los ritmos en que lo venía haciendo y que hicieron del sector un importante detonador de la economía, al grado de que en la actualidad apenas llega la inversión del sector público si acaso a una sexta parte de lo que lo hace el privado; que aunado a ello se dio el desmantelamiento de técnicos y especialitas en el sector estatal de la petroquímica, así como la desafortunada reclasificación de petroquímicos de los que ya son solo 9 de producción exclusiva a cargo del estado, frente a los 76 que eran originalmente.

Asimismo, señala que al constituirse las cuatro subsidiaras, prevalecieron el desorden, la multiplicación, pesadez y duplicidad de apartaos burocráticos, la disrupción de procesos productivos antes integrados y en general, un alto grado de ineficiencia que se refleja en las cuatro subsidiarias, pero que quiere hacerse aparecer solo en las áreas de refinación, gas y petroquímicos porque se

soslaya el hecho de que los precios de transferencia que tienen que cubrir por la materia prima los imponen empresas estadounidenses y también porque los volúmenes de inversión en estas áreas son nada, comparados con los que se destinan para PEMEX Exploración y Producción. Que se les ha orillado así a operar con pérdidas que a fin de cuentas se reflejan en el corporativo PEMEX quien da cuenta de que sus pasivos son casi similares a sus activos, cuando hace apenas pocos años esa relación era de 50/100. Que al dejar PEMEX de ser el motor de desarrollo se reflejó en la petroquímica cuyos productos provenientes de las empresas de PEMEX son ahora apenas del 7%, mientras que de los privados nacionales y extranjeros provienen respectivamente el 43 y el 50%, situación que se vio reflejada en gran pérdida de empleos directos e indirectos y en una caída del 4.5% al 1.8 de la aportación del subsector al PIB, con consecuencia en rupturas de cadenas productivas algunas tan importantes como la producción de amoníaco para fertilizantes que ahora se tiene que importar a precios muy altos, lo que sin duda se ha reflejado en la pérdida de productividad del campo mexicano y en la elevación de los precios de los alimentos.

Agrega que otra de las razones de que la petroquímica estatal opere con pérdidas es porque se le imponen como base los precios de Texas que son en el mundo los más altos y que igual sucede con el gas que tiene que importarse. Concluye señalando que la reclasificación que se hizo a mediados de los 90's fue en parte para permitir la desincorporación del sector, pero que fueron fallidos los esfuerzos por atraer capitales privados minoritarios porque ningún empresario estuvo dispuesto a jugar con reglas propias de las empresas públicas, y por la incertidumbre en directivos de la paraestatal y en la continuidad de las políticas; y enfatiza que en ningún país compañía alguna tiene separadas las actividades del sector hidrocarburos, por lo que se inclina porque nuevamente las subsidiarias regresen al esquema anterior de conformar en su conjunto una sola empresa, y que ese es el reto principal que enfrentan los legisladores.

RLE En apoyo franco a las iniciativas del Presidente señala que son precisamente las que se requieren para que el sector de petroquímica resulte atractivo para la inversión, debido que están orientadas a destrabar la sobre-regulación a que está expuesta y que ha sido clave en la pérdida de competitividad del sector; que en las actuales condiciones mundiales PEMEX y cada una de sus subsidiarias tienen que operar con la flexibilidad con que lo hacen otras empresas para poder competir sobre todo en áreas en las que se encuentra más debilitado, manteniendo valor de cadenas productivas en donde es más competente y operando con base a resultados, transparencia y rendición de cuentas. Agrega que

hay dos perspectivas desde las que se ve al sector petroquímico entre las cuales hay una falta de entendimiento, la meramente política que responde a expectativas de oferta de cada fuerza en el Congreso, y la técnica que tiene que abocarse a operar con las mejores tecnologías y prácticas de gestión y que el asunto de la petroquímica indebidamente se convirtió en un problema político.

Coincide que en que la decisión tomada en los 90's de permitir hasta un 49% de inversión privada en el sector no fructificó por la falta de certezas al capital privado y por la sobrerregulación en el sector; y que fue correcta la decisión de suspender la producción de amoníaco que ya no era competitivo para PEMEX que puede importarlo a precios más bajos de lo que le costaba, con lo que se siguen atendiendo las necesidades del sector de producción y productividad en el sector rural. Concluye reiterando que en las condiciones actuales no hay los incentivos para que se den contratos para trabajar conjuntamente con PEMEX en este subsector, por lo que la propuesta del Ejecutivo pretende generar las condiciones para que fluya sin mayores obstáculos la inversión privada y que esa será la única forma de sacar adelante al subsector y de convertirlo en una verdadera empresa pública que funcione a partir de la generación de los beneficios mayores y en compromiso con la eficacia y el desempeño, concluyendo que en las actuales condiciones el Estado no es el que necesariamente garantiza que se opere conforme a esos criterios.

RN Insta a los legisladores a no repetir otro error de tantos que se han cometido en la petroquímica, como lo fueron los primeros pasos que en él se dieron para la privatización, cuando en los 90's se reclasificaron los petroquímicos entre primarios y secundarios, decisión equivocada con efectos devastadores, no solo para el subsector sino para otros sectores clave como el de producción agrícola que tiene que importar a costos muy altos los fertilizantes que internamente se producían con anterioridad y que en insumos como éstos y en otros derivados nos hemos convertido peligrosamente dependientes; y que en el reforzamiento de esta tendencia apuntan las iniciativas de Calderón hacia las que el Congreso tiene que mostrar su rechazo.

Agrega que es paradójico que debido a esas políticas del 4% lugar que ocupábamos en los 90s como productores de petroquímicos nos haya llevado a la dependencia casi total y que en buena media tiene ello que ver con dos hechos, la reclasificación de la petroquímica en básica y secundaria, y la atomización de PEMEX en subsidiarias que trabajan desarticuladas, al gado de que insumos que son producidos por algunas de ellas tienen que pagarse por las que los consumen a precios internacionales sin relación alguna con su costo real y que los petroquímicos que eran básicos, y de

hecho estratégicos para producción de otros derivados se hicieron secundarios con pérdida de sentido estratégico en la producción de petroquímica básica, que se suspendieron proyectos en puerta para la expansión del sector. Agrega que otro paso errático fue la creación de filiales dentro del sector, 10 de ellas bajo el régimen mercantil que han sido un fracaso, como lo fue también la eliminación abrupta de personal altamente calificado mucho del cual hoy agrega valor a productos de empresas privadas que compiten con PEMEX y que rechazan sus insumos para importarlos a mejor precio, calidad y oportunidad.

Concluye señalando que en contra del objetivo que explícitamente se proponen de fortalecer a PEMEX, las iniciativas van en un sentido totalmente contrario, por lo que el Congreso de manera responsable debe desecharlas, pues su aprobación implicaría una etapa mas, esta sí irreversible, para seguir arruinando al país. Propone entre otros puntos: gestión de materia prima a precios de costo para la petroquímica; eliminar precios de oportunidad interorganismos, contemplándola como una sola empresa integrada y recuperar a parte de la plantilla laboral desplazada y disponible para el desarrollo de nuevos proyectos, así como incrementar inversión en investigación y desarrollo a través del IMP y universidades.

AKM Señala que lo peor que puede pasar en petroquímicas es dejar las cosas como están a la luz de la importancia estratégica del sector y que sin duda es su marco regulatorio el que le impide operar con flexibilidad como lo hacen otras empresas lo que es determinante en sus grados de ineficiencia y falta de competitividad. Destaca que en las iniciativas lo relativo a petroquímica es casi inexistente o abordado solo tangencialmente por lo que es momento de que los legisladores cubran ese vacío, que igual en el PND apenas se le menciona, lo que habla del poco interés del gobierno por repuntar al sector y reconvertirlo en lo que era hasta hace apenas 20 años; que ese desinterés se ha convertido en los últimos en abierto desmantelamiento que ya se refleja en un déficit comercial del 90% en los productos petroquímicos y en proyectos que solo han quedado en el papel, por la falta de continuidad en la política, así como en el desinterés de empresarios privados para invertir en el sector haciéndolo en cambio en otros países donde además de reglas claras encuentran materia prima a precios competitivos; y que la insuficiencia de inversión por parte de PEMEX se explica por la baja rentabilidad del sector, convirtiéndose así en un círculo vicioso que tiene en abandono a la industria.

Debido a ello, señala, se requiere dar a PEMEX-Petroquímica los instrumentos para que opere como lo hacen otras empresas del ramo, en especial autonomía de gestión para el manejo de sus recursos

conforme a planes de expansión y necesidades nacionales; impedir que hacienda siga determinado los precios de oportunidad a los que se le somete, y exigir a aquélla que incremente su recaudación fiscal y en lo posible, buscando que las subsidiarias que hoy operan por su cuenta y desarticuladas, se reunifiquen nuevamente como es la tendencia de las grandes empresas del ramo en el mundo.

RD enfatiza que existe una total falta de correspondencia entre los medios que son las iniciativas propuestas respecto al fin que se proponen, que es el del fortalecimiento de PEMEX pues de ser aprobadas producirían un resultado totalmente contrario, que solo un ejemplo de ello es la pretensión de que a través de los contratos de maquila puedan reposicionarse los sectores de petroquímica, gas natural y refinados. Señala que la catástrofe en el sector inició con la llegada de lo funcionarios neoliberales que en atención a objetivos que nos fueron impuestos exógenamente que han hecho hasta lo último por dismantelar al sector del petróleo y a sus técnicos calificados a favor de empresas trasnacionales.

Que todo inició con el Acuerdo marco signado por De la Madrid de donde derivó no sólo el hipotecamiento de nuestro principal recurso, sino también otras calamidades como el TLC con resultados totalmente asimétricos y desfavorables para los secotes no orientados al mercado externo. Que el caso de la petroquímica es especialmente emblemático y particularmente grave por tratarse de un sector vinculado intersectorialmente con casi todas las actividades de los sectores primario y secundario de la economía y eslabón último de la cadena de agregación de valor. Que ese descuido se refleja en la pérdida de reservas petroleras y severas caídas de los niveles de restitución y recuperación, a diferencia de países de la OPEP o de Rusia que los siguen incrementando y aplicando cuantiosos volúmenes de recursos en investigación y desarrollo.

Agrega que antes que explorar los recursos potenciales de aguas profundas debemos encauzar los escasos recursos a hacer las exploraciones de las reservas posibles y probables en aguas someras y en tierra con lo que pondríamos tener aseguradas hasta 30 mil millones de reservas y producto para 30 años en vez de los 10 con los que se nos quiere llevar a apoyar decisiones totalmente riesgosas. Y que simultáneamente habrá que avanzar en la resolución de los problemas sindicales y de recursos humanos de la empresa, sin comprar la idea catastrófica del pasivo laboral que anuncia PEMEX, como si todos sus trabajadores fuesen a renunciar el día de mañana, a menos de que esos sean sus planes encubiertos. Finaliza haciendo votos porque las nuevas iniciativas que surjan de este debate privilegien la reunificación de PEMEX en una sola empresa.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo primer foro. Transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados (17 junio)

I. Comentario general.

En este foro continuó la confrontación entre los especialistas en estos temas, de un lado cuatro expositores que abiertamente se manifestaron en contra de que se abran las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos a la inversión privada; y de otra, los que se pronunciaron a favor de ella, en este caso tres de los ponentes, habiendo guardado uno de ellos, Miguel Marón Manzur (**MMM**), de la CANACINTRA, una posición ambigua al respecto. A favor de la inversión privada se manifestaron Raúl Monteforte Sánchez (**RMS**), Mario Nieto Garza (**MNG**) y Jorge Padilla Acevedo (**JPA**); en tanto que, contrarios a la apertura de estas actividades se pronunciaron: Isidro Rodríguez Carbajal, (**IRC**), Juan Pablo González Córdova (**JPGC**), Jorge García Henaine (**JGH**) y Armando Echeverri (**AE**)

El solo punto de convergencia consistió en la coincidencia de todos ellos en el sentido de que es urgente emprender las acciones y proyectos para modernizar la infraestructura en esas actividades a la luz de la obsolescencia que presenta y frente a necesidades crecientes que se presentaran a corto y mediano plazo por el incremento interno de la demanda de hidrocarburos y sus derivados independientemente de su origen interno o externo.

Principales pronunciamientos de los participantes

RMS luego de destacar la importancia capital de ductos y terminales para la industria petrolera señaló la congruencia de la propuesta del Ejecutivo de permitir la inversión social y privada en estas actividades puesto que ni constituyen el núcleo de la industria, ni son las de mayor rentabilidad, considerándolo no sólo como necesario, sino como ventajoso que empresas privadas con capacidad construyan y operen este tipo de sistemas bajo la regulación del Estado como sucede en la mayor parte de los países petroleros y como requisito para aumentar coberturas y competitividad. Agregó que con

más razón se justifica en México a la luz de la escasez de recursos públicos para enfrentar el reto y dada la obsolescencia, baja confiabilidad y alto riesgo por la infraestructura de tres o cuatro décadas, tiempo en el que tampoco se ha ramificado; que eso sucede en buquetanques, ductos, terminales y transporte terrestre cuya modernización implicaría erogaciones de 15 mil millones de dólares que el Estado no puede distraer de las tareas sociales que se ha fijado como prioritarias. Como ejemplo de lo que puede lograrse si se permite la inversión privada señala el caso de la apertura que ya se dio en el transporte, almacenamiento y distribución de gas en donde desde las reformas de 1995 se han otorgado 1,890 permisos que representan inversiones de 6 mil millones de dólares y en donde solo por excepción no se ha operado con eficiencia y eficacia, y gracias a lo cual hoy se cuenta con una industria gasera respetable.

Agrega que con las iniciativas propuestas tendrán que preverse otras reformas que permitan una efectiva coordinación en estas actividades entre los tres órdenes de gobierno, y también reformas que impulsen una política industrial acompasada a aquellas actividades. Considera sobre las propuestas de reforma que habría que modificar la dependencia que se pretende continuar para la CRE por parte de SENER y que por el contrario habrá que asegurarle su autonomía presupuestal y fortalecer aún más sus atribuciones de regulación. Concluye señalando que al ser la soberanía única e indivisible debe ser ésta una atribución del Estado y no de PEMEX al que debe someterse a una efectiva transparencia y rendición de cuentas y que debe obligársele al manejo escrupuloso de recursos como opera la Stateoil, de la capacidad innovadora y flexibilidad para la apertura de Petrobrás y de la alta eficacia y eficiencia técnica y su contribución al desarrollo local como lo hace Petronas.

IRC considera que PEMEX con 70 años de experiencia en transportar hidrocarburos por ductos, con dominio de la tecnología, a partir del personal calificado con que cuenta y ante un mercado en expansión bien podría desarrollar por sí mismo estas actividades que se pretende sean contratadas con la iniciativa privada por lo que es inadmisibles que las iniciativas del Ejecutivo dejen en manos de los empresarios éste que es un excelente negocio cuyo producto no puede compartirse con compañías extranjeras.

Luego de hacer un amplio recuento de la infraestructura con que cuenta PEMEX para la realización de estas actividades, puntualiza que las licitaciones públicas que se vienen relajando desde el año pasado están pensadas para que puedan concursarlas exclusivamente empresas extranjeras con lo que se seguirá auspiciando la desaparición de de las compañías contratantes nacionales y con ello los empleos directos e indirectos asociados a esas actividades; y que las iniciativas presidenciales tratan de justificar la asignación a particulares a partir de argumentos en el sentido de la obsolescencia y falta de mantenimiento de la infraestructura, cuando hay países como Estados Unidos que tienen infraestructuras de 7 décadas que con una adecuado acondicionamiento y adaptación siguen siendo funcionales para satisfacer las necesidades de la industria.

También apunta que igual sucede con el almacenamiento cuando deliberadamente se decidió contar solo con los inventarios mínimos e ir desincorporando personal altamente calificado en la actividad; o bien que se trata de justificar las refinerías por la carencia de tecnología y de recursos suficientes, verdades a medias porque se tiene la experiencia de que solo en la década de los 70's lograron construirse tres refinerías con técnicos mexicanos en su mayoría, y cuando se sabe que no es que se carezca de recursos para ello sino que deliberadamente se han minimizado los recursos entregados a PEMEX para esa actividad con el fin de preparar las condiciones para privatizarlas, por lo que las iniciativas del Ejecutivo ni fortalecen a PEMEX ni resolverán sus problemas; que éstos iniciaron a partir de la separación de PEMEX en cuatro subsidiarias lo que propició estructuras duplicadas y dilapidación de recursos por lo que considera urgente que se regrese al esquema anterior de reunificación de las subsidiaras en una sola empresa con una planeación programación y presupuestación al nivel central para el conjunto de las actividades de la industria.

Propone que se recupere a los técnicos e ingenieros que fueron desplazados por despido o jubilación anticipadas y estaría de acuerdo en que algunos de los servicios de transporte, almacenamiento y distribución pudieran ser contratados a empresas particulares siempre y cuando se brinde oportunidad a las empresas nacionales de

competir en condiciones preferenciales frente a las compañías extranjeras enfatizando en que aquéllas son actividades estratégicas y que mal haría el Estado dejándolas en manos de las compañías extranjeras.

JPGC hace un recuento de la importancia que tienen para la industria las actividades desarrolladas por los franquiciatarios gasolineros cuya red de más de 8 mil en el país permite abastecer la demanda de gasolina y diesel y el trabajo que generan para más de 250 mil trabajadores cuyas familias rebasan el millón de personas; que ciertamente desde que se establecieron las franquicias en 1992 para sustituirlas por las antiguas concesiones ha proliferado la discrecionalidad en su otorgamiento y arbitrariedad motivo por el que muchos de los beneficiarios no han suscrito o renovado los contratos por lo que considera que ha faltado una visión integral en la planeación de la distribución, almacenamiento y transportación de los hidrocarburos. No se han renovado por la irracionalidad y libertinaje con que ahora se están otorgando sin atender a criterios de demanda regional o zonal efectiva, y sí en cambio propiciando competencia desleal entre los franquiciatarios; que los frecuentes accidentes que se dan se deben en buena medida a que desde hace años no se han realizado inversiones en la construcción de ductos y de terminales de almacenamiento que incluso por la insuficiencia de recursos mínimos para fortalecer la medidas de seguridad de los existentes y que la iniciativas presidenciales no contemplan este tipo de problemas ni prevén solución adecuadas.

Enfatiza que se requiere plena transparencia en la asignación de los contratos y que en el mundo las empresa petroleras tienen perfectamente integradas sus actividades de almacenamiento, distribución y transporte por lo que no será fragmentando éstas o separándolas de PEMEX como se resolverán los problemas, considerando en ese sentido que las propuestas violan la constitución por propiciar la apretura a sectores sociales y privados en estas actividades y sobre todo porque más que velar por la rentabilidad social para el país propician una rentabilidad empresarial que es incompatible con el marco legal y que de ninguna forma se justifica su modificación.

MMM Considera que la riqueza que el país tiene en energéticos no se ha traducido en una ventaja comparativa para que la industria nacional aumente su competitividad; y que las condiciones actuales en las que se encuentran las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos amenazan seriamente el potencial de crecimiento del país, que con capacidades de almacenamiento promedio para solo tres días, frente a 15 o 25 de otros países petroleros, se amenaza en el corto plazo la capacidad de crecimiento de México en especial por la tendencia en asenso al consumo de hidrocarburos, por encima del crecimiento de la economía y ante la ausencia de proyectos ambiciosos para incrementar sustancialmente las coberturas en esas actividades, ampliar la red logística para garantizar el abastecimiento de energéticos.

MNG en su calidad de alto funcionario de Pemex hace un recuento de la infraestructura para almacenamiento, transporte y distribución con el que se cuenta en prácticamente en todo el territorio nacional considerando que hasta hoy PEMEX ha cumplido satisfactoriamente con el mandato que tiene de garantizar el abasto, pero que la insuficiencia de recursos para seguir ampliando la red de infraestructura pone a Pemex ante la necesidad de que cuente con mayor flexibilidad regulatoria para permitir a terceros la contratación de obra para su ampliación, de forma que pueda hacerse frente a la demanda creciente que seguirá aumentado en los próximos años y sobre todo porque la capacidad existente está al punto casi de la saturación, e incluso para ir sustituyendo gradualmente mediante esa fórmula, ductos y almacenes que ya concluyeron su vida útil y que representan peligros crecientes para la seguridad industrial, de la población y para el medio ambiente.

Ello justifica la inversión adicional de parte de terceros e igual para sustituir por ductos el 7% de hidrocarburos que aún se transporta por vías terrestres, nuevos ductos sin importar si los realiza PEMEX o los particulares pues de no contarse en el corto plazo con una mayor ramificación está latente el problema del desabasto. Considera que el esquema de participación de particulares con Pemex ya ha sido probado y reflejado sus bondades en el caso de del sistema de transporte para gas natural sin que ello haya significado renuncia del Estado a mantener el control o dar participación en las rentas al

sector privado, ni mucho menos vulneración de soberanía de la nación en estas materias; que gracias a la participación de terceros PEMEX se ha fortalecido con las mejores prácticas en sus sistemas de ductos y tecnologías de punta, reiterando que será la mayor flexibilidad que se le de a PEMEX para contratar con terceros estas actividades las que le darán viabilidad hacia adelante, a partir de una renovada capacidad financiera y tecnológica.

JGH considera que cuando un país se ve obligado a compartir su territorio y sus recursos naturales el ejercicio de su soberanía se convierte en una ficción por lo que se opone a las iniciativas presidenciales que pretenden violentar el espíritu del artículo 27 Constitucional a la que califica de errática y malintencionada y que al abrir la inversión en las actividades derivadas se corre el riesgo como ya sucedió en el pasado que se inmiscuyan gobiernos extranjeros en defensa de intereses de sus empresas. Señala que son sesgadas las cifras que proporciona el diagnóstico oficial pues existen al menos 30 mil millones de reservas que alcanzarían para otros 30 años si se continua con las actividades de exploración mediante las inversiones que se requieran con recursos públicos, tiempo suficiente para ir estudiando a nuestro propio ritmo lo que hoy se da casi como un hecho de las reservas potenciales o prospectivas en aguas profundas, tiempo en el que también la tecnología necesaria para ello es susceptible de ser desarrollada si se le inyectan los recursos a la investigación y desarrollo con lo que en ese caso podrían tenerse reservas hasta para otros 100 años; que las cifras tendenciosas son solo para justificar la inversión privada para que se siga como hasta hoy saqueando impunemente nuestras reservas pero ahora con beneficios de la renta derivada no para los mexicanos sino para las empresas extranjeras.

Agrega que será necesario dejar a PEMEX el total o la mayor parte de los recursos que se obtienen por la venta de hidrocarburos y que dejemos de subsidiar a Estados Unidos en sus necesidades del crudo a cuyos inventarios que mantiene como reservas contribuimos con el 14%, que al dejarle esos recursos a PEMEX estará en posibilidad de construir por sí mismo y sobre todo si recupera a técnicos e ingenieros que han sido desincorporados, las refinerías y plantas petroquímicas que se requieren hasta terminar con la dependencia en gas gasolinas y otros petrolíferos, que en 7 años podrá ampliarse esa

infraestructura cuya producción será equivalente una vez operando, al 2% del PIB Y que así como México no debe convertirse en exportador de recursos humanos por la insuficiencia de tecnología tampoco debe ser importador de capitales para que se ubiquen en áreas que son estratégicas.

JPA señala que el objetivo de maximizar la renta petrolera es mandato constitucional a favor de los mexicanos aprovechando la oportunidad de precios altos y manteniendo costos al mínimo de forma que la mayor apropiación de excedentes se destine a la transformación en productos terminados para obtener el máximo de beneficios. Que por ello las actividades de almacenamiento, transporte y distribución son eslabones fundamentales de la cadena productiva porque hacen aportaciones para mantener bajos costos y para facilitación de la venta, actividades que sin embargo requieren erogaciones de recursos cuantiosos por lo que el origen de los mismos no debe importar si su correcta aplicación bajo la rectoría estatal contribuye al alcance de esos propósitos y que dado el rezago en infraestructura y la escasez de recursos públicos puede aceptarse y alentarse aún la inversión de origen privado para acortar la brecha que determina nuestra dependencia en gasolinas, gas natural y otros productos derivados.

Puntualiza que precisamente es el propósito de las iniciativas del Ejecutivo, la de responder a una situación apremiante como la que muestra el diagnóstico, mediante contratos incentivados para atraer inversión privada en actividades no reservados para el Estado; que de hecho ya se da esa inversión en algunas actividades sin contravenir principios constitucionales o jurídicos pero que tienen que reglamentarse, clarificarse para que la inversión fluya en las cantidades requeridas; que por eso resultan también importantes las propuestas para la reorganización del consejo de administración de Pemex, la incorporación de consejeros independientes, el fortalecimiento de la CRE y la creación de la Comisión Nacional del Petróleo pues resultan indispensables para dar certidumbre a las inversiones por un lado y lo más importante para asegurar una efectiva rendición de cuentas y transparencia para la sociedad a que pertenece el recurso natural.

Agrega que por eso es acertada en la iniciativa la separación de las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de los productos diferentes al petróleo crudo,

e incluso la posibilidad de que participen los particulares en la trasportación por ducto a la luz de su deterioro, inseguridad y la insuficiencia de recursos públicos para afrontar esas inversiones; que todo ello resulta urgente porque aunque la economía se encuentre estancada o crezca a un ritmo lento, la tendencia al alza en el consumo de gasolinas gas y otros productos seguirá aumentando, ante lo cual deben tenerse las provisiones infraestructurales para no detener la actividad productiva que se sustenta en el flujo adecuado de esos productos y en su oferta a precios competitivos y con la oportunidad que se demandan. Más que innovadoras, las propuestas del Ejecutivo son ordenadoras de actividades que ya se dan en la práctica que requieren reglamentaciones adecuadas para que el estado siga siendo rector en la actividad al tiempo que se destraban impedimentos para acceder a flujos crecientes de inversión

AE considera que por vía de la SHCP se le ordeñaron a PEMEX en los últimos 10 años 3.7 billones de pesos que corresponden a sus ventas en el período, sin correspondencia alguna con los recursos que se le aprobaron para el desarrollo de sus actividades lo que, como parte de una política deliberada, llevó a la empresa a endeudamientos que hoy resultan en la mitad de sus pasivos; que ello fue y sigue siendo en este sexenio por la incapacidad o falta de voluntad del gobierno para recaudar niveles a adecuados de impuestos y que en ello también subyacen medidas intencionadas que se tomaron desde el gobierno de Salinas al dividir de manera innecesaria a PEMEX en cuatro subsidiarias y que se acentuó con Zedillo que vio en la figura de los PIDIREGAS la tabla de salvación, no par su gobierno, sino para soslayar la realización de una reforma fiscal y seguir favoreciendo con ello regímenes especiales de tributación hacia grandes empresas e incidiendo de manera indirecta en aumentos proporcionalmente crecientes de evasión y elusión fiscales.

Señala que PEMEX y México disponen de los recursos para relanzar las actividades de explotación, exploración, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de curdo y derivados y que el Congreso lo que debe hacer es desechar las iniciativas del Presidente y sustituirlas por otras que impidan que Hacienda se siga apropiado de la renta petrolera sin rendir cuentas y para priorizar sus déficit presupuestales cero.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo segundo foro. Destino de la renta petrolera (24 de junio)

I. Comentario general.

Visiones no solo opuestas sino, encontradas incluso, prevalecieron en este foro de parte de la mayoría de los participantes respecto al destino, e incluso al concepto de lo que debe entenderse por renta petrolera. Con excepción de Rogelio Gasca Neri (**RGN**) y Ernesto Marcos Giacomani (**EMG**), actuales consultores de empresas vinculadas al sector y, en momentos diferentes, altos directivos o funcionarios de PEMEX o la CFE, que sostuvieron posiciones moderadas y en lo general favorables a las iniciativas del Presidente, el resto de los participantes se dividieron en dos bandos.

Por un lado dos funcionarios actuales del sector financiero, Alejandro Reynoso (**AR**) con antecedentes en CONSAR, B. de M. y la BMV y Alejandro Werner Wainfeld (**AWW**), actual Subsecretario de Hacienda, así como Alejandro Hernández Delgado (**AHD**), del ITAM, al igual que los dos anteriores, que coincidieron en un apoyo total a las iniciativas del Ejecutivo y en catalogar como renta petrolera únicamente a aquella que deriva directamente de la actividad de explotación del crudo; y por otro, Ifigenia Martínez Hernández, (**IMH**), Rolando Cordera Campos (**RCC**) y Arturo Huerta González (**AHG**), los tres de la Facultad de Economía de la UNAM, quienes en lo general se mostraron contrarios a las iniciativas de Felipe Calderón, y en particular a que la renta generada por PEMEX en actividades extractivas y asociadas se tenga que compartir con empresarios privados, nacionales o extranjeros.

Los únicos puntos de convergencia entre los ocho participantes fueron en el sentido de que es urgente una reforma a PEMEX, en que sería ello un primer paso para una subsecuente reforma energética integral y en que el Estado sea el único administrador de la misma.

Principales pronunciamientos

AHG Considera que las iniciativas del Ejecutivo responden a la necesidad de atraer capitales extranjeros y a la sobreexplotación de los yacimientos ante la incapacidad mostrada por los últimos gobiernos para dinamizar la economía y que apuntan en la misma línea neoliberal que ha causado estragos sociales y económicos con ejemplos tan fallidos como la privatización de la banca que privó al país de un manejo soberano de sus circuitos financieros; que con el mismo discurso empleado para otras privatizaciones

que supuestamente servirían para el combate a la pobreza se pretende ahora hacer lo mismo con PEMEX; y que si ya de por sí los cuantiosos excedentes por ingresos petroleros en estos últimos años, no generaron crecimiento económicos, menos se va a aspirar a él cuando parte importante de la actividad quede en manos de empresa trasnacionales, con el riesgo de que suceda con lo mismo que en la banca, en donde ni siquiera el Congreso ha podido atenuar la codicia de ganancia y expoliación, para que sean aquellas empresas las que a fin de cuentas definan e incidan en la política petrolera.

Agrega que las propias exposiciones de motivos de las iniciativas están no sólo ideologizadas sino abiertamente sesgadas hacia la continuidad de un modelo de país que ha mostrado su fracaso, por lo que considera que no hay justificación alguna que avale las reformas en la dirección que apuntan, pues en el fondo van a diluir la responsabilidad de la SHCP de cumplir con la parte primordial que tiene de incrementar eficiencia en la recaudación para afrontar los programas de gobierno y dejar a PEMEX el total de los ingresos que genera menos un impuesto razonable, a fin de que pueda llevar adelante sus políticas de expansión y avanzar en investigación. Señala que por eso tiene que pensarse en una reforma hacendaria integral e independiente a la de PEMEX, dejar atrás ortodoxias de déficit presupuestal cero o logros de superávit para que sobre el fundamentalismo de presupuestos equilibrados, se privilegien objetivos de desarrollo económico y social, para lo cual podrían aceptarse déficit razonables como los tienen Estados Unidos y la mayor parte de los países desarrollados.

De ello se deriva que habrá que dejarle a PEMEX los recursos que genera, separándolos del PEF para que retome el papel estratégico que en algún momento tuvo como motor de la economía e, incluso fortalecerlo; y de donde también deriva que las rentas generadas por los hidrocarburos no deben favorecer los intereses trasnacionales y mucho menos al sector financiero que sería el principal beneficiario con la figura de los bonos que se preponen y que terminará acaparándolos, como ya sucedió con los fondos de pensiones que hoy se usan con fines especulativos por el sector financiero. Concluye señalando que las iniciativas son más de la misma receta que se nos ha dado en los últimos 25 años y en la urgencia de revertir el proceso para que la riqueza generada por los hidrocarburos cumpla en efecto los objetivos que le señalan la Constitución y las leyes: que sea en beneficio de los mexicanos que son los dueños del recurso y todo ello dentro de una política más integral del sector energético en general y de desarrollo económico, de la que hoy se adolece.

RCC destaca en primer término lo limitado de las iniciativas que ni siquiera se inscriben en una visión integral de una política energética y mucho menos en una política de desarrollo sustentable en el largo

plazo, situación grave si se toma en cuenta la inminencia del cambio climático y los pasos que dan otros países para experimentar con energías limpias y alternas a los hidrocarburos, asunto éste de la transición energética que no se aborda con seriedad en las iniciativas. Agrega que la dependencia en perspectiva de México respecto a los hidrocarburos debió abordarse con mayor seriedad y sobre todo al margen de lo que significaría una verdadera reforma fiscal o hacendaria pues como están concebidas se sobreentiende que seguirían los hidrocarburos siendo soporte fundamental de las finanzas públicas y no como debieran, para apoyar el desarrollo del propio sector; que gracias a rentas petroleras pasadas y por venir se soslayó y se seguirá soslayando el abordaje de una reforma fiscal.

Agrega que la declinación brutal de PEMEX y de los hidrocarburos no es imputable a los funcionarios que han estado al frente de la empresa y sí por el contrario a quienes han tenido en los últimos años la responsabilidad de diseñar la política económica que no han logrado o no han querido dissociar la política petrolera de la fiscal, lo que ha traído entre otros resultados la dilapidación de los altos volúmenes de recursos que se han obtenido por petróleo, para cubrir fundamentalmente gasto corriente y afrontar el problema de la deuda externa que no es responsabilidad de PEMEX; que esos recursos tampoco han servido para generar capacidades ni contribuido al desarrollo productivo y que es precisamente en horizontes como éstos de la transición energética en donde tienen que encuadrarse las reformas que son necesarias para el sector.

Señala que nada garantiza dentro de las reformas que coadyuven a la necesaria inversión en ciencia y tecnología vinculadas al sector y que los usos y destinos de las rentas del petróleo deben verse en el marco de las políticas económica, energética, ecológica y petrolera y que siendo los recursos petroleros de la nación, ameritan una discusión más extensa no sólo en el congreso, sino también en otros foros y sobre todo, que se busque el consenso de la sociedad civil; y que el proyecto tiene que verse en una perspectiva de largo aliento y no de forma inmedatista como se prefigura en las iniciativas, en un marco o esquema de distribución y asignación de recursos que vaya más allá del corto plazo; que la renta debe dirigirse a partir de un esquema de planeación del Estado en su conjunto, sin seguir privilegiando al mercado por encima de aquel, conforme a lo cual se definan plataformas de explotación a partir de necesidades propias; y que la renta petrolera de la nación debe ser administrada y diseñada por el Estado, no por el sector privado como amenazan las reformas de ser aprobadas; dirigirse a generar y expandir capacidades, para lo cual se tiene que reflexionar en serio en lo que deseamos, si queremos continuar siendo un país soberano.

RGN Destaca la maleabilidad con que se ha manejado el concepto de renta petrolera y la pésima asignación de éstas a lo largo del sexenio anterior y lo que va de éste para privilegiar con ella el gasto corriente en detrimento del de inversión; y cómo en solo dos años, desde cuando él presentó un diagnóstico del subsector, la situación ha empeorado significativamente, si se le compara con el diagnóstico oficial presentado por la SENER, lo mismo en declinación de reservas que en tasas de restitución o en costos de exploración; que el PEMEX que hoy hace la promesa de que con las reformas van a resolverse muchos problemas que enfrentamos es el mismo que hace apenas 3 años pronosticaba niveles de producción de 4.34 millones de barriles diarios de producción para el presente año, frente a los 2.8 millones que se esperan en promedio diario, diferencia solo equiparable a lo que según el diagnóstico oficial se esperaría producir adicionalmente si se incursionara como se pretende en aguas profundas; y que esta parte de aguas profundas ya lo intentó PEMEX hasta en 18 ocasiones, teniendo éxito relativo solo en una de ellas, pues lo descubierto fue gas natural y no petróleo como se esperaba, por lo que califica de demasiado optimista la visión oficial de apostar a las aguas profundas para el futuro inmediato del desarrollo de la industria.

Señala también la dependencia exponencial que el presupuesto ha tenido del petróleo pues mientras que en los 40's solo contribuía con el 7%, ahora lo hace con un 39%, sin que se prefiguren medidas claras para despetrolizarlo, y para emprender la reforma hacendaria integral que se requiere. De ahí concluye que la apuesta a aguas profundas no es ni debe ser la solución inmediata, si antes no se invierten los recursos escasos en al menos los tres tipos de reservas probadas, probables y posibles que tienen mayor grado de certidumbre, dado lo cual no pueden hacerse descansar las finanzas públicas como se deduce de las iniciativas, en asuntos tan inciertos como el de la explotación de reservas potenciales o prospectivas. Concluye señalando que aún cuando se aprobaran las iniciativas del Presidente el futuro inmediato de producción no rebasará los 2.2 millones diarios de barriles para el año 2012 y por lo tanto un futuro adverso también para la renta petrolera que derive, considerando que para la situación que actualmente presentan los hidrocarburos las iniciativas no sólo se quedan cortas sino incluso parten en muchos casos de escenarios o expectativas erróneas.

IMH enfatiza que los recursos del petróleo propiedad de la nación y de los mexicanos, amerita un amplio debate, mucho más de lo que se está dando, extenderse a la academia e incluso llevarse a la ciudadanía en su conjunto en forma de consulta. Califica a las iniciativas de Calderón como privatizadoras llamando al Congreso a no aprobarlas y a emprender una campaña entre la población para que se rechacen; que las mismas solo confirman la actual dirección de privatizar muchas áreas

del Estado y que están desvinculadas del desarrollo industrial y de un proyecto nacionalista de país, ajeno a la soberanía, independencia y a los propios postulados constitucionales que se concretaron en 1938 con la expropiación, principios que, enfatiza, marcan la responsabilidad de los servidores públicos y los legisladores que se enfrentan al dilema de aprobar o no estas reformas.

Agrega que hasta los 70's el país satisfizo sus necesidades no sólo de petróleo sino también de sus productos derivados y que sería con las crisis del 76 y en el 82, con el advenimiento de la política neoliberal cuando el Estado descarta la implementación de una política industrial con la entrada al TLC, pero sobre todo en 1992 con la división artificial de PEMEX en cuatro subsidiarias, cuando de manera abierta se comienza a preparar el terreno para la gradual privatización de PEMEX al orientársele fundamentalmente al exterior para cubrir con el producto de las exportaciones de petróleo las insuficiencias de recaudación por la postergación que aún continúa de una profunda política fiscal; que ello se acompañó del deliberado descuido y desmantelamiento de la planta productiva de PEMEX y en especial de sus cuadros humanos más experimentados, con el desplome al investigación y desarrollo en el sector y con el inicio del aumento de la carga fiscal a PEMEX dejándole a merced de lo que le asignara Hacienda, recursos notoriamente insuficientes para las inversiones más elementales que pospusieron su necesaria expansión e incluso su autosostenimiento; y que fue esa política aperturista la que liberó al Estado de su responsabilidad en la práctica, de cumplir con lo que le marca la Constitución para diseñar estrategias de largo plazo dentro de un proceso de planeación que contemplara a los hidrocarburos en efecto como parte nodal del proyecto de desarrollo.

Agrega que la sobreexplotación a que se han sujetado la reservas petroleras en los últimos años ha respondido al objetivo inmediatista de obtener el máximo de recursos para cubrir las insuficiencias recaudatorias y que han respondido a los movimientos especulativos de Estado Unidos que ha inflado los precios del petróleo y que casi la mitad de nuestra producción se ha destinado no para satisfacer interés nacionales sino los estadounidenses. Considera que no puede seguirse dilapidando este recurso no renovable en coberturas de gasto corriente, sino por el contrario destinarse al financiamiento de inversión productiva, en primer término para el repunte del propio sector, para vincularlo con la industria en general, en infraestructuras y con el campo, así como para preparar la transición energética hacia otras fuentes alternas. Concluye señalando que cualquier uso distinto que se dé a la renta petrolera y sobre todo si se dirige a beneficiar a los capitales privados, no sólo se estará apartando del espíritu constitucional, sino que será violatoria de la misma.

AR señala que al hablarse de renta petrolera es común que se mezclen dos conceptos que siendo distintos llevan a conclusiones erróneas dependiendo del punto de vista que se asuma. Por un lado la renta derivada directamente de la actividad de explotación del crudo, como la diferencia entre el precio de venta y los costos en los que se incurrió para la producción, y por otro, el valor que se agrega en procesos subsecuentes al crudo cuando se industrializa, refina o distribuye; que en estricto sentido la renta está constituida solo por el primer concepto y que es ésta precisamente la que el Estado debe administrar de manera exclusiva en beneficio de la nación, en tanto que en la renta derivada por valores agregados, bien puede participar el sector privado, con lo que a fin de cuentas la renta en su conjunto puede maximizarse como debe ser el propósito de cualquier política petrolera.

Derivado de ello señala que existen dos modelos de negocio para PEMEX, el primero orientando precisamente a maximizar la renta neta, renta natural o renta asociada directamente a la explotación, en el que no se requieren cambios importantes, pues considera que PEMEX esta actuando conforme a los estándares internacionales en cuanto a costos y rendimientos; y el segundo, un modelo de negocio que tiene que ver con los procesos subsecuentes a la explotación como pueden ser las actividades de refinación, petroquímica, almacenamiento y distribución de los derivados, en el cual sí se requieren cambios profundos, pues es aquí precisamente donde se concentran las grandes pérdidas de la empresa por la ineficacia con que se opera y donde puede ser aceptada la inversión privada, en este tipo de actividades en las que este sector podría operar con mayor eficacia y encontrar incentivos para obtener ganancias legítimas, sin que por ello tengan derecho a usufructuar la renta que como se indicó quedaría intocada según el primer modelo de negocio señalado para PEMEX.

De ahí concluye que hay una diferencia entre la participación **en** PEMEX, limitada por restricciones constitucionales y a la participación **con** PEMEX sin ningún tipo de restricción; que en lo que se conoce como régimen fiscal de PEMEX no queda suficientemente clara esta separación en cuanto a los modelos de negocio, al segundo de los cuales debe vérselo como a cualquier otra empresa normal que cubre sus impuestos a través del ISR y que es aquí donde no sólo es posible, sino necesario, propiciar una mayor apertura a la que de alguna forma ya existe, pues son las pérdidas que en él se tienen las que afectan al conjunto de la renta total de la empresa, mermándose de esa forma los beneficios para los mexicanos; y que en el segundo modelo es deseable que participen los trabajadores en la inversión a través de fórmulas como pueden ser diferentes vehículos estructurados, que para ello no existe impedimento, por ejemplo en la adquisición de bienes raíces para arrendamiento a la empresa o fórmulas incluso como la canalización de recursos de las Siefores en

empresas asociadas con PEMEX y también mediante el mecanismo de los bonos que contempla las iniciativas para lo cual sería suficiente una adecuada normatividad y regulación para evitar su concentración. Agrega que las iniciativas del Ejecutivo apuntan en esa dirección y que si acaso habría que complementarlas con fórmulas como las que señala o parecidas a ellas.

EMG coincide en que la ambigüedad del concepto de renta se ha prestado para su uso intencionado y a veces hasta falaz. Apunta que en solo dos años a partir de un estudio por él presentado, respecto al diagnóstico oficial sobre PEMEX, la situación de la empresa ha empeorado más allá de las expectativas, lapso en el que cayó la producción diaria a 2.8 millones de barriles y en el que disminuyeron las reservas probadas más de lo esperado y que conforme a la tendencia, para el 2012 se cumplirá el pronóstico de que México se convierta en importador neto de hidrocarburos, por lo que es urgente la reforma, pero que aún aprobada, la tendencia solo sería reversible después de ese año.

Coincide en la definición de renta petrolera con los otros expositores y en que gran parte de la misma se ha dilapidado en estos años en gasto corriente sin dirigirse a proyectos productivos y que con respecto a la iniciativa de Ley Orgánica de PEMEX debe clarificarse la misión de la empresa que debiera consistir precisamente en la maximización de la renta petrolera para ponerla en beneficio de los mexicanos y de las propias necesidades de expansión del organismo. Renta, señala que tiene que ver solo con las actividades de producción de crudo, por lo que ve positivo que en actividades como refinación, petroquímica, transporte almacenamiento y distribución se permita la figura de subcontratación a través de diferentes instrumentos que incentiven la inversión privada en el sector, lo mismo en la contratación de obra y otros servicios, con base en una apropiada normatividad que garantice transparencia y rendición de cuentas respecto a los acuerdos que puedan tomarse con grupos de interés deseosos de beneficiarse legítimamente, desarrollando actividades apropiadas, que con ello podrían asegurarse ahorros para PEMEX de hasta un 20% o 40 mil millones de pesos anuales.

Respecto a la transparencia señala que es adecuado el propósito de las iniciativas pero que el organismo de auditoría que se cree debe reportar de manera directa al comité de auditoría y no a Función Pública, para apuntalar la autonomía del organismo. Como mecanismo complementario a la transparencia y seguramente como el mejor instrumento para garantizarla, está de acuerdo con los bonos propuestos por las iniciativas que además de ello permitirían la socialización de las utilidades de la empresa, independientemente de los beneficios sociales que se logren con la renta petrolera. Respecto a la aplicación de la renta indica que debe romperse el círculo de seguir privilegiando el gasto corriente y destinarla a proyectos productivos de la empresa, a la investigación en ciencia y

tecnología para el sector y una parte importante para preparar la transición energética invirtiendo en estudios para el desarrollo de otras fuentes. Concluye señalando que en las iniciativas debe clarificarse aún más el tipo de actividades reguladoras, operativas y estratégicas en el sector así como los organismos que serán responsables directos de implementar cada una de estas atribuciones.

AHD a partir de la definición de renta petrolera y de su convicción de que no siempre ha sido bien empleado, coincide en que ésta se refiere solo a lo señalado por el artículo 27 Constitucional respecto a la explotación de hidrocarburos, no así a las utilidades o pérdidas generadas por las actividades derivadas de refinación, petroquímicos o servicios de transporte, venta o almacenamiento en cuyo caso los beneficios deben considerarse como los de cualquier otra empresa y sujetarse a un régimen aplicable similar al de aquéllas. Agrega que uno de los propósitos de la expropiación además de los problemas que la originaron, era maximizar las rentas de la industria en beneficio de la nación y capturar la mayor parte de la misma como lo haría cualquier empresa, por lo que considera que el esquema mixto que plantean las iniciativas es el adecuado, pues retoman precisamente ese propósito de la expropiación y que por ello pueden considerarse a la altura de las del expresidente Cárdenas, si bien en diferentes momentos, enfatizando que no es o no debe ser función del Estado la realización de las actividades asociadas a la producción de crudo ya que son éstas precisamente las que le están ocasionando las principales pérdidas y que la única justificación para tener una empresa pública es precisamente la de maximizar las rentas y beneficios sociales como lo marca la Constitución.

Considera que en lo esencial es correcto el régimen fiscal al que se sujeta PEMEX cuyo propósito es captar el máximo de recursos para que el gobierno que a través del PEF en nombre de las sociedad, los emplee conforme a las necesidades nacionales, siempre y cuando se haga con transparencia y rendición efectiva de cuentas y que incluso habría que adaptar algunos mecanismos como lo hace Noruega para la creación de un fondo nacional de inversiones con ese propósito y por supuesto también para prever e implementar las inversiones productivas que se requieran en el sector energético en general y en el de los hidrocarburos en particular. Concluye señalando la necesidad de que PEMEX maximice sus beneficios como prioridad, que se le dote de los recursos necesarios para ello, enfatizando que la renta petrolera es independiente de quiénes lleven a cabo la actividad y que la participación de particulares en actividades derivadas es justificable, pues ello no estaría afectando el sentido del destino de la renta originaria por la producción del crudo.

AWW puntualiza que las rentas o ganancias extraordinarias que se han obtenido en estos años por PEMEX se han destinado como lo marca la Constitución a la dinamización de la economía y conforme a los

Presupuestos de Egresos autorizados por el propio Congreso, pero que esas ganancias han sido excepcionales, en un escenario que no asegura el contar con precios elevados del crudo, coincidiendo con otros expositores en que debe considerarse renta petrolera solo a la vinculada de manera directa a la explotación del crudo y como procesos que no generan renta a los asociados a la actividad principal: la refinación, la elaboración de petroquímicos, el transporte, almacenamiento y distribución de productos y que es a través del régimen fiscal de PEMEX mediante el que el gobierno recauda la renta para que el Congreso defina su destino en el PEF y en la Ley de Coordinación fiscal entre otros instrumentos jurídicos, por lo que considera que las bajas utilidades netas de PEMEX no son causadas por el régimen a que está sujeto, sino debidas al alto grado de ineficiencia e ineficacia con que ha operado, particularmente de parte de las tres subsidiarias que no generan renta y que no necesariamente todo gasto corriente es negativo, pues es parte adjetiva para realizar las actividades estratégicas o sustantivas del gobierno y los otros poderes.

Añade que en los dos últimos años, simultáneamente a lo aprobado por el Congreso para dotar a PEMEX de más recursos para sus diferentes actividades, el gobierno ha hecho lo propio en la implementación de mecanismos para la transparencia y la rendición de cuentas, agregando que los recursos autorizados por el PEF derivados del petróleo están precisamente en la educación, en programas sociales que han aumentado significativamente sus montos, en desarrollo de infraestructura y en la cobertura de otras actividades autorizadas por legisladores de ésta y anteriores legislaturas. De ahí, señala que la iniciativas del Ejecutivo busquen el propósito de fortalecer PEMEX y al sector hidrocarburos y de ahí también que el propósito se logre sin son aprobadas por el Congreso. Finaliza expresando su convicción de que la participación de terceros en actividades derivadas con contratos incentivados permitirá al Estado más focalización e intencionalidad en la asignación de recursos, según las necesidades económicas y sociales, una vez avalados sus proyectos por el Congreso.

Concluidas las exposiciones los participantes se abocaron a defender sus tesis y aclarar o ampliar algunas de sus ideas. En general los expositores de la UNAM coincidieron aquí, en que lo complejo del debate y en que el tema amerita mayores reflexiones y un plazo mayor para que el Congreso dictamine las iniciativas, en que asuma una perspectiva estratégica y de largo plazo, sin imbuirse de la visión inmediatista con la que se busca que la situación continúe con la economía y las finanzas petrolizadas; y Hacienda, desentendiéndose de una reforma fiscal de largo aliento y profundidad que permita una auténtica independencia y autonomía presupuestal y de gestión para PEMEX.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo tercer foro. Régimen fiscal de PEMEX (26 de junio)

I. Comentario general.

Con excepción de algunos funcionarios del actual gobierno que consideraron apropiado el régimen fiscal de PEMEX, de consolidarlo y de que sus problemas se deben en buena medida a la ineficiencia con la que opera, en lo general las intervenciones restantes mostraron puntos de coincidencia en el sentido de que es necesario despetrolizar las finanzas públicas, en que es precisamente su régimen fiscal, la causa principal de los problemas que enfrenta y en la necesidad de enmarcar cualquier reforma a su régimen en el marco global de una política hacendaria que se ha venido postergando, lo que impide elevaciones sustanciales de la recaudación. Respecto a lo primero se pronunciaron José Antonio Meade Kuribreña (**JAM**), Subsecretario de Egresos, Jorge Chávez Presa (**JCHP**), Vocal del IPAB, Roberto Newell García (**RNG**), Director del IMCO; y sobre cambios al régimen fiscal, o la inserción de éste dentro de una política hacendaria, Mario Di Constanzo Armenta (**MCA**) y Fluvio Ruiz Alarcón (**FRA**), ambos cercanos al PRD, así como los académicos Herbert Bettinger Barrios (**HBB**), Sergio Ramírez Martínez (**SRM**) y Juan José Suárez Copel (**JJS**), Vicepresidente del Grupo Modelo.

Principales pronunciamientos

JJSC consideró que los problemas de PEMEX no derivan en estricto sentido de su carencia de recursos sino de cuestiones de ineficiencia si se le compara con los estándares con los que operan otras petroleras, pues ha contado con ellos para sostener niveles de inversión similares en exploración, explotación y refinación, por lo que el abordaje de PEMEX tiene que hacerse desde la forma en que podría alcanzar niveles de desempeño y eficiencia similares a aquéllas y, por lo tanto, revisar y modificar los diferentes marcos en que se desenvuelve y que son causa importante de su bajo desempeño: su Marco normativo que le impide disponer de recursos propios para depender de las asignaciones que se le hacen; su marco regulatorio rígido que le impide asociarse a diferencia de otras petroleras, con diferentes empresas; los excesivos controles en su gasto; su marco laboral que le propicia una carga importante de trabajadores y de pasivos laborales; y su marco que le ha impedido contar con un gobierno corporativo. Ante todos esos obstáculos hay que incidir en la transformación de cada uno de esos marcos, pues PEMEX requiere como otras empresas de un gobierno corporativo, de consejeros

independientes que definan estrategias de largo plazo, emitan normatividad y títulos sobre su patrimonio como elementos mínimos de un gobierno corporativo.

Al respecto señala que las iniciativas del Ejecutivo contienen precisamente muchos de estos elementos, por lo que apuntan en la dirección adecuada para sacar adelante a la empresa. En cuanto a su régimen fiscal señala que las últimas reformas han permitido diferenciar los regímenes, uno para la actividad sustantiva de producción que es el que produce la renta derivada de diferentes factores como el precio internacional cuya fijación es exógena a PEMEX, de las condiciones geológicas en las que opera que son determinantes en sus costos y de la propia capacidad técnica de la empresa, factores todos que dificultan el diseño de la política fiscal para esta vertiente, que en todo caso debe tener como propósito el maximizar la renta en favor de los mexicanos; y por otro lado, un régimen especializado para las actividades de transformación que al no producir renta sino utilidades justifican un tratamiento fiscal similar al del ISR para el resto de las empresas.

Agrega que ello ha sido resultado de las últimas reformas fiscales de 2005 y de 2007 que apuntaron en la dirección correcta al diferenciar los regímenes y que en esa misma línea apuntan las iniciativas del Presidente en lo fiscal, que pretenden ahondar aún mas en la diferenciación de tasas impositivas dependiendo de la mayor o menor complejidad de los campos en que se vaya a explorar y eventualmente producir. Ello adicionado al resto de las iniciativas no fiscales que forman parte del paquete y que son completarias de lo anterior pues se busca con ellas apuntalar gobierno corporativo, incorporar consejeros profesionales al consejo de administración y garantizar mayor transparencia y rendición de cuentas todo lo cual hace que las iniciativas en general sean las apropiadas para PEMEX.

FRA enfatiza que pese a que hay quienes quieren ver a la ley de ingresos y el presupuesto de egresos como dos caras de un mismo asunto hay otras visiones que difieren y que él avala, en el sentido de que el gasto público es mucho más que una de ellas para convertirse en un auténtico detonador de la economía y de la elevación de las condiciones de vida de la población, corrigiendo distorsiones de aquella visión, para considerar al Estado un actor económico que orienta y da sentido social a la economía. Así el Estado participa en la dirección en que la que desean los que definen las políticas públicas y en ese sentido lo que ha prevalecido en los últimos años es la retracción del sector público a favor del sector privado por lo que el régimen fiscal aplicado a PEMEX ha abonado también en beneficio de éste al grado de que, de haber sido PEMEX durante décadas el principal proveedor de energía para mover la economía ha llegado a ser proveedor de recursos para que el gobierno equilibre

las finanzas públicas, distorsionándose con ello el propósito para el que fue creado, en una lógica en que se pone de cabeza el sentido de la política, lo cual se agudizó aún más con la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que obliga a PEMEX no solo a enterar en la práctica, todos los ingresos obtenidos por ventas y aún a endeudarse para continuar con sus planes de expansión, sino incluso a mantener obligadamente superávit primario cuantioso determinado por Hacienda que permite a ésta compensar su ineficiencia recaudatoria y, en la practica, transferir recursos de una renta petrolera que debía ser para todos hacia grandes y medianos empresarios que por devoluciones de impuestos o por evasión y elusión ven incrementadas sus utilidades. De ahí deriva que mientras PEMEX siga siendo utilizado como equilibrador de las cuentas nacionales seguirá careciendo de recursos para la realización de sus actividades, y ahora ante una perspectiva en que ya no puede utilizar el de por sí insano expediente de los PIDEIREGAS, cuyos montos e intereses han llegado a ser casi inmanejables.

Ese es el problema con las recientes iniciativas del Ejecutivo que en vez de apuntar a remediar la situación se inscriben en la misma línea para seguir empeorándola, de manera deliberada incluso para justificar la inversión privada en actividades asociadas a la extracción, con lo que PEMEX y el país perderán un gran negocio que se convertirá en beneficios privados para empresarios nacionales y extranjeros. De ahí la insistencia en incentivar mediante tasas bajas para la exploración y producción en aguas profundas a empresas extranjeras, de ahí el abandono de inversiones en ciencia y tecnología en contra de tendencias mundiales que pueden en efecto ser referentes también en este campo pues mientras PETROBRAS destina anualmente mil millones de dólares PEMEX solo canaliza 40. Agrega que la situación se complicará más aún cuando ingenuamente en la iniciativas se apuesta a que los empresarios que incursionen en el negocio cumplan con sus obligaciones fiscales cuando se sabe que lo que siempre hacen es perfeccionar mecanismos de evasión y elusión como sucede en México con grandes oligopolios o empresarios sobre los cuales el poder del Estado es prácticamente nulo. Por ello en efecto son necesarios los cambios para PEMEX y para la política petrolera pero no en el sentido que lo plantean las reformas que van a agudizar su situación de deterioro, sino en uno completamente opuesto que haga depender esa política, de una política más amplia y de largo aliento orientada a eficientar las tareas recaudatorias de la SHCP, incorporar tasas impositivas progresivas y medidas para atacar la evasión y la elusión fiscal

JCHP puntualiza que la renta derivada de la explotación de crudo no es el motivo de las iniciativas presentadas por el Presidente pues ésta, se entiende, deriva de un recurso no renovable que es de

dominio imprescriptible de la nación y resulta del remanente entre los precios de venta menos los costos en que se incurre para la producción, lo cual amerita un régimen fiscal adecuado, destinado precisamente a producir riqueza en beneficio de todos, lo que sin embargo no ha sucedido o al menos no del todo, pues esa riqueza no se refleja en más y mejor educación, infraestructura, más recursos para investigación, ciencia y tecnología como única forma de aprovechar un recurso no renovable en beneficio de generaciones presentes y futuras. Esa fue precisamente la intención de la expropiación petrolera.

Sin embargo el hecho de que PEMEX permanezca como un organismo descentralizado y por el tipo de autonomía con que cuenta le permite no solo operar, sino ser propietario de activos, regular la actividad y ser autoridad lo que resulta aberrante. Al no ser una empresa no tiene los incentivos para operar como tal ni obligatoriedad para que sea transparente y rinda cuentas, es vulnerable a la ineficiencia, prácticas corruptas y la no generación de utilidades. De aquí se deriva que no sea posible en estricto sentido hablar de un régimen fiscal de PEMEX lo que hace necesario diferenciar éste de un tratamiento fiscal, e imprescindible modificar la relación de PEMEX con las autoridades, sentido en el cual se orienta la iniciativa del Presidente, tanto la que se refiere a las reformas a su ley orgánica, como la que busca crear la Comisión Nacional del Petróleo que debiera extenderse a una Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Agrega que el régimen fiscal debe enfocarse a apropiarse en bien de la nación del máximo de renta petrolera, pues deriva de un bien de dominio público; que hasta antes del 2005 todo se determinaba para PEMEX directamente por Hacienda pero que al iniciar la tendencia alcista de los precios del petróleo se consensuó una fórmula en la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria que significó un gran avance porque permitió liberar mayores recursos para PEMEX lo que se incrementó aún más con las reformas de 2007 y que se pretende continuar con la iniciativa fiscal del Ejecutivo, al incorporar más derechos que serán de beneficio directo para la paraestatal y porque, al buscar aplicar tasas impositivas diferenciadas para aguas profundas y someras o superficiales buscan precisamente incentivar el monto de la renta petrolera.

Considera que no es que PEMEX esté sobreexplotado fiscalmente o que esa pudiera ser la causa de su situación, sino que ello deriva de la ineficiencia con que opera, por su misma figura jurídica que auspicia ineficiencia, discrecionalidad y hasta corrupción. De ahí que si ha sido adecuado o no el régimen fiscal de PEMEX tendrá que responderse dependiendo de adecuado para qué. Agrega que

los PIDIREGAS que en su momento se instrumentaron fue un mecanismo ingenioso y efectivo para suplir la carencia de recursos para invertir y dar continuidad a los proyectos de PEMEX y para posponer su consideración como deuda, solo que llegó a abusarse del mecanismo, el cual sin embargo contó con consensos de las fuerzas políticas. Fueron importantes pero ya no puede echarse mano de ese expediente. Concluye señalando que no puede considerarse que a PEMEX le hayan faltado recursos pues ha dispuesto de ellos en niveles comparables a otras petroleras internacionales, que el problema es que se han utilizado con altos grados de ineficiencia y que esa es la razón de su actual quebranto por lo que más que hablar del régimen fiscal de la empresa habrá que orientar los esfuerzos hacia su régimen financiero y presupuestal.

En su segunda participación pone énfasis en que siendo PEMEX un organismo público descentralizado, significa que PEMEX solo puede hacer lo que le indica la ley, lo que lo pone en una gran desventaja, por lo que habrá que transformarlo en una empresa pues tal y como está operando no sirve al país, ni a la política energética. Agrega que ese es el objeto de la reforma propuesta en las diferentes iniciativas del Ejecutivo

SRM lo deseable, indica, es que la reforma petrolera se hubiera perfilado luego de haberse arribado a una reforma del Estado, a partir del proyecto de nación que llegara a consensuarse. Señala que su punto de vista se inscribe en la parte micro o cómo se ve a PEMEX y las iniciativas desde dentro de PEMEX y que para ello hay que partir de analizar razones como las que permitieron operar en PEMEX con algunos criterios la decisión sobre la creación de las subsidiarias, la aceptación de los PIDIREGAS para inversiones, la liquidación masiva de cuadros técnicos y profesionales especializados, la indolencia para permitir descoordinación entre PEMEX y la CFE.

Agrega que más que reforma fiscal de PEMEX la iniciativa apunta a una reforma fiscal de PEMEX-Exploración y Producción que es en realidad a la que se aboca; que hasta los 70,s el régimen fiscal de PEMEX era demasiado simple que permitía y alentaba discrecionalidad pero que desde mediados de los 70's con los descubrimientos los campos de Chiapas y Tabasco, la construcción de 3 refinerías y un complejo petroquímico, comenzó a complejizarse dicho régimen en algunos casos innecesariamente hasta llevarlo a la cobertura de 7 diferentes derechos, crecientes obligaciones de PEP y proliferación de controles de parte de SHCP y la SENER, que llagan a obstaculizar las actividades operativas de la empresa. El problema para PEP como encargado del negocio es que Hacienda no solo le toma la renta petrolera sino que incluso llega a obligarle a sacrificar parte de su

patrimonio mediante endeudamientos que sobrepasan al total de sus ingresos, ante el lo cual el gobierno enfrenta la disyuntiva de que, o bien se endeuda en lugar de que lo haga PEMEX, o que sea la iniciativa privada la que realice parte del negocio con PEMEX para salvaguardar finanzas públicas sanas ante incapacidad recaudatoria de Hacienda.

De ahí la necesidad, considera de enmarcar la reforma al régimen fiscal de PEMEX en una reforma hacendaria integral que se sigue posponiendo, de liberar más recursos para PEMEX que pueda manejar autónomamente conforme a sus planes y proyectos que deben estar enmarcados en una estrategia de desarrollo económico. Dentro de dicha estrategia y bien definidas las reglas del juego sería pertinente la propuesta de buscar incidencia en la eficacia de PEMEX mediante una mayor participación de inversionistas privados en el negocio. Sin certidumbre para ello difícilmente va a haber incentivos para que lo hagan.

RNG aclara que los puntos de vista que expresa son los del IMCO, ONG que encabeza y a la que representa y que siendo la función de éste coadyuvar con el país para que sea más competitivo encuentra en las iniciativas del presidente una dirección que se encamina en ese sentido y de alto valor para el país, pues al fortalecer a PEMEX para que enfrente sus retos financieros y dar incentivos para que se explore y produzca por particulares bajo la rectoría del Estado en áreas hasta hoy inaccesibles por insuficiencia de recursos redundara en beneficios generalizados para el gobierno, la industria y la economía en general.

Agrega que como maximizador de rentas a lo que está obligado, PEMEX debe aprovechar el ciclo de precios altos para el crudo tal y como se desprende de las iniciativas pues hoy la renta petrolera es equivalente a 100 dólares por barril como la diferencia entre los precios de venta y sus costos, que se es un factor exógeno a PEMEX sobre el que no tiene incidencia por estar determinado por precios internacionales o condiciones globales; y que conjuntamente con el aprovechamiento de la coyuntura debe accionar otras palancas que sí están a su alcance como la determinación de la plataforma de producción, el mantenimiento de costos de producción competitivos por lo que hoy la mayor renta depende de que es mejor producir más y no de diferirlo para después dada la volatilidad que puede presentarse en los precios, que hoy por barril se tiene una renta de 100 dólares que traídos a valor presente si se difiere la explotación significarían solo 35 dólares. Pero además porque las rentas en perspectiva son desalentadoras dada nuestra disminución de reservas y la baja en niveles de producción y que el riesgo de no actuar en lo inmediato es que se sigan debilitando las finanzas

públicas, que se destinen menos recursos a los estados y que merme el bienestar social de los mexicanos por lo que las decisiones no pueden seguirse difiriendo.

A su juicio son dos las principales vertientes de las iniciativas: de un lado la flexibilidad que requiere PEMEX permitiendo la participación de particulares conforme al artículo 6 de la iniciativa de reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional (lo que habrá que contemplar como positivo en cualquier reforma que se apruebe) y por otro, los cambios a la ley Orgánica para hacer de PEMEX un gran actor en la producción para beneficio de los mexicanos, aspectos ambos que garantizarán el sostenimiento de la producción en al menos 3 millones diarios de barriles, equivalentes al año al 20% del PIB o a una renta por familia de 10 mil dólares anuales, a lo que habría que agregar los efectos fiscales adicionales por la obtención de mayores recursos que el Estado puede destinar a sus programas **sin necesidad de incrementar los impuestos**. En ese sentido, concluye, es una reforma para México y para las familias mexicanas y si no se aprueba se les estaría fallando en sus expectativas de contar con mejores condiciones de vida.

HBB considera que habiendo sido adecuadas las últimas reformas fiscales de PEMEX en 2005 y 2007 las que ahora presenta el Ejecutivo se inscriben en esa misma línea de permitir a la paraestatal disponer de mayores recursos para el cumplimiento de sus proyectos y que es adecuada en el sentido de distinguir los derechos cobrables a PEMEX por la explotación directa del crudo que es la actividad que produce la renta petrolera, de los impuestos a gravar por las actividades asociadas que proponen las reformas por parte de particulares, lo mismo que las tasas diferenciales de gravamen que propone para las actividades de explotación en aguas profundas de las que se hacen en aguas someras o en tierra, aquéllas aplicables a proyectos especializados para contratarse con terceros, que permitirán restitución de reservas y recuperar niveles de producción que vienen a la baja y que se acentuarán si no se actúa a tiempo.

Son acordes a las iniciativas, añade, a los niveles requeridos de inversión para el cumplimiento de esas metas y proporcionan incentivos atractivos para atraer inversión en áreas que pueden ser costosas para que las afronte PEMEX por sí mismo. Apuntan en el sentido no de que PEMEX cuente con más recursos, sino de que se genere más renta, que se maximice para los mexicanos conforme a lo que autorice el congreso

MDC señala que las importaciones de gasolina y gas en niveles de 40 y 25% de la demanda y otros problemas del PEMEX no son imputables a la paraestatal sino a que se ha venido difiriendo una

política hacendaria que ha impedido a PEMEX realizar las inversiones en refinerías e infraestructura lo que resulta absurdo cuando ha sido la principal fuente de recursos para el gobierno, del orden de 3.5 billones entre los años 2000 y 2007 de los cuales en ese periodo solo ha recibido 180 mil millones, menos del 3%, resultado de una política que ha propiciado el endeudamiento de la paraestatal para complementar las necesidades de inversión, sin que hacienda haya planteado en serio la realización de una reforma fiscal que le permita cubrir el gasto público con los incrementos en la recaudación y para seguir favoreciendo regímenes especiales que benefician a los grandes empresarios, cuando no la elusión y evasión fiscales solapadas, situación que en PEMEX se refleja por ejemplo en que en el año de 2006 con ventas de 900 mil millones de pesos obtuvo pérdidas, frente a Telmex que con ventas en ese año por 162 mil millones obtuvo utilidades por 28 mil;

Situación la de evasión y elusión además comprobada por la ASF en lo que concierne a Hacienda al dictaminar que de 50 grandes contribuyentes una vez realizada la devolución de impuestos terminaron pagando en promedio 74 pesos de ISR en el año 2005, de donde resulta falso que esas exenciones contribuyan al fomento de la inversión privada y sí por el contrario a seguir concentrando privilegios fiscales en unos cuantos por lo que los problemas de PEMEX no derivan de su régimen fiscal sino de la inexistencia de una profunda reforma hacendaria.

Agrega que mediante la figura de los PIDIREGAS, además de haberse utilizado para suplir recursos que el gobierno debiera haber entregado a PEMEX sirvieron también como avanzada para perfilar hacia delante las inversiones privadas en el sector petrolero y eléctrico como parte de una política económica privatizadora deliberada que tiene a ambas empresas en quiebra técnica y sin recursos, con lo que en un círculo vicioso se quiere justificar con las nuevas reformas una apertura mucho mayor en estos sectores exclusivos del Estado; que con la apertura en refinación y otros servicios asociados al sector se estará entregando a los particulares un mercado cautivo en expansión y por lo tanto una porción importante de la renta que pertenece a la nación; y que la sobreexplotación del recurso con fines mercantilistas es lo que ha llevado a la caída de la producción y al desplome de las reservas por lo que concluye que el problema de PEMEX no es o no debiera ser de PEMEX sino un asunto que tiene que abordarse en lo inmediato, la reforma hacendaria, conminando al Congreso a hacerlo de inmediato ante la casi seguridad de que Calderón no lo va a propiciar.

JAM destaca que los las últimas reformas consensuadas por diferentes actores al régimen fiscal de PEMEX y aprobadas para PEMEX en 2005 y 2007 no solo le permitieron disponer de 190 mil millones de

pesos adicionales y reducir su dependencia del endeudamiento para sus inversiones, sino también establecer premisas a su régimen fiscal que siguen siendo válidas, entre otras, incrementar inversiones en PEMEX para la producción de crudo y gas, evitar que se siga endeudando, aumentar los recursos propios para PEMEX Exploración y Producción y hacerlo competitivo en su régimen fiscal, con un tratamiento similar a empresas en el ramo de países como el nuestro.

Respecto al destino de las rentas generadas por PEMEX señala que éstas se canalizan como lo dispone año con año el Congreso a propuesta del Ejecutivo y que se concretan en servicios, infraestructura, educación y otros servicios públicos y en las transferencias que se hace de parte de ellas para los gobiernos estatales. Agrega que las actuales iniciativas de reforma se inscriben en las premisas señaladas, las refuerzan y no son sino continuación de las medidas importantes que ya se han tomado respecto al régimen fiscal de PEMEX ahondando en acciones necesarias que permitan incentivar la exploración y explotación en aguas profundas o campos abandonados con tasas impositivas preferenciales y mayores márgenes de deducción respecto a la producción en tierra y en aguas someras; que con ello PEMEX aumentará sus capacidades y focalizará de mejor manera sus recursos al tiempo que las medidas permitirán incrementar la renta petrolera en su conjunto para el mejor cumplimiento de los propósitos que le define la Constitución

De las rondas siguientes a las intervenciones cabría solo destacar, por la contundencia de sus posicionamientos, la del Diputado Alfredo Ríos Camarena quien entre otros, hizo los siguientes señalamientos: se trata de una reforma privatizadora, neoliberal e inconstitucional, que el PRI no va aprobar y hará lo imposible porque no pase, o en sus caso, se recurrirá ante la Corte; que en vez de estarse propiciando un fraude al pretender mediante leyes secundarias, pasar por encima de la Constitución, se hubieran arriesgado a proponer reformas al artículo 27 de ésta, lo que sería más congruente con el proyecto que delinean las iniciativas y del propio grupo político en el gobierno; que por otro lado la iniciativa que se ha presentado en lo fiscal no tendrá efectos económicos inmediatos, aún si se aprobara –que no va a ser el caso- el día de mañana; y que sí se tiene que ir a una reforma fiscal, pero una que no le quite a PEMEX, que no sirva para financiar a los grandes empresarios nacionales que no pagan impuestos como lo muestran los índices nacionales de recaudación frente a los internacionales.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo cuarto foro. Situación financiera y presupuestal de PEMEX: vías para mejorarla (1° de julio de 2008)

I. Comentario general

Foro favorable en lo general a las iniciativas de reforma del Ejecutivo Federal, en el que participaron fundamentalmente representantes gubernamentales del sector financiero o exfuncionarios de éste, o bien, funcionarios o exfuncionarios de PEMEX. Además de ellos y sosteniendo posicionamientos totalmente adversas estuvieron Carlos Tello Macías (**CTM**) y Sergio Benito Osorio (**SBO**), este último de filiación perredista y ex Presidente de la Comisión Energía en la Cámara de Diputados; en tanto que los restantes manifestaron respaldo a las mismas, algunos de manera absoluta como Agustín Carstens (**AC**), Esteban Levín Balcells (**ELB**), Juan Manuel Romero (**JMR**) Director Corporativo y Exdirector Corporativo de Finanzas en PEMEX y Gerardo Vargas Ateca (**GVA**), alto ejecutivo de BANCOMER; y otros dos en una posición de apoyo crítico o más moderado: Francisco Suárez Dávila (**FSD**) ex Subsecretario de Hacienda y Crédito Público y Alejandro Villagómez Amezcuca (**AVA**), investigador de la división del economía del CIDE.

Algunos de los principales pronunciamientos

ELB considera que la vía para mejorar la situación financiera de PEMEX es la iniciativa del Ejecutivo. Se centra en tres asuntos: la problemática presupuestal, la necesidad de mayor flexibilidad financiera y la transparencia y rendición de cuentas. Sobre el primer punto señala que aunque las ventas totales de PEMEX han mostrado un incremento que se ubicó en 1.3 billones de pesos con un precio cercano a los 62 dólares por barril, a partir de 2004 ha habido una declinación natural por el desplome de Cantarell para caer actualmente a 2.9 millones de barriles diarios y que aunado ello a las asignaciones presupuestales significan restricciones normativas que generan rezagos para tomar de decisiones e impiden la maximización del valor, económico por las autorizaciones que la paraestatal requiere de su Consejo y de la SHCP.

Agrega que debido a ello PEMEX requiere una mayor flexibilidad financiera, pues si bien en los últimos años, PEMEX ha invertido montos similares a los de otras petroleras su productividad no es equiparable por lo que el problema no ha sido de recursos; que aunque van a requerirse crecientes montos en el futuro para mantener o aumentar niveles de inversión importa entender cómo ha venido evolucionando su situación financiera, la que no es atribuible a su carga fiscal, sino a problemas operativos, rigidez en contratación de obras y servicios, deficiencias por equipos obsoletos, ineficiencia de las plantas, un esquema restringido de almacenamiento y distribución y refinación por lo que es imprescindible atacar integralmente esos problemas y no solo pensar que la solución es otorgar mayores recursos.

Concluye señalando que se siguen acumulando pérdidas que afectan su patrimonio contable pese a los 140 mil millones que se le aumentaron con su nuevo régimen fiscal; que la iniciativa del Ejecutivo daría a PEMEX la posibilidad de tener un acceso más oportuno a los mercados de deuda, lo cual repercutiría en mejores condiciones para la entidad frente al cuantioso pasivo laboral, estimado al cierre del 2007 en 528 mil millones; que el reto consiste en adecuar mecanismos fiscales que aseguren la viabilidad de los proyectos de inversión, y que al mismo tiempo maximicen la renta y las inversiones que requiere PEMEX para explotar Chicontepec y recursos de aguas profundas con costos muy superiores a los de los campos en los cuales ha operado tradicionalmente; que la iniciativa responde a estos requerimientos a partir de un régimen fiscal que presenta tasas y costos diferenciados; que la disminución de la carga fiscal de PEMEX no es un asunto trivial, pero que debe hacerse en forma gradual para minimizar el impacto en las finanzas públicas; y que los comités de apoyo contemplados en la propuesta y los bonos ciudadanos contribuirían a alinear objetivos y dar mayor flexibilidad financiera al organismo.

GVA afirma que los resultados de las subsidiarias de PEMEX, muestran que las menores utilidades o eventuales pérdidas no obedecen al régimen fiscal, sino a factores de rigidez y que las reformas al régimen tributario de PEMEX de 2005 y 2007 demostraron que es factible aumentar tanto la renta petrolera como dar una retribución adecuada para PEMEX. Respecto a los ingresos petroleros, señala que siguen siendo un pilar para financiar el

gasto en desarrollo social y económico, en inversión para infraestructura y para apoyar gasto de estados y municipios; y que son cuatro los ejes mediante los que se materializa la vinculación entre PEMEX y las finanzas públicas: a través del régimen fiscal, la distribución de dicha renta mediante el PEF, los niveles de inversión y otras erogaciones de PEMEX que en aquél se establecen y con la fijación de lineamientos para que PEMEX haga un adecuado uso de los recursos asignados.

Añade que la mejor manera de evaluar si el régimen fiscal está cumpliendo con dicho objetivo, es revisar su impacto sobre la situación financiera de PEP que extrae la renta petrolera, la que en los últimos años ha mostrado un rendimiento neto positivo y que algo similar sucede con Gas y Petroquímica básica, en tanto que PEMEX Refinación y Petroquímica Secundaria registran pérdidas debido a lo cual no pagan impuestos por estar sujetas a un régimen fiscal similar al de otras empresas; que PEMEX ha invertido cantidades similares a las de petroleras importantes, logrando al mismo tiempo la reducción de su deuda financiera neta y que la carga fiscal que soporta es similar a la de aquéllas de donde se concluye que esa carga no pone en riesgo su viabilidad financiera ni limita su operación eficiente; y que su desafío más grande es la operación, incrementar eficiencia para aumentar la rentabilidad de sus inversiones, lo que le liberaría una significativa cantidad de recursos que complementen su inversión actual, conforme a los cuatro factores que determinan en el tiempo las variaciones en los ingresos petroleros: la plataforma de producción, el precio del a mezcla mexicana, los precios internacionales y nacionales de la gasolina y diesel y el tipo de cambio cuyas distintas combinaciones al afectar los precios impactan de lleno en las finanzas públicas.

Concluye señalando que los mecanismos que contemplan las propuestas de reforma, entre otros, la autonomía de gestión, gobierno corporativo, rendición de cuentas bonos ciudadanos, consejeros independientes, el mejoramiento de la relación de PEMEX con el gobierno, apuntan en la dirección correcta para darle viabilidad ala paraestatal, pues se dirigen a atacar de raíz los problemas estructurales que le tienen en una situación apremiante; y que repuntaría en sus situación financiera gracias a la participación de

inversionistas privados en actividades no reservadas constitucionalmente al Estado de manera exclusiva.

SBO puntualiza que la discusión sobre la reforma del sector energético arranca desde principios de los años 90's con las reformas al servicio público de energía eléctrica, al transporte, almacenamiento y distribución de gas natural y a la industria petroquímica que condujeron a una mayor presencia de la inversión privada que, como en la iniciativa actual y otras que no han pasado, han buscado justificarse en una supuesta escasez de recursos que han obligado al repliegue del Estado en el sector; que estos argumentos se han privilegiado por encima de otros que tienen que ver con la satisfacción del consumidor, con la naturaleza del servicio público e incluso con la relación de la energía con el medio ambiente u otro tipo de consideraciones geopolíticas y de seguridad nacional; que la operación presupuestal y financiera de PEMEX está sometida a cuatro restricciones: el mandato que se le ha dado al menos durante los últimos 20 años para maximizar el valor de las reservas a la mayor velocidad posible y el destino de la mayor parte de la inversión hacia actividades extractivas, la dependencia y el control de los recursos de PEMEX a una autoridad externa; la composición de más de la mitad de su presupuesto en base a endeudamiento vía PIDIREGAS y la obligación que se le impone para asegurar un alto superávit primario para que la autoridad hacendaria mantenga equilibrios en las finanzas; y que bajo estas restricciones, más allá de las ineficiencias existentes, realmente sería difícil para cualquier entidad dar buenos resultados aún con las inyecciones adicionales de recursos que ha tenido PEMEX en los últimos años. Aún siendo significativos esos recursos adicionales no tiene ninguna relación con lo que PEMEX en ese tiempo ha aportado para las finanzas públicas y nada que ver con sus necesidades de inversión futura, según algunas fuentes de alrededor de 80 mil millones de dólares.

Agrega que ninguna reflexión se encuentra en la exposición de motivos de las iniciativas y menos una evaluación oficial sobre el funcionamiento de los Pidiregas, o sobre el uso de los ingresos excedentes para fortalecer la capitalización de PEMEX, o sobre la conveniencia o no de dotarle de una mayor autonomía frente a Hacienda; y que no obstante que se propone un régimen especial de operación para el presupuesto de adquisiciones prevalece

para Hacienda la facultad de intervenir con mucho peso en contravención a las posibilidades de endeudamiento para otras entidades según lo dispuesto por la Ley General de Deuda con lo que se seguirá condenado a PEMEX a recurrir al costoso expediente de los Pidiregas privándole de financiamientos baratos o de dotación de recursos para el desarrollo de sus proyectos. Se trata de una autonomía muy limitada para que pueda hacer adecuaciones a su presupuesto, siempre y cuando cumpla con sus metas de balance financiero.

CT considera que al buscar una privatización aún mayor de las actividades energéticas, las iniciativas de reforma propuestas por el Presidente son anticonstitucionales, lo que redundará en perjuicio de los mexicanos porque renta que debiera corresponderles sería compartida con las trasnacionales que entren al negocio y que lejos de fortalecer a PEMEX le debilitan, con lo que se perderá la oportunidad de contribuir como lo había venido haciendo al eslabonamiento de cadenas productivas; que la situación financiera de la paraestatal es resultado de decisiones hacendarias que sometieron a PEMEX a un oneroso y poco flexible sistema de control financiero y presupuestal no en función de sus necesidades sino del saneamiento de las finanzas públicas desde el momento en que los ingresos de PEMEX se han convertido crecientemente en la fuente más importante para financiar el gasto y que los subsidios a gasolinas que se dan con cargo a PEMEX determinados por la SHCP le dejan en total precariedad para la financiación de sus propios proyectos, sin que ello necesariamente exima de responsabilidad a los directivos de la empresa por su bajo desempeño.

Agrega que la recaudación del fisco está altamente petrolizada, que el sistema impositivo que se aplica a PEMEX es confuso, complicado, opaco y ha empobrecido a la empresa; que con las iniciativas se irá por la misma ruta, pues los proyectos de gran envergadura los llevaría a cabo el sector privado para dejar a PEMEX en simple administrador de contratos con terceros no solo en transporte, almacenamiento, distribución y refinación, sino incluso en exploración y explotación prohibidas por la constitución, con lo que seguirá poniéndosele deliberadamente en números rojos.

Propone que la reforma debe partir de la consideración de elaborar un programa de mediano y largo plazo en materia de energía, atendiendo a lo que la Constitución establece en la materia para ubicar las ampliadas actividades de PEMEX en alineación con las dos empresas públicas que generan y distribuyen energía eléctrica y las de otras entidades públicas relacionadas con la energía, incorporándoseles por otra parte en el diseño de esa política como lo dispone el artículo 25 Constitucional, y por supuesto con aprobación del Congreso que tiene una participación marginal o solo de atestiguamiento.

Concluye señalando que se deben destinar para los próximos años los recursos necesarios y suficientes para mantener y conservar en las mejores condiciones posibles las instalaciones, la planta y los equipos, los fondos necesarios para aumentar la capacidad de producción de PEMEX en exploración, extracción, transporte y refinación de crudo y otros derivados, aumentar de manera muy significativa los recursos destinados a la refinación, para lo cual el gobierno federal deberá absorber la totalidad de los pasivos de la empresa generados y exponenciados por los Pidiregas, y destinar una cantidad sustantiva de los excedentes al apuntalamiento del IMP y a la investigación y desarrollo en las universidades públicas, todo lo cual entraña necesariamente una modificación al régimen fiscal de PEMEX, estableciéndole un solo régimen especial de tributación sencillo y transparente; y que habría que dotarle y a todo el sector, de autonomía empresarial de gestión, no como lo propone el Ejecutivo, sino desincorporándolo del PEF y liberándolo de las restricciones macroeconómicas a las que se sujeta; y que parte importante de una reforma sería la desaparición de SENER para conformar una Comisión Nacional de Energía de la que dependan PEMEX, la CFE y otras empresas del Estado en materia de energía. Confía en que el congreso no apruebe las iniciativas propuestas.

AVM afirma que luego de varias etapas de PEMEX en las que fue disminuyendo su capacidad de inversión se hizo necesario en los 90's introducir PIDIREGAS para compensar aquel descenso de manera que sus proyectos de exploración y explotación no fueran cancelados y que parte de su situación financiera está relacionada con el uso y abuso que se hizo de ellos; que al ser un organismo público descentralizado y contar con un patrimonio en vez de un capital de accionistas como otras empresas no es generador de ganancias sino de

remanentes de operación por lo que sus fuentes de financiamiento se restringen a recursos propios o endeudamiento, que debe ser aprobado por el Congreso lo que le resta oportunidad y flexibilidad a su toma de decisiones, habiéndose convertido los Pidiregas en el componente fundamental del gasto de capital del organismo hasta llegar a representar entre el 80 y 90% del total de este gasto, con aumentos sustanciales en los niveles de endeudamiento entre el 2002 y 2006 en que prácticamente se duplicó llegando a totalizar alrededor de 52 mil millones de dólares; y que si bien cambios recientes en su régimen fiscal le han permitido reducir su deuda neta, es preocupante su nivel de apalancamiento por lo que requiere de cambios importantes que permitan mejorar su situación financiera acorde con el objetivo último de maximización de la renta.

Añade que el problema de PEMEX no se limita solamente a que se le dote de mayores recursos, de los que de hecho no ha carecido –vía Pidiregas o adecuaciones a su régimen fiscal- que es necesario modificar su estructura de incentivos que privilegien la eficiencia, transparencia y rendición de cuentas e, incluso, pensarlo como una empresa de propiedad pública pero con la flexibilidad e iniciativa de una buena empresa privada para que inclusive se remedien sus restricciones operativas y presupuestales ocasionadas por el actual marco regulatorio, pensar en una empresa pública fuera del presupuesto federal y en donde sólo se contabilicen como parte de las finanzas públicas y del déficit, sus resultados de pérdidas y ganancias; que para la consecución de su fin último de maximizar las ganancias a favor de los mexicanos existen alternativas y que una de ellas está representada por el conjunto de reformas propuestas por el Presidente Calderón aunque son susceptibles de mejorarse y enriquecerse.

Pero que aún en sus términos ayudarían a avanzar de manera integral en la modificación del marco regulatorio que rige la industria petrolera y que actualmente representa una camisa de fuerza para un mejor funcionamiento en materia de gobierno corporativo, presupuesto, deuda, autonomía de gestión, capacidad de ejecución y transparencia; y estos cambios deben incluir un serio proceso de desregulación que le otorgue mayor flexibilidad y eficiencia operativa, capacidad en la administración de los proyectos de inversión, mayor confiabilidad y la capacidad de aumentar la productividad de los recursos

humanos, flexibilidad presupuestal y para contratar deuda y para el uso gradual de los excedentes, y liberarle de los trámites, autorizaciones intermedias ante Hacienda para que pueda acudir al mercado externo y contratar los financiamientos. Concluye señalando que las iniciativas adicionalmente al contemplar las figuras de gobierno corporativo y la emisión de bonos ciudadanos se constituyen en una propuesta interesante para obligarle a una mayor difusión de información a través de reportes a autoridades financieras competentes, pero que este esfuerzo no puede limitarse solo a este instrumento por lo que podría pensarse en el expediente de utilización de los recursos de pensiones en las Afores para complementar el financiamiento de las inversiones de PEMEX.

JMR considera que una condición necesaria para el fortalecimiento de PEMEX es otorgarle un tratamiento de empresa, obligada a la maximización de la renta del producto que explota buscando un sano equilibrio respecto a las finanzas públicas y que debe ser evaluada por sus logros porque el esquema con el que opera está agotado: su deuda por pasivo laboral, su proceso presupuestal, sus costos y gastos de operación que se reflejaron en pérdidas en anteriores ejercicios y en el de 2007; su relación de pasivos a activos de 96/100 con patrimonio de respaldo solamente por cuatro centavos de cada peso, situación insostenible, que rebasa los límites más agresivos de apalancamiento, pero se hace más notable en la industria las empresas petroleras integradas internacionales más endeudadas que cotizan en bolsa, que tienen endeudamientos máximos de alrededor de 29 centavos de pasivos por cada peso; que la situación de Pemex obedece a dos razones importantes, la primera su pasivo derivado de fungir como institución otorgante de seguridad social, y planes de pensiones para sus trabajadores; y la segunda por haberse adoptado una política de apalancamiento al 100% en todos los proyectos clasificados como Pidiregas.

Luego de abundar con una serie de datos en las que sustenta su visión respecto a PEMEX, hace algunas propuestas: que se implante un régimen de aportaciones definidas para el personal de nuevo ingreso; que el gobierno federal decida sobre el asumir al menos una parte del pasivo laboral; medidas estrictas para contener el crecimiento del pasivo laboral, tales como impedir que se concedan jubilaciones anticipadas; que se incremente el fondo

laboral con programas intensivos de ingresos extraordinarios, como la venta de activos improductivos para ser aplicadas por estratos en los que podrían agruparse a los trabajadores de PEMEX, buscar los consensos conjuntamente con el sindicato. Con respecto al proceso presupuestal destaca la obsolescencia e inoperancia del que está vigente por sus ajustes sucesivos necesarios a lo largo del ejercicio en función de diversas variables, incluyendo sus ingresos netos que a su vez dependen del comportamiento de factores no controlables, por lo que es necesaria una redefinición de ese proceso asegurándole a la empresa mayor flexibilidad y certidumbre y en lo cual su órgano de gobierno debe jugar un papel más activo. En cuanto a costos y gastos de operación incorporando indicadores para la evaluación y mejora del desempeño y diseñar programas de ahorro atendiendo a referentes comparativos de otras empresas similares para identificar áreas de oportunidad y de mejora. Finaliza admitiendo que la propuesta de reforma presentada por el Gobierno Federal tiene méritos indudables respecto al establecimiento de ingobierno corporativo, y que deben ser base para que todos los involucrados, administración, sindicato y gobierno, asuman compromisos expresos para armonizar las metas de Gobierno con los de los administradores y trabajadores.

FSD a partir de cinco consideraciones sostiene que la reforma de PEMEX, está ligada a una reforma fiscal, que permita al Estado liberarse de la dependencia petrolera, esa reforma que se ha intentado en varias ocasiones como "*reforma fiscal profunda*" y que en tantas otras se ha quedado en el intento; que la reforma de PEMEX no requiere sólo reformas a leyes, sino de cambios fundamentales en las políticas que lo trascienden; que el actual gobierno recibió a PEMEX como una herencia de un área de desastre, pues el anterior maximizó casi todo: la extracción de pozos, la succión de recursos financieros, la acumulación de deudas, los Pidiregas, la explotación de de reservas, la dilapidación de excedentes y la depredación de capital humano. Luego de señalar lo frágil y opaco e insuficiente que ha resultado el diagnóstico oficial –no se menciona por ejemplo el fondo de 400 mil millones de pesos con que cuentan PEMEX o el gobierno en el "Master Trust" o

el hecho de que se le proporcione información más puntual y confiable a la SEC* que al Congreso- en que se sustenta la propuesta de reforma. Hace referencia a diez puntos entre los que destacan: la complejidad del régimen fiscal de PEMEX integrado por diferentes derechos que se le cargan y la necesidad de emprender una profunda simplificación, la ficción de atribuir a PEMEX una deuda que en estricto sentido es deuda pública porque su contratación respondió a la apropiación de todas sus utilidades por parte de Hacienda, lo que justificaría que se considere como tal; la posibilidad de canalizar a PEMEX una parte significativa del ahorro de los trabajadores en las afores, además de la pertinencia de los bonos ciudadanos a que aluden las iniciativas y al autonomía fiscal para la empresa que pretende asegurarse con las mismas.

Agrega que en las iniciativas faltan precisiones sobre la forma en que se van a diferenciar las atribuciones de regulación, las estratégicas y las operativas, la necesidad de excluir a PEMEX del PEF y ahondar más en la necesidad del diseño e instauración de una política energética de largo plazo, considerando pertinentes el fortalecimiento de la CRE que se pretende y la creación de la Comisión del Petróleo. Finaliza haciendo la consideración de que más vale que se parta de que en las condiciones actuales difícilmente podrá arribarse a una reforma con una sola visión y que la que surja habrá de ser necesariamente el resultado de la correlación de fuerzas representadas en el Congreso, que si bien parcial puede ser punto de arranque para una perspectiva de largo plazo con estrategias y objetivos claros y definidos para avanzar en autonomía de gestión para PEMEX en rendición de cuentas y en aseguramiento de mayor transparencia y que siendo pertinente la idea de impulsar los bonos ciudadanos como fuente de financiamiento alterno lo que no resulta políticamente viable es lo que se propone para la participación de capitales privados en las actividades de refinación mediante contratos de maquila por lo que deberán explorarse otras fórmulas que sin vulnerar áreas reservadas al Estado puedan contar con los consensos necesarios para su aprobación.

* Securities and Exchange Commission, Agencia estadounidense que tiene entre otras funciones la certificación de reservas probadas.

AC sostiene que la iniciativa propone el inicio de una nueva etapa en las relaciones entre el gobierno federal y PEMEX para que éste goce de amplia autonomía con el correlato de exigirle de una mayor responsabilidad, estándares más altos en materia de transparencia y de rendición de cuentas. Que en su opinión se trata de seis propuestas torales orientadas en esa dirección: dotar a PEMEX de la autonomía financiera y de gestión; establecer una nueva estructura administrativa dotándole de mayores facultades de decisión, de administración y de contratación y de un régimen idóneo en materia de contrataciones, adquisiciones y obras públicas que facilitarle el aprovechamiento de todas las ventajas comparativas disponibles en materia de refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos, sin perder en momento alguno el control; ponerle a la altura de las mejores empresas del mundo en materia de transparencia y rendición de cuentas con altos estándares de gobierno corporativo; reforzar la vinculación histórica de los mexicanos con PEMEX, así como la rendición de cuentas a la sociedad, mediante la colocación de bonos ciudadanos; y determinar un régimen fiscal adecuado para el desarrollo de zonas como Chicontepec y Aguas Profundas, así como los campos abandonados y en proceso de abandono.

Asegura que el problema de PEMEX no radica únicamente en la falta de recursos ni en el régimen fiscal pues a las reformas a su régimen tributario hoy es una realidad que el Estado está recaudando la renta petrolera de manera apropiada lo que le ha permitido disminuir su deuda neta, aumentar su patrimonio en 80 mil millones de pesos e incrementar su gasto total en 24% y en particular su gasto de inversión en 30% por lo que la iniciativa del Presidente Calderón se aboca a varios frentes: en lo financiero buscando la modernización de la relación fiscal y presupuestal que tiene PEMEX con el gobierno; y respecto a los controles y a la rendición de cuentas para avanzar en cambiar la relación entre PEMEX y el gobierno federal; en la incorporación al Consejo de Administración de PEMEX de cuatro consejeros profesionales independientes y en la conformación de tres comités para apoyar sus funciones -transparencia y Auditoría, estrategia e inversiones y remuneraciones- y la incorporación de comisario que vigilará la veracidad, suficiencia y racionalidad de la información procesada por el Consejo. Concluye señalando que ya en 2007 el Congreso y el Poder Ejecutivo dieron un paso decisivo para

fortalecer la recaudación de ingresos tributarios no petroleros mediante la reforma hacendaria, un primer paso que es sustento para cimentar las nuevas propuestas del Ejecutivo.

Finalizadas las exposiciones destacaron en el intercambio con los legisladores, las intervenciones de los senadores Manlio Fabio Beltrones y Francisco Labastida:

- El primero enfatizando que no cuadran muchas cifras de las expuestas sobre el petróleo, la situación financiera o éstas de la pobreza disminuida; que lo importante es buscar las coincidencias entre tantas ideas, evitando los falsos debates y eludiendo las provocaciones, aceptando las propuestas que son transitables, y que permitan trabajar sobre las coincidencias, siendo la mayor de éstas la de que PEMEX y la política petrolera necesitan un nuevo enfoque y que y es ahí donde hay que esmerarse en un enfoque que trabaje por una verdadera modernización en beneficio del país; en tanto que,
- El segundo, aclarando que conforme a los documentos básicos del partido a que pertenece se establece que hay que hacer una reforma integral que es indispensable “impulsar una reforma integral y a fondo, con el propósito de que México cuente con seguridad energética de largo plazo y pueda ejercer plenamente su soberanía” conservando la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos, lo que descalifica expresiones de personajes políticos y de funcionarios públicos que atribuyen por desconocimiento o por provecho político, una falsa posición del PRI y de sus legisladores, en torno a la reforma petrolera y aclara que los únicos que van a fijar la posición política del PRI son los priístas y no otras fuerzas políticas, que están en contra de cambios a la Constitución en el tema del petróleo, que no se va a respaldar alguna privatización de PEMEX ni abierta ni encubierta y que no se avalarán los contratos de riesgo, si bien reitera, las cosas no pueden dejarse como están por lo que habrá la reforma que convenga al país.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo quinto foro. Órganos reguladores de la actividad petrolera y energética (2 de julio de 2008)

I. Comentario general

Aunque por la naturaleza de la temática de este foro se esperaba que prevalecieran los aspectos meramente técnicos y, sin que ello haya estado ajeno a los posicionamientos, lo cierto es que fue uno de los encuentros en donde realmente se dio el debate apasionado, áspero en ocasiones, pero bien argumentado y fundamentado, igual entre los propios expositores que de parte de algunos de los legisladores entre sí y también de éstos frente a aquéllos.

Repitieron en él dos expositores que ya habían participado en foros anteriores: Francisco Xavier Salazar (**FXS**) Comisionado de la CRE y Adrián Lajous Vargas (**ALV**), actualmente consultor privado de reconocidas petroleras, ambos a favor de las iniciativas del Presidente, si bien el último mostrando un apoyo crítico y hasta cierto punto condicionado; Guillermo Cruz Domínguez Vargas (**GCD**) Director General de Operación Petrolera de la SENER y Javier Estrada Estrada (**JEE**), Director de la revista especializada en energía "*Analítica*", los dos a favor de las iniciativas del Ejecutivo, el primero de manera abierta y el segundo respaldándola en lo general; Ignacio Marván Laborde (**IML**), asesor de AMLO y Francisco Garaicochea Pretinera (**FGP**) que también repite como participante del grupo de ingenieros Constitución de 1917, ingenieros jubilados o desplazados de PEMEX, abiertamente opositores a la propuesta de reforma; y Pascual García de Alba (**PGA**) y Cuauhtémoc Sánchez Osio (**CSO**), quienes al sostener tesis ambiguas sobre el tema, fueron los que propiciaron encendidos debates.

Principales pronunciamientos

GCD califica de muy viables las propuestas del Ejecutivo porque anticipan soluciones a problemas precisos que ya se presentan en la industria, los mismos que se detallan en el diagnóstico oficial y considera que permitirán las innovaciones necesarias en materia de refinación ante una inminente crisis del sector que está en puerta, a solo tres o cuatro

años; que ellas permitirán a PEMEX retomar el papel que tuvo de ser motor de la economía porque le permitirán fortalecer su autonomía de gestión, más flexibilidad para administrar su presupuesto y mecanismos para rendir cuentas como se le exige, así como la posibilidad de que la empresa cuente con un gobierno corporativo en sintonía con las mejores prácticas internacionales.

Agrega que en ese sentido se orientan los mecanismos de regulación propuestos de forma que la política a largo plazo sea definida por el Estado a través de la SENER para que PEMEX focalice en su actividad al desarrollo de proyectos con el apoyo técnico de un regulador capacitado como la Comisión del Petróleo que se contempla que será responsable proponer y actualizar reglas de operación, evaluar propuestas del operador y supervisar sus trabajos con lo que acabará la costumbre insana en donde PEMEX realiza en la práctica estas tres actividades más allá de las formalidades jurídicas actuales y de donde deriva en gran parte la ineficiencia general de la empresa, comisión que será un importante contrapeso técnico para apoyar con conocimiento detallado de los proyectos de exploración y exportación, análisis de tecnología, adquisición de la misma con ponderación de costos y ulterior valoración económica.

JEE afirma que al expropiarse el petróleo en 1938 solo se nacionalizaron los activos de las empresas sin establecerse prohibiciones para la colaboración de la iniciativa privada con el sector; que luego de tres reformas sustantivas en 1941, 1958 y 1983 llegó a acumularse un complejo entramado legal y reglamentario que hoy frena su desenvolvimiento de cara a los retos que se le presentan; que una vez que se llegó en 2006 al pico de producción y ante la declinación acelerada de producción y reservas los estudios geológicos de que se dispone y la propia experiencia de Estados Unidos explorando en el Golfo de México muestran indicios importantes de que a tirantes de agua de 2 a 3 mil metros de profundidad hay en potencia importantes recursos cuya exploración y explotación permitirían recuperar los niveles de producción que se han perdido; que ante los rezagos en reconstrucción y construcción de refinerías, de mantenimiento de ductos, de transporte, almacenamiento y distribución es urgente la nueva organización que se le da a PEMEX mediante cambios legales que le transformen

lo que permitirá adoptar las mejores prácticas de gobierno corporativo, flexibilidad financiera y apoyo de empresas calificadas para enfrentar los grandes proyectos.

También señala que ese es un primer paso y que las iniciativas de manera responsable se reorientan hacia ello dándose respuesta a la situación actual en la que el Estado tiene que cumplir simultáneamente tres papeles: representar al dueño de los recursos, regular y supervisar las actividades de exploración y producción, es decir definir la política petrolera, actualizar reglas de operación evaluar propuestas del operador y supervisar sus trabajos. Que con las iniciativas se diferencian y asignan correctamente las funciones según su naturaleza a los órganos idóneos, con lo cual se va a fortalecer la rectoría del Estado en la materia asegurando el contrapeso técnico por parte de la comisión entre la instancia responsable de los planes y políticas estratégicas y el ente operador logrando el justo medio que se requiere para avanzar en eficiencia y acometer los retos que se le presentan al sector en perspectiva; que es lo que permitirá a Pemex operar como una verdadera empresa y asumir eficientemente sus responsabilidades, aumentar su capacidad de ejecución, mejorar manejo de tecnologías y desarrollar una base nacional de proveedores eficientes y modernos y garantizar equidad y transparencia en la asignación de contratos.

Concluye señalando que así también se orientan las nuevas atribuciones que se proponen para la CRE que en materia de regulación de gas y electricidad ha mostrado su pertinencia, atribuciones que se extenderían a área de hidrocarburos y otros petrolíferos.

IML emite un juicio adverso a las propuestas del Ejecutivo en lo tocante a los órganos reguladores que proponen pues de ser aprobadas serían en su opinión la consumación de un fraude a la Constitución porque abiertamente la contravienen en sus principios en torno a la industria petrolera señalando que ésta en su conjunto es estratégica no prioritaria y que mientras no se modifiquen los artículos 27 y 28 sería atentar contra ellos la aprobación de reformas en leyes secundarias; que la propuesta de los órganos y funciones reguladoras se inscribe en la forma en que por responder a intereses particulares se renuncia en la practica al mandato constitucional de mantener

exclusividad estatal lo que implica no únicamente rectoría, que son privatizadoras de actividades como exploración y explotación que no están permitidas a los particulares; que con la Comisión del Petróleo se pretende condenar al IMP de manera definitiva a actividades colaterales a su función sustantiva; y en general que el modelo que proponen las iniciativas es de sobra conocido y ha demostrado privatizaciones contrarias al interés nacional como pasó con la banca, con la creación de la CRE responsable de que, en contra de la Constitución los particulares estén produciendo 36 % de la energía que se consume en desmedro de la CFE y a favor de enormes ganancias para empresas.

Agrega que adicionalmente las reformas de ser aprobadas propiciarían duplicidades, más burocracia, debilitarían a PEMEX, contribuirían a mayor opacidad y simulación.

ALV centra su intervención a partir de 6 premisas: se requiere renovar la arquitectura de todas las instituciones; el fortalecimiento de cada una de ellas; los requisitos previos para una coordinación institucional efectiva; el desarrollo de los mercados de productos petrolíferos y de gas natural; el establecimiento de un nuevo régimen regulatorio para las actividades de exploración y explotación; y la necesidad de ampliar la participación privada en la expansión de la industria petrolera para una intervención estatal más precisa y eficaz del Estado enfatizando que el gobierno ha privilegiado la intervención administrativa directa, como mecanismo de control de PEMEX, a partir de instrumentos de control arcaicos que propician una sobrerregulación lo que obliga a una más eficaz utilización de los patrones de intervención, complementándolos con otros instrumentos como sucede en las economías modernas. Destaca las ventajas de una adecuada regulación lo que permite entre otras cosas evitar conflictos de interés o presiones.

Considera que las adecuaciones propuestas para la a CRE son un importante avance en la regulación al empoderarla para la formación de precios de primera mano, si bien pudieran ser propiciatorias de incertidumbre y de dilución de responsabilidades, proponiendo que sea el Ejecutivo el que defina a los comisionados y no a propuesta del Titular de SENER, que se prolonguen sus plazos por más de un periodo gubernamental de ocho años prorrogables a otros cuatro para asegurar continuidad, lo que alentaría la

independencia de los comisionados frente a los sujetos regulados y dotarle de recursos propios y autonomía financiera y que sería pertinente homologar funcionamiento y disposiciones de las comisiones de energía y del petróleo, pero que más allá de eso su fuerza estará determinada por la capacidad y honorabilidad de los comisandoos, sugiriendo que habría que reformar íntegramente la iniciativa de ley sobre la Comisión del Petróleo pues resulta absurdo que se renuncie al establecimiento de un ente autónomo siendo en ese sentido muy tímida la propuesta lo que denota una resistencia de la SENER para ceder poderes regulatorios que solo simbólicamente ejerce. Reitera que de la lectura del objeto que se da a la Comisión resulta impreciso y frágiles sus atribuciones por toda la injerencia que tiene en ello la SENER la que de no atemperarse haría de difícil justificación el establecimiento de una comisión como la que se propone.

PGA apunta que desde el momento en que los constitucionalistas que recientemente participaron en estos foros no se pusieron de acuerdo en si son o no constitucionales las iniciativas, significa ello que la Constitución no es clara, requisito indispensable para que la norma sea válida, y que a partir de ello las propuestas de reforma no son las ideales, siendo urgente una reforma buena y rápida para que no se hunda el país, enfatizando que no se puede discutir la parte regulatoria sin discutir a la reforma como un todo; que las facultades que se le dan a SENER y la Comisión del Petróleo son básicas y pretenden también aclarar y ampliar las de la CRE.

Añade que aunque a PEMEX se la han dado en los últimos años más recursos que a otras empresas ello no ha compensado la sequía en reservas o su caída, lo que significa que la reforma para PEMEX no radica en que disponga de más recursos ni de que se le siga sujetando de forma inercial a un techo global aprobado por el legislador pues así nunca podrá ser eficiente por lo que es prioritario sacarlo del presupuesto y que deje de ser equilibrador del déficit público, para que se registre de aquél en la cuenta publica solo sus pérdidas y ganancias; que si eso fue lo que se hizo con la banca en tiempo de Salinas con mayor razón se justifica la exclusión de PEMEX que sí es rentable, y que si Cartens y Ortiz que fueron artífices de aquello, debieran ser congruentes para promover o autorizar para PEMEX una reforma de este tipo pues a la larga habrá problemas si se

sigue controlando a PEMEX a través de la Ley de Responsabilidad Hacendaria, por lo que la reforma tiene que sujetarse a restricciones del presente y complementarse con una regulación gradual que le libere del PEF.

Concluye señalando respecto al destino de la renta de este recurso no renovable que debe dirigirse a inversión y no al gasto corriente como hasta hoy y que existen aciertos en las iniciativas como el fortalecimiento de la SENER y la creación de la Comisión del Petróleo, el fortalecimiento de éstos órganos evaluadores lo que resulta importante en el contexto actual de escasez; y que es apropiada propuesta de que en transporte y almacenamiento participen los particulares pues no implica compartir renta petrolera que no se genera por estas actividades que en los hechos están operando con pérdidas o que son generadoras de rentas de eficiencia no petrolera.

CSO llama la atención sobre la necesidad de visualizar la industria petrolera que se desea para valorar si las iniciativas son las adecuadas sobre los órganos reguladores, si apuntalan o no el negocio del petróleo pues cualquiera que se quiera redituable, dependerá de si resulta atractiva para la industria; que de acuerdo con un eminente estudioso de Harvard que es referente mundial en materia de negocios la rentabilidad de una industria está determinada por algunos factores: que no enfrente altas barreras de entrada; que no haya enorme rivalidad ente las empresas; que el poder de los proveedores no sea muy alto y tampoco el de los compradores; y que no haya sustitutos perfectos al producto que ofrece. Que visto así los dueños del petróleo estamos sentados sobre un barril de gran riqueza pues PEMEX cumple con las cinco condiciones de donde resulta que sí es un gran negocio.

Agrega que desde esa óptica, las propuestas de reforma debilitan la posición de PEMEX y no resultan convenientes para México, que sí se requiere una reforma y que es impostergable pero que la solución no está en diseñar o en contratar ingeniería que es desfavorable para México al poner a competir a PEMEX en desventaja con muchos otros países, que el problema de la paraestatal no es su organización sino las relaciones con el gobierno que le tiene en rigidez presupuestal problemas serios de deuda, gobierno

corporativo deficiente y modelo de contrataciones inadecuado al modelo de la empresa y serios problemas laborales; que eso no tiene que ver con la industria o con el rediseño industrial sino en propiciar un cambio en dichas relaciones PEMEX-gobierno que depende antes que nada de que haya voluntad política para ello, para atender los lastres de su pasivo laboral, los PIDIREGAS y combatir la rampante corrupción. Concluye señalando que el 15 o 10% del monto de los contratos que se pide para su asignación sería suficiente para construir una refinería cada dos años; y que si bien hay que estar de acuerdo con los consejeros y la flexibilidad que proponen, antes habrá que pensar en asegurar la necesaria transparencia para que aquello funcione, reiterando que el gran problema está en la operación de la empresa, no en los aspectos regulatorios.

FXS destaca el papel fundamental de la regulación en el fortalecimiento de los órganos del Estado y que aquella se encuentra en dos grandes grupos: económico o social y que puede ser transversal; que además de la regulación del gas natural y parte del sector eléctrico a cargo de la CRE, hay otros reguladores que comparten esa función con la SENER. Que la política energética se fija por el Congreso, que aquella dependencia establece los objetivos y estrategias y que la CRE desarrolla la regulación; que las regulaciones se justifican en cualquier situación de monopolio u oligopolio para evitar la dictadura de la empresa aún en servicios públicos. Que en ese sentido la iniciativa enviada por el Ejecutivo recoge las mejores prácticas para regular conforme a los principios que incorpora: organización industrial regulada que no es un esquema de privatización sino para permitir su participación complementaria como lo señala la experiencia exitosa que ya se ha tenido y que hoy reporta avances importantes en kilómetros de ductos de acceso abierto, otros para productos propios y construcción de gasificadoras por inversiones superiores a los 55 mil millones de pesos, flexibilidad en inversiones que permitió a PEMEX focalizar sus recursos en actividades más rentables: exploración, producción y petroquímica básica.

E, insiste en que con las reformas de 1995 al sector eléctrico ganó todo mundo porque se creó empleo se diversificaron transporte, suministro y terminales, logros que habrían sido imposibles sin una organización como la que hoy se propone ampliar y que por ello

PEMEX y la sociedad ganarán más si se permite la entrada de actores del sector privado y social; y que en ese sentido es pertinente la iniciativa para darle a la CRE facultades para el establecimiento de precios de primera mano, pero que habrá que hacer la distinción con los subsidios para que éstos se direccionen a quien los necesite una vez definidos por el Congreso; y que sería deseable la creación de una empresa adicional o introducir competencia sobre el mercado puesto que la existencia de un solo jugador le impediría al regulador revalorar y hacer comparaciones; y que, además del asunto de la autonomía de gestión para PEMEX, pueden aprovecharse estos debates para abordar el de las energías renovables; que la autonomía técnica de la CRE se complemente con otros recursos y que se le den facultades plenas para la regulación del sector eléctrico, en especial las tarifas, sobre lo cual ya hay una iniciativa en el Congreso que habría que dictaminar.

FGP destaca que las iniciativas de Calderón adolecen en todos los casos de las necesarias definiciones de los conceptos básicos que en ellas se abordan, lo que aumenta confusión a un tema de por sí complejo porque al parecer privatización no significa lo mismo para él y el grupo que representa que para la SENER y que igual sucede con otros términos: explotación, plataforma de producción, horizonte de largo plazo, rectoría del Estado, uso racional de la energía, contratos incentivados, condiciones de competencia efectiva, creación de valor económico, transparencia, entre muchos otros, de forma que ello les permita a los legisladores, partir de un marco de referencia común al examinar y eventualmente dictaminar las iniciativas en cuanto a su marco normativo y confrontarlo con el de otros países en donde por ejemplo en Estados Unidos es obligatorio aprovechar al máximo la recuperación de los pozos maduros y abandonados o la de Brasil donde es inaceptable la quema de gas natural por encima de los 8 mil millones de metros cúbicos cuando aquí se permite hasta 800 mil. Agrega que las iniciativas no contemplan mecanismos para evitar que Hacienda sea juez y parte en política, regulación y operación y que habrá que clarificar bien lo que se entiende por rectoría de Estado, pues siendo los legisladores parte de él y por lo tanto responsables de preservar esa rectoría no pueden subordinarse a la propuesta del Ejecutivo de nombrar de manera unilateral a los consejeros del consejo de administración de PEMEX y a los comisionados de la

Comisión del Petróleo o que no se contemplen los mecanismos suficientes de transparencia y rendición de cuentas para informar al Congreso y a la sociedad.

Considera desafortunada la apuesta de las iniciativas a que con el desarrollo de los campos de Chicontepec se vayan a compensar las bajas que ya registra Cantarell y cuestiona la continuidad en los métodos que piensan aplicarse de inyección de nitrógeno para incrementar la producción cuando ha mostrado plenamente lo costoso y contaminante que resulta y en lo cual tienen una gran responsabilidad los directivos de las últimas administraciones en PEMEX que debido a ello contribuyeron a grandes pérdidas por los altos volúmenes de gas expulsado a la atmósfera. Concluye reiterando que de aprobarse las reformas del Presidente se seguirá debilitando la rectoría del Estado y que deben reconsiderarse los métodos empleados para la producción de hidrocarburos y gas natural.

Concluidas primeras rondas de exposiciones, durante parte de la segunda y en el debate entre los expositores y legisladores y entre muchos de éstos se presentó una acalorada discusión:

- Réplicas de Guillermo Cruz y Adrián Lajous a Goicoechea quienes afirman que se aplicaron y se siguen aplicando las mejores prácticas para la explotación y que la inyección de hidrógeno estuvo avalada como la más conveniente a partir de diferentes estudios técnicos que se realizaron con lo que se avanza en niveles de recuperación.
- Recriminaciones también de Estrada Estrada a la burocracia enquistada en PEMEX de la que no son ajenos algunos de los participantes en este debate, que está ahogando a la paraestatal y que favorece a unos cuantos grupos que se han enriquecido por vivir alrededor de este monopolio; y a Sánchez Ocio por la simplificación mercadológica que pretende extrapolar a PEMEX, de las empresas privados.
- De Marván criticando la actuación del Exdirector de PEMEX, afirmando que hasta los constitucionalistas afines al gobierno que anteriormente había participado sugirieron limpiar las iniciativas para no enfrentar controversias en la Corte, reiterando sus tesis de que son privatizadoras y dando respuesta a álgidos cuestionamientos de diferentes diputados y senadores de Acción nacional, por la nada propositiva postura de aquél.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo sexto foro. Tecnología e investigación científica en el campo petrolero (3 de julio de 2008)

I. Comentario general

Aunque prevalecieron en este foro los posicionamientos adversos a las iniciativas del Ejecutivo es de destacarse que aquéllos no fueron tan encontrados o radicales pero sobre todo las coincidencias que se dieron en todos ellos sobre tres asuntos que prácticamente no está tocados en las iniciativas que de hecho rebasan sus propósitos y ante lo cual manifestaron su preocupación: que no se haya aprovechado la ocasión para promover una reforma integral del sector energético, con énfasis en la investigación y desarrollo en energías alternativas, en vías de preparar la transición ante el inminente agotamiento de los hidrocarburos; el raquítico presupuesto que le destina Hacienda y la investigación en general y en particular en el ramo de la energía, de hecho decreciente en los últimos años que no rebasa el 0.4% del PIB, frente al mínimo recomendado por la ONU de cuando menos un 1% o lo que destinan países desarrollados y algunos emergentes que llegan a canalizar hasta un 3%; y por el diseño e instrumentación de una política de Estado en ciencia y tecnología.

Abiertamente en favor de la iniciativa, si bien con algunas reservas derivadas de la consideración anterior se expresaron Leopoldo Rodríguez Sánchez (**LRS**), miembro de la junta de gobierno de CONACYT; Heber Cinco Ley (**HCL**) Director General del IMP; y José Luis Fernández Zayas (**JLF**), de la Academia de Ingeniería. En alguna medida escépticos o contrarios a las iniciativas del presidente se pronunciaron: Rosaura Ruiz Gutiérrez (**RRG**), Presidenta de la Academia de Ciencias; Enrique Aguilar Rodríguez (**EAR**), del instituto Mexicano de Ingenieros Químicos; Leopoldo García Colín Scherer (**LGC**); Nicolás Domínguez Vergara (**NDV**), ex investigador del IMP; y Gustavo Chapela Castañares (**GCHC**), Exrector de la UAM y Exdirector del IMP.

Principales pronunciamientos

NDV considera que la propuesta de reforma impactaría negativamente cómo se realizan la ciencia y la tecnología del Petróleo en México; que las políticas de ciencia y tecnología

gubernamentales no han permitido el desarrollo de instituciones nacionales que generen tecnología comercializada internacionalmente por la industria del petróleo y que tampoco PEMEX ha contribuido significativa y sostenidamente a fortalecer instituciones y procesos en ese sentido, siendo exitoso en la compra de tecnologías a transnacionales prefiriendo el camino de la dependencia tecnológica. Agrega que el IMP a fines de los 70's, su mejor momento incursionó en las tecnologías de exploración y explotación costa afuera lo que ayudó a que México, aumentara reservas petroleras y su producción, que por entonces dominaba la secuencia desde el estudio básico hasta el proyecto constructivo final habiendo llegado a tener 389 patentes contra solo 172 en 2007, lo que refleja su desmantelamiento, por lo que no pudo prepararse para satisfacer de tecnología para aguas profundas; que por ello ha tenido que dedicarse a investigaciones de frontera y proyectos de servicio de bajo y hasta nulo contenido tecnológico; que aunque sigue contando con laboratorios de lo mejor en el país compartidos con instituciones de educación superior, dista mucho de ser un líder internacional.

Agrega que el gobierno ha proporcionado financiamiento insuficiente a las tareas de investigación y desarrollo que alcanzó en 2007 apenas un poco más de 400 millones de pesos frente por ejemplo a PETROBRAS al que se le asignan anualmente varios cientos de millones de dólares; y que la privatización del sector traería repercusiones negativas en la investigación y el desarrollo tecnológico, como de hecho ya sucede; que la propuesta adolece de plan alguno para asimilar la tecnología desarrollada en otros países para posteriormente desarrollarla en el país y de un plan de capacitación en PEMEX para aumentar su capacidad de operación; y que con los permisos para contratar servicios de refinación con terceros, los productos nacionales serían sustituidos con facilidad por otros sin que necesariamente sean los mejores o más apropiados y que igual pasará pasaría con los recursos humanos.

Concluye señalando que es una exageración decir que México no puede desarrollar tecnología para aguas profundas y que no hay que renunciar a la generación de tecnología nacional en fuentes alternas de energía para lo cual se necesita una política energética integral y de largo plazo, industrializar el petróleo para impulsar el desarrollo

tecnológico y no sólo buscar, encontrarlo y sacarlo para venderlo; que se debe privilegiar al IMP en servicios que usen su tecnología apropiada, que las compañías petroleras con contratos de PEMEX deben aumentar la contratación de ingenieros mexicanos y que debe valorarse si se promueve un consejo nacional de desarrollo tecnológico, así como la necesidad de generar un plan de desarrollo de recursos humanos apropiados para la industria energética.

LRS afirma que las iniciativas del Ejecutivo serán el detonador que se requiere para el país pero que habría que completarlas en materia de investigación y desarrollo (IDE) con parte de los recursos adicionales que se van a obtener por excedentes; que en materia de investigación y desarrollo son complementarios los modelos que han seguido diversos países: de un lado el de 13 países que desde 1950 que han avanzado vía transferencia de tecnología o el *know how* que a base de ello han incrementado; y que hay cuatro razones por las que IDE juegan un papel central en cualquier país: capacidad de realización en base a disponibilidades, los costos de oportunidad que se enfrentan, los riesgos y los costos involucrados y que una parte importante del riesgo proviene del acoplamiento de tecnologías con diferentes grados de evolución.

Agrega que en México se ha dado una reducción de capacidades de ingeniería tanto en firmas privadas como en PEMEX motivada por falta de definición de criterios de calidad y por recortes del gasto a operaciones industriales y la apertura económica; que existe un bajo nivel de desarrollo de la industria bienes de capital que cayó desde el 85 en un 70%, por lo que el riesgo es mayor del que enfrentaron otros países como Noruega o Brasil que realizaron las inversiones a tiempo; y también por la débil vinculación entre universidades e industrias entre centros de investigación e industria; que a diferencia de EU en donde el gobierno financia 41 % de la IDE y respalda con otros apoyos indirectos, en México no hay esa promoción; que la exploración en aguas profundas se vuelve crítica porque ello requiere características determinadas: lo sísmico, lo oceanográfico de cada región, porque no se dispone de experiencias en este tema cuando Noruega está transfiriendo desde hace 12 años por lo que es líder mundial en cuatro tecnologías

plataformas flotantes, entre otras, sugiriendo que el nacionalismo no nos lleve a tratar de hacer todo a la vez.

Pero que en refinación sí es posible esperar más de la ingeniería mexicana por las experiencias que se tienen y de lo cual el IMP tiene una visión y que hay que aprovechar ese conocimiento pero que en exploración y explotación los costos han sido elevados y crecientes en los últimos años que incursionar en ella son apuestas mayores por lo que es necesario alinearse a los modos en se hace en otros países, en donde se siguen estrategias de trabajo en asociación en red internacional. Que por ello es necesaria la transferencia de tecnología hacia México total o parcial al menos en los cinco o siete próximos años lo que no excluye que se avance en desarrollo y aprendizaje de tecnología propia.

LGC puntualiza que la ciencia y tecnología deben estar correlacionadas con la política energética; y que el factor tiempo es importante en la investigación, que de acuerdo con sus cálculos debatibles México dispone de 25 a 30 años de hidrocarburos considerando las reservas probables de Chicontepec y los remantes que quedaron en pozos previo a la nacionalización; que pese a existir 6 refinarias que procesan 1.5 de barriles diarios casi la mitad de lo que se extrae, lo demás se exporta a precios que no se comparan con el hecho de que en un refinado hay decenas de veces mas de valor agregado por lo que la primera medida debe ser construir más refinarias, buscando que los procesos sean eficientes para que los productos sean competitivos.

Opina que no es pertinente la fragmentación en los procesos de refinación, que eso ya se vivió en la época de la prenatalización cuando las diferentes empresas intervinientes mermaron mucho la obtención del crudo y que por simple lógica las cuatro fases, exploración, explotación, refinación y petroquímica básica deben constituir una unidad como lo aseguran las grandes empresas; y que en el IMP se dio prioridad uno a la catálisis, se encontró una grave deficiencia, carencia de ingenieros que supieran trasladar resultaos de plantas piloto o laboratorio a una planta real. Que en 1992 cuando se aprobó una reforma, se definió por primera vez lo que es la petroquímica básica

poniendo orden a las tres divisiones que había anteriormente (básica, secundaria y terciaria) con lo que la básica se redujo a ocho productos coincidiendo con la creación de una empresa para la petroquímica secundaria no perteneciente a la paraestatal pero controlada por ella, que finalmente no dio resultado o los dio parcialmente; que así también abortó el Proyecto Fénix.

Agrega que con aquellas reformas se trató de ser líder en las exportaciones y en la sustitución eficiente de importaciones. Pero que en el camino algo sucedió que se quedó muy lejos de los fines originales y que ese es el tipo de proyectos que hay que revivir; que ahí está el valor agregado, ahí está el valor que queremos tener de los productos derivados del petróleo, y no en el petróleo crudo pues hoy en día es inconcebible una política energética que no contenga una proporción sustancial de fondos, para realizar esta vital tarea. Que está el caso de Suiza que con solo 7 millones de habitantes y sin tener gota de petróleo, sí genera con sus propios recursos estos procesos, preguntándose cómo vamos a sustituir estos grandes volúmenes de petróleo que se usan como combustible por otras fuentes de energía, siendo aquí donde aparecen las fuentes alternas tres de las cuales que son renovables (eólica, solar y la hidroeléctrica), y dos que son no renovables (la nuclear y la geotérmica). Y que el desarrollo fuentes alternas debe incluirse en el llamado desarrollo sustentable.

GCHC señala que la ciencia y tecnología deberían estar enfocadas no sólo a desarrollar el conocimiento necesario para permitir que la industria petrolera prospere, sino que deberíamos de enfocar una gran parte de nuestro esfuerzo a las energías alternativas limpias, que si no se aprovecha la renta preparándonos para el futuro se va a hacer lo de siempre comprarla con los nuestros escasos recursos; que otros países dan subsidios para la investigación de tecnologías alterna siendo la del futuro el hidrógeno, los escandinavos avanzan en ello para exportar a otros países. Son tecnologías en diversas etapas de desarrollo pero que aquí no se le ha dado la importancia debida. Falta una política de Estado para entrar fomentar la cadena de valor de conocimiento científico integrada por cuatro eslabones: educación superior, ciencia, tecnología e innovación.

Agrega que se requiere liderazgo firme para impulsar ideas como ésta y que el Congreso puede y debe liderar estos esfuerzos no sólo en hidrocarburos en general sino en investigación de tecnologías alternas; que todos los eslabones señalados se atiendan de forma integral como lo hizo Brasil cuando no disponía del conocimiento en aguas profundas y se concentró en ese proyecto aplicando mil millones de dólares anuales, cantidad similar a la aplicada por PEMEX pero en este caso para todos los proyectos que contempló.

Concluye señalando que se requieren esfuerzos mayúsculos para ello y para la formación de recursos humanos que administren e implanten dicha tecnología ya que no basta con tomar una decisión sobre la reforma energética en una sola rama sino en todas, destinando al menos lo que destinan otras naciones como porcentajes del PIB, comprometiendo a los gobernantes de la importancia y prioridad que debe tener la cadena de valor de conocimiento científico

EAR apunta que sin tecnología e innovación el petróleo por sí solo no tiene ningún valor, que se requiere de tecnología para explotarlo y que un factor clave de diferenciación en el negocio es su industrialización que multiplica valor por 25 como hacen países sin petróleo en lo cual o basan su desarrollo industrial; agrega que con la expropiación se comenzó a conocer y dominar los aspectos básicos de la industria para emerger a principios de los 70's como una gran industria petrolera cuando se crea el IMP se da un salto cualitativo en el dominio del desarrollo tecnológico, cuando surgió CONACYT y había confianza de PEMEX y en las nuevas generaciones de profesionales y se dio paso a dos áreas estratégicas: compartir visiones entre IMP y PEMEX vinculándolos con, lo que permitió crear refinerías y plantas petroquímicas de patente mexicana al 70% y con procedimientos propios y competitivos ya para 1978; que a mediados de los 90's comienza el debilitamiento luego de Boom cuando se generó la inversión que prácticamente ha quedado estancada, se reorganizó el IMP. Agrega que a nivel internacional la tendencia es: demanda tecnológica para nuevos proyectos y de personal experto lo que ha encarecido la tecnología, escasez de recursos humanos y la amenaza real de que los mexicanos expertos emigren. Que hoy en el IMP hay una filosofía

pragmática orientada a resultados mediante un plan de política energética en PEMEX que se queda en meros enunciados sin que se conviertan en estrategias, líneas de acción proyectos. Destaca la insuficiencia de recursos para IDE apenas del 0.35% del PIB frente a algunos países que superan el 3% por lo que al menos tenemos que llegar al 1% recomendado por la ONU.

Entre las propuestas que realiza destacan: una política tecnológica alrededor de la industria petrolera, elemento ausente en las iniciativas de calderón con los siguientes principios rectores: la tecnología como parte importante de valor aprovechable cuando se integra a la cadena productiva; que la reforma energética establezca políticas de Estado para tecnología e investigación; que se cree una comisión de ciencia y tecnología petrolera que podría estar dentro de la comisión del petróleo con representación de actores que participan en la cadena de valor; que esa comisión construya un programa de gestión de la tecnología; definir con precisión lo que se va atender para generar entre concurriendo gobierno y empresas; modelos novedosos de financiamiento y recuperación de la inversión; y alianzas tecnológicas con empresas internacionales para varios proyectos en especial para comercialización de nuestra tecnología, haciendo participar en ello al sector académico. Que PEMEX debe asumir un rol central en definir rumbo al desarrollo tecnológico, haciendo compromiso de incorporar innovaciones que en su fase de prueba hayan sido exitosas en el IMP que debe ser protagonista para que PEMEX adopte sus tecnologías; y que CONACYT establezca guías alienadas al desarrollo del petróleo.

HCL considera que en exploración urge de nuevas tecnologías para aguas profundas; que no es posible apostar todo a Chicontepec para compensar Cantarell ya que un pozo de aquí produce 100 veces más uno de aquéllos; por lo que México enfrenta la necesidad de recurrir a tecnología especializada no adquirible por Internet; que ello implica que PEMEX tenga más flexibilidad y autonomía para contratar la más eficiente; que la gestión de tecnología implica visión de largo plazo con orientación a resultados y capacidad de decisión para enfrentar riesgos e incertidumbre y que tal y como opera PEMEX con una sujeción a ciclos presupuestales anuales, y orientado a corto plazo

adolesce de visión estratégica y de futuro por lo que considera que iniciativa para fortalecer a PEMEX incluye estos elementos pues al fortalecerse el consejo de administración podrán incrementarse los recursos para IDE, mediante el comité de inversiones podrá tener autonomía para decidir la aplicación del presupuesto y decisiones gerenciales oportunas para administrar el riesgo. En síntesis la reforma a la ley orgánica daría a PEMEX una base mínima de gestión operativa y administrativa para aprovechar oportunidades, aumentar la renta y contribuir al beneficio de la población; que al fortalecerse a PEMEX se fortalecerá al IMP y se estrecharán políticas de largo plazo. Que ya el Congreso dio algunos pasos en ese sentido con las reformas de 2005 y 2007; y que con la investigación habrá que fomentar la conformación de redes de centros de investigación y desarrollo.

Concluye señalando que las propuestas de reformas del Ejecutivo darán una base mínima para la gestión administrativa y provén de la flexibilidad necesaria para que el IMP siga avanzado en el desarrollo tecnológico que le que sea funcional a PEMEX.

RRG informa que alrededor de estos foros la Academia Mexicana de Ciencias realizó eventos paralelos bajo la premisa de que la ciencia es fundamental y que habla a nombre de la Academia y que presentará una síntesis de las conclusiones y que al final hará entrega del documento completo para la consideración del Senado. Afirma que la propuesta de reforma del Ejecutivo es insuficiente por abocarse solo a PEMEX por no abordar problemas fiscales y porque no considera otras Fuentes alternativas y porque abocándose solo a PEMEX busca privilegiar actividades de explotación y exploración y aún dentro de esto el aspecto de aguas profundas, asunto importante las mayores ganancias de petroleras provienen de la refinación y de otros petrolíferos procesados; que la tendencia en las petroleras mundiales es hacia la conservación del control sin confiarlo a otras manos y a menos empresas extranjeras, lo contrario de lo que proponen las iniciativas, y que son inmediatistas por no considerar los efectos de esa explotación no solo en la merma acelerada de éstas sino en el cambio climático, el efecto invernadero y el rezago que se seguirá acentuando en tecnologías limpias para

producción de energías alternas en las que se acentuará el rezago lo que considera inapropiado, porque el país dispone de condiciones para desarrollarla.

A partir de las insuficiencias o de los desacuerdos respecto a las iniciativas, propone una serie de medidas que debieran estar contempladas en una reforma energética entre otras: desarrollo de un portafolio de energía que considere la producción de un porcentaje de electricidad con base en fuentes renovables; incentivar el uso de energía solar para calentamiento del agua; promover uso de residuos agrícolas como fuentes valiosas de energía renovable; más inversión en ciencia y tecnología; incentivos fiscales para que México se convierta en líder en energía renovable y tecnología eficiente; reapreciación de las reservas probadas; enfatizar exploración y explotación en aguas someras e iniciar con los estudios para la incursión en aguas profundas; y ensayar modelos de empresas públicas con rendición de cuentas.

La reforma al sector deberá regirse por principios como propiedad nacional de los recursos; dominio del Estado y garantía de seguridad energética, quitar el tutelaje de Hacienda sobre PEMEX, apuntalar autonomía de gestión y evitar desmantelamiento de cuadros técnicos; que el desarrollo y la investigación sean sustento para el sector y que en él participen todos los actores que generan conocimiento así como apuntalar al sistema de innovación y el círculo virtuosos que inicia con la educación superior. En suma está la necesidad de que Senado y gobierno tomen en cuenta la opinión de expertos en favor de una reforma energética integral, nacional, incluyente sujeta a algunos principios; que sea respetuosa del medio ambiente, la posición de los científicos que capacidad de conducción para capacidades de investigación para asegurar seguridad energética. Concluye señalado que lo antes posible deberá llegarse a canalizarse al menos el 1% del PIB para educación, ciencia y tecnología como lo dispone la OCDE

JLF desde una perspectiva optimista, afirma que México está preparado para el cambio por los investigadores, legisladores e industriales de clase mundial con que se cuenta; que el país analiza con seriedad los hidrocarburos que tienen que ver con el futuro cuando habremos superado la combustión y desarrollado energías congruentes con el medio

ambiente, lo que dependerá de la voluntad que en ello se ponga; que hay que dar oportunidad a la mejor gente, pavimentar el camino para que el tránsito se haga dentro de la ley y no a pesar de ella. Agrega que muchos servicios asociados a los hidrocarburos se han estado concesionado de manera hormiga o pirata, sin necesidad de ello pues en el país hay la materia prima: la creatividad para crear la tecnología e innovarla, son ventajas de idiosincrasia que le han permitido triunfar en países receptivos de esas capacidades si se les ofrecen las posibilidades de éxito y se las explota. Que hay que abonar a ese futuro a los científicos mexicanos que pueden y quieren compartir sus hallazgos en el plano internacional y que a ello se debe por lo tanto un repunte de la actividad académica. Agrega que los científicos mexicanos demuestran que pueden competir con éxito en el ámbito internacional y que lo hacen, por lo que considera que a nivel doméstico podrían desarrollarse todos los conocimientos pero que ello tomaría 10 años cuando el crudo ya no tendría el valor que ahora tiene (el valor, no el precio).

Agrega que por eso se tiene ser más prácticos, que la competencia se adquiere copiando a los que saben o colaborando con ellos. Considera que la propuesta de reforma de Calderón es buena noticia para la universidad pública en donde se lleva a cabo investigación de punta y se hacen esfuerzos para convencer de que la inversión en ello es una buena inversión; y que va a ser bueno para el país su eventual aprobación después del debate Agrega que en poco tiempo las empresas pequeñas mexicanas de servicios en otras áreas (desarrollo en tecnologías que le permitan competir mundialmente, han proliferado con servicios y partes ya sin ser piratas y que hay que reforzarlas, México campeón mundial en electrodomésticos, autos, software en varios campos, etc; y que exportar tecnología es rentable y placentero; y que importar sistemáticamente es costoso, antieconómico.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo séptimo foro. Organización y administración de Petróleos Mexicanos (8 de julio)

I. Comentario general

Salvo Manuel Camacho Solís (**MCS**) que asumió una postura de descalificación de las iniciativas del Ejecutivo, el resto de los expositores se manifestó parcial o totalmente de acuerdo con ellas, en particular totalmente a favor, Mario Gabriel Budebo (**MGB**), subsecretario de Hidrocarburos de la SENER, Antonio Zaldívar Fernández (**AZF**), Presidente del Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas. Y, al menos parcialmente, y con algunas propuestas para mejorarlas Julio Millán Bojalil (**JMB**), consultor empresarial; Jorge Fabre Mendoza (**JFM**), Director de la Facultad de Ingeniería de la Universidad Anahuac; Gonzalo Martínez Corbalá (**GMC**), del Colegio de Ingenieros Civiles; Roberto Danel Díaz (**RDD**); y Enrique Quiroz Acosta (**EQA**)

Principales pronunciamientos

JMB puntualiza que lo primero que hay que aceptar es que no se discute una reforma energética sino sobre PEMEX y que aun así representa un primer paso importante; que aunque se habla de distribuir renta petrolera al paso que se va, va a acabarse por repartir pobreza como lo muestran las cifras: 12.5% en caída de la producción en el último año, generación de 22 barriles diarios por trabajador frente a 35 de PETROBRAS, 160 de Arabia Saudita ó de Kuwait ó 75 de Venezuela. Por lo que en producción es un área donde tiene que avanzarse. En cuanto la organización y administración las iniciativas buscan fortalecer el gobierno corporativo, regular sus esquemas de operación y a reforzar y rectificar sus mecanismos de control PARA resolver tres aspectos: los costos de la estructura actual, las dificultades de coordinación institucional y la separación actual entre actividades estratégicas y operativas. Considera que el modelo corporativo propuesto podría ser mejorado, para lo cual propone: la inclusión de mecanismos para que participen todos los actores involucrados a través de un comité de practicas institucionales que tendría como función alinear al gobierno de PEMEX con la normatividad de las empresas públicas y

proyectarlo a las mejores practicas internacionales, evaluar el modelo de gobierno y detectar conflictos de interés.

Señala que sería conveniente integrar al comisario propuesto dentro del comité de auditoria y transparencia para distribuir funciones de vigilancia, evitar duplicidades y armonizar practicas de auditoria y control interno con las que realizan la SENER y Función Pública; que debe dotarse a esa estructura de suficiente flexibilidad jurídica para reaccionar a los cambios en el mercado y el proceso productivo, para que pueda decidir en función de la viabilidad técnica, financiera y ambiental, los casos mas convenientes para que el Estado emprenda asociaciones o contrataciones, alianzas estrategias o contratos de desempeño. Apunta que las iniciativas se orientan correctamente al combate de la corrupción e ineficiencia pero que presentan un riesgo potencial de excederse en la regulación lo que podría afectar la competitividad y la oportunidad por lo que tendrá que buscarse un equilibrio entre eficiencia y combate a corrupción; que el problema no es la laxitud en la normatividad, sino la impunidad por falta de aplicación de la misma por lo que sugiere reforzar los controles sobre la evaluación para que ésta sea un proceso preventivo de alerta, antes que mecanismo para la reprobación fulminante.

También señala que el nombramiento de los directivos de PEMEX debiera ser por periodos mayores; que se asuman los principios de eficiencia, flexibilidad transparencia, cero impunidad y alineación con las mejores practicas internacionales para el modelo del gobierno corporativo de PEMEX. Concluye señalando que luego de 40 años de un modelo que buscó producción de hidrocarburos para el mercado interno que se modifica a fines de los 70's hacia el mercado externo, el cual ya se agotó, se está ahora ante al oportunidad de trazar el nuevo paradigma de PEMEX hacia un escenario del año 2038 en el que de acuerdo con su visión habrá 123 millones de habitantes, crecimiento del PIB del 7%, ingresos Per Cápita similares a los de España o Francia, abatimiento del desempleo, 14 años de educación en promedio y una mejor combinación de los hidrocarburos con energías alternas por lo cual, subraya, las iniciativas del Ejecutivo representan un primer paso importante .

MCS afirma que las iniciativas de Calderón no resuelven el principal problema de PEMEX que tiene que ver con la debilidad fiscal del Estado, que subyace tras la crisis de la energía y el petróleo; que Acción Nacional es responsable de la mayor destrucción de esta riqueza mas allá de que el PRI en el pasado había tomado algunas decisiones erróneas, o de que la izquierda no ha logrado articular un proyecto acorde a sus pronunciamientos; que lo que ha pasado es muy grave tomando en cuenta que hace apenas 20 años se tenían 54 mil millones de reservas que bajaron a 12 mil a finales de 2006 y que todavía en 1997 teníamos reservas mayores a las que tiene por ejemplo Venezuela que, igual que otros países petroleros las ha aumentado en estos años a diferencia de México; que la sobreproducción al dirigirse a financiar gasto corriente evitó que se avanzara en la generación de ciencia y tecnología, en la formación de capital humano, en la construcción de nuevas refinerías, en petroquímica, en acceso a nuevas fuentes de energía o protección del medio ambiente y que tampoco se avanzó en la capitalización del campo, en infraestructura ó en una mejor educación.

Agrega que PEMEX está desgobernado, que no cuenta con estatuto orgánico, con programas de obras de inversión a 25 años con capacidad para generar proyectos; que su director general no funge como director en la practica por no tener acceso a información de las subsidiarias ni autoridad sobre el titular del órgano interno de control; que se carece de transparencia, que se cuenta con dos sindicatos con altas prestaciones y privilegios por lo que, de aprobarse las iniciativas que reformando leyes secundarias pasan sobre la Constitución, se aceleraría la debacle de PEMEX, pues introducen garantías a inversión extranjera mediante sometimiento a tribunales internacionales, contratos abiertamente inconstitucionales que acelerarían las tendencias destructivas por lo que no debe pasar la iniciativa; que ese es el sentir ciudadano de acuerdo con las encuestas opinión y que eso será confirmado por los resultados de la consulta que se realizara en pocas semanas.

Con base en propuestas que ya se han hecho en algunos de estos foros, retoma algunas que le parecen importantes: fortalecimiento de la autoridad del Estado apuntalando su capacidad de planeación sectorial mediante una política energética integral, con un órgano

técnico, diferente a la comisión del petróleo propuesta, que podría estar en la SENER; un papel mas activo del Senado en la aprobación de dicho plan, en el nombramiento y aprobación de los consejeros del consejo de administración y de los diputados para asegurar cumplimiento a las nuevas normas a través de la Auditoria Superior. Otras medidas serian: terminar con el dominio de SHCP y Función Pública sobre PEMEX, otorgarle gradualmente autonomía presupuestal sacándolo del PEF, regresándole parte importante de los recursos que aporta; reintegrar las cuatro subsidiarias en un solo organismo con un director real que se haga cargo y corra riesgos, un consejo de administración responsable con alta representatividad de los consejeros, con mecanismos para evitar la colusión de intereses públicos y privados; la reconstrucción para avanzar en investigación y desarrollo y la concertación de pactos con el sindicato sobre contratos de desempeño y metas de productividad. Concluye señalando que una reforma seria no puede sujetarse a agendas y carteras de partidos y gobiernos locales sino que tiene que ver por el bien del país y el bien publico. De aprobarse las iniciativas estaría el riesgo de trasladar en la práctica a inversionistas privados, áreas reservadas en exclusiva para el Estado.

MGB destaca que en los debates se ha coincidido en la modernización del marco normativo de PEMEX como lo están haciendo todas las naciones petroleras para enfrentar los retos del futuro y que las iniciativas del presidente apuntan en ese sentido proponiendo cambios que respetan el principio fundamental de preservar los recursos en beneficio de los mexicanos y que los principales componentes de aquellas son la autonomía de gestión, la actualización del marco fiscal, la transparencia y rendición de cuentas y la ampliación de la capacidad de PEMEX en refinación, almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos; que en ellas se parte de una premisa fundamental de organización para asignar a cada instancia la función que le corresponde según su naturaleza reguladora u operativa, las cuales se complementan con el fortalecimiento de otros órganos reguladores como la CRE y la nueva comisión del petróleo desde una perspectiva de considerar a PEMEX como una empresa y no como un organismo publico; que las iniciativas le dan libertad para autoorganizarse e incluso para conformar empresas adicionales a las 4 subsidiarias.

Agrega que las atribuciones que se proponen para el consejo de administración son adecuadas para avanzar en un gobierno corporativo, las relativas a la contratación y manejo de recursos, la remoción o ratificación de director, a partir de decisiones tomadas por consejeros profesionales y con los perfiles adecuados, con una amplia representatividad de gobierno, sindicato, y sociedad. Así mismo los órganos adicionales que se crean, los comités de estrategia para analizar el plan estratégico y portafolio de inversiones, el de transparencia y el de remuneraciones para alinear éstas con las metas de desempeño.

Concluye señalando que la autonomía de gestión se reforzará mediante los instrumentos que se contemplan en las iniciativas, que se incrementan la vigilancia y los mecanismos de supervisión, que los propios bonos de financiamiento además de ser una fuente adicional de recursos apuntalan la transparencia y rendición de cuentas todo lo cual le permitirá a PEMEX cumplir con su función de maximizar la renta en beneficio de todos, mantener la actual plataforma de producción y avanzar en los índices de restitución de reservas

AZF considera que la propuesta clarifica y deslinda las responsabilidades y funciones de las diferentes instancias en el sector, la SENER a cargo de las reguladoras, el Consejo a cargo de las decisiones estratégicas, producción equipos, escenarios financieros y la empresa a cargo del manejo conforme a lo que dispongan los propietarios legítimos y el consejo de administración; que recupera algunos principios de gobierno corporativo: maximizar beneficios en favor de los dueños. Sobre la conformación del consejo, sugiere que se contemple que los consejeros tengan experiencia y conocimiento técnico, experiencia en desarrollo humano y del entorno internacional; que en lo que se refiere a transparencia, lo de los bonos es una puerta para motivar a inversionistas a enterarse de desempeño y resultados; y que aclaran el papel del gobierno como representante de los dueños del petróleo cuya maximización de renta debe concretizar el Consejo.

Agrega que las reformas a la Ley Orgánica refuerzan la función reguladora de SENER que se complementan con las mayores facultades a la CRE y la creación de la Comisión del Petróleo; que con base en un artículo se faculta a SENER para que promueva la participación de particulares sin ceder la propiedad del recurso lo que es acorde con la mejores prácticas, otorgar a PEMEX bloques para explotación y exploración; y que igual sucede con las reformas a la ley de la CRE que fortalece y amplía sus funciones para regular además del gas y la electricidad, otros productos; y con la Comisión del Petróleo como apoyo a la SENER en temas relevantes como la tecnología necesaria o la calidad requerida de la energía. También opina que las propuestas de cambio a la Ley Orgánica de PEMEX y su propuesta de gobierno corporativo contempla algunas de las mejores prácticas en gobierno corporativo, lo que tiene que ver con autonomía de gestión, la figura de comisario, adicional al comité de auditoría y representante de los tenedores de bonos y los tres comités que se consideran, todo lo cual librarán gradualmente de endeudamiento a PEMEX mediante el manejo autónomo de su presupuesto; y que igual lo hacen las propuestas de reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 que contribuyen a la autonomía de gestión y a la promoción de contratos de desempeño que no significan privatización, ni pérdida o compartimento de las rentas.

JFM Con base en documento de la OCDE sobre gobiernos corporativos señala que el buen gobierno es base para empresas públicas y privadas, que al ingresar México a ella se ha comprometido a incorporar los principios propios de un gobierno corporativo: transparencia, metas de desempeño, estabilidad financiera, maximización de rentas, consejeros profesionales e independientes; que el gobierno corporativo enriquece otros aspectos como certeza a inversionistas, agregación de valor, que los consejeros eleven rendimientos, que respondan a un perfil ético, con habilidades generalistas para atender diferentes áreas, diligencia y lealtad, para beneficiar al máximo, para supervisar finanzas, apoyar a la administraron en estrategias de corto plazo administrar riesgos, manejo de crisis y concertación con agentes externos relacionados.

Agrega que para PEMEX los más importantes son a su juicio la transparencia, flexibilidad y acceso a financiamiento en condiciones competitivas informar y rendir cuentas. Y que el

gobierno corporativo debe delegar autonomía administrativa completa, integrar consejo, mantener sistemas de reporte y diálogo constante con los órganos de vigilancia, observar altos estándares de transparencia en indicadores internacionales; autoridad, competencia y objetividad de los consejeros para actuar con integridad y rendir cuentas. Concluye señalando que las iniciativas del Presidente integran algunas de las mejores prácticas y que es positiva la incorporación de cuatro consejeros, que el proceso de designación debe ser transparente y también sus remuneraciones; y que aunque la tendencia mundial es a la reducción del número de consejeros, el hecho de que se contemplen en las iniciativas, aún aumentando su número, resulta apropiada su consideración

GMC señala a nombre del Colegio de Ingenieros Civiles que la oferta mundial de hidrocarburos está cercana a los límites: 95 mddb diarios y que es en la demanda más que en el abastecimiento donde se deben promover cambios para bajar los precios por lo que, sin descuidar lo ecológico, las inversiones deben orientarse a restitución de reservas, mayor producción e infraestructura; que a costa de sacrificar proyectos propios, PEMEX ha sido el principal equilibrador del presupuesto, por lo que esta situación debe remediarse para que siga siendo útil al país y a próximas generaciones, que debe planear para satisfacer mercado interno y luego el externo; y que existen cuatro prioridades: mantener en mediano plazo plataformas de producción; explotación de campos abandonados; el desarrollo de Paleocanal de Chicontepec; y el desarrollo de producción en el Golfo de México. Que solo acometiendo esos cuatro retos será posible mantener la plataforma. Destaca las insuficiencias e ineficiencias en transporte y en suministro son altos porque aún el 5.7% se traslada por autotanques; que en almacenamiento y distribución se tiene capacidad solo para 3 días frente a tres semanas promedio de otros países; el retraso tecnológico y obsolescencia de los ductos, muchos de los cuales deben ser remplazados, y aumentar mantenimiento y mejorar su para mayor seguridad.

Propone algunas líneas directrices de los cambios legislativos requeridos: PEMEX debe crecer mejorando sus órganos de gobierno, armonizando procesos de explotación, exploración, refinación, disminuir contaminación, recuperando el gas que se desperdicia. Que el debate no puede ser entre exploración en aguas someras o profundas, que el

proceso es acumulativo abordándolos simultáneamente; que la mayor parte de los recursos por los excedentes se reinviertan en PEMEX y que la autonomía debe darse gradualmente para no incidir drásticamente en el debilitamiento de las finanzas públicas. Concluye señalando que los principios aplicables a esta reforma deben ser: autosuficiencia en energéticos, que sigan siendo propiedad de la nación, la protección a la propiedad intelectual fortaleciendo a cuerpos técnicos en ramas de ingeniería, la defensa de la soberanía nacional; y que deben crearse fondos especiales para fortalecer institutos públicos de investigación, el IMP y las universidades en donde se enfatice la tecnología aplicada sobre la investigación pura. Señala finalmente que el Colegio de ingenieros se manifiesta en contra de cualquier reforma al artículo 27 Constitucional y a favor del fortalecimiento no sólo de PEMEX sin de todo el sector energía para ir preparado la transición hacia otras fuentes.

RDD también con apoyo en los lineamientos de la OCDE para gobiernos corporativos para las empresas señala cómo a través del tiempo han ido cambiando los principios de un gobierno corporativo para llegar en la última etapa a incorporar temáticas como los derechos de los accionistas, los conflictos de interés y la necesidad de contar con un auditor externo, entre otros; y ya para el año de 2005, en referencia a las empresas del Estado, la necesidad de incorporar los mejores prácticas internacionales: los de buen gobierno, transparencia, los derechos de terceros, evitar conflictos de interés, la garantía de permanencia de los consejeros durante tiempos razonables, su perfil ético y profesional y la creación de comités diversos que sin participar en la administración la apoyan y al propio consejo en la toma de decisiones. Añade que en el gobierno corporativo que se propone para PEMEX requiere que se contemplan mecanismos apropiados para la rendición de cuentas y la transparencia, se distinguen las funciones reguladoras de las operativas todo lo cual representa en sí un valor agregado respecto a la forma de cómo actualmente funciona, lo mismo que los comités que se proponen y el reforzamiento de los mecanismos de vigilancia.

Agrega que en las iniciativas se definen bien los objetivos de consolidación de PEMEX para asegurar su permanencia y competitividad y los mecanismos apropiados para su

adaptación a los nuevos mercados mediante mecanismos para corresponsabilizar al sector social y privado con el Estado en las actividades de transporte, almacenamiento, refinación y distribución. Sugiere el expositor que los consejeros sean expertos profesionales y que los contemplados como de tiempo completo se apeguen a lo señalado por la Ley de Responsabilidades para los Servidores Públicos; así como la elaboración de los reglamentos respectivos para que la creación de comités no incurra en duplicidad de funciones con otros órganos, concluyendo que el proyecto de reforma presentado es un gran avance para la institucionalización, transparencia y rendición de cuentas.

EQA comenta de la unicidad y complejidad de PEMEX, de su importancia y sus peculiaridades; que con las iniciativas se propicia una mejor flexibilidad para que no sea el Congreso sino el Ejecutivo quien cree o amplíe las empresas del Estado en el sector, pero que lo fundamenta reside en que no debe ser una facultad discrecional sino debidamente reglamentada, apegada al interés público en el sentido de informar la sociedad. Que hay que tener presente que apenas hace unos años llegaron al Consejo de Administración representantes del sector privado y que ello no funcionó; considera pertinente la inclusión en el Consejo de consejeros independientes para equilibrar las ya amplias representaciones en él del gobierno y del sindicato y que deben clarificarse las responsabilidades de los consejeros independientes profesionales que quedarían como representantes de la sociedad, si son o no servidores públicos, sugiriendo que deben apegarse a la ley de responsabilidades

Agrega que el riesgo de las iniciativas es que se caiga en sobrerregulación por la multiplicidad de órganos colegiados para cuestiones financieras, económicas y políticas de alto perfil, por lo que habría que evitar la dilución de responsabilidades en la toma de decisiones; que si ha de llegarse a un gobierno corporativo habrá que simplificar regulación, atender la transparencia y modelo de responsabilidad individualizado hacia la nación; que el gobierno corporativo debe contar con mayores atribuciones y que por la misma complejidad de la empresa la materia de contratación de adquisiciones, obras y servicios no puede regirse por la norma general por lo que estima pertinente la sujeción de PEMEX a un régimen especial. Alerta sobre cómo los mercados internacionales pueden

afectar a México por lo elevadísimo de los precios sobre lo que los directivos no pueden incidir, porque lo que los problemas de mercado o causados por él pueden ser serios, pero que son mucho más los derivados de la falta de mantenimiento, los accidentes y el asunto de los tribunales internacionales. Concluye señalando que se requiere aún más alinear los criterios jurídicos y administrativos, y sistemas de control con los objetivos de la nación, igual que los derechos de los trabajadores a los que ha de convocarse a un pacto para solucionar el pasivo laboral.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo octavo. Adquisiciones, contratos y obra pública (10 de julio)

I. Comentario general

Foro caracterizado en lo general por desacuerdos sobre las iniciativas de reforma, pues con excepción de dos de los participantes, Rogelio López Velarde (**RLV**), Ex Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales de PEMEX y de Sergio Guaso Montoya, (**SGM**), Subdirector de Nuevos Modelos de Ejecución en PEP que las avalaron casi en sus términos, los expositores restantes manifestaron sus diferencias, dos de ellos porque consideran que se quedaron cortas frente a los problemas del sector; y cuatro mostrando su franco rechazo por ser, en su opinión anticonstitucionales. Los dos primeros: David Shields (**DS**), consultor en la industria energética y Director de la Revista Energía a Debate y Rubén Valdez Abascal (**RVA**), Ex Director en el jurídico de Presidencia. Los cuatro opositores: Víctor Rodríguez Padilla (**VRP**) Ex asesor de la Comisión de Puntos Constitucionales con M. Bartlett, Alfonso Hickman Sandoval (**AHS**), ex funcionario de PEMEX, Manuel Barquín Álvarez (MBA), ex Consejero de la judicatura del Poder Judicial y Carlos Huerta Durán (**CHD**) asesor del PRD en la C. de Diputados.

En las réplicas, contrarréplicas y en el debate posterior a las intervenciones, surgieron diferentes recriminaciones sobre los negocios y corrupción en torno al contratismo en PEMEX, auspiciado o al menos solapado por algunos de los participantes y/o legisladores, que se empeñan en defender el nuevo régimen contractual propuesto.

Principales pronunciamientos

RLV afirmó que el fortalecimiento de PEMEX requiere que se le dote de una capacidad de gestión equivalente a la de sus pares, lo que necesariamente implica proporcionarle un nuevo marco jurídico que de pie a las mejores prácticas contractuales; que el marco jurídico actual para ello es totalmente obsoleto por el enjambre de regulaciones a que está sujeto y en especial a dos leyes, la de adquisiciones y la de obra pública, cuyas

restricciones explican en parte la ineficiencia operativa de PEMEX, porque siendo ambas reglamentarias del artículo 134 Constitucional no distinguen a la actividad o persona que regulan, ya sea que se trate de actividades sustantivas de la empresa o actividades adjetivas y. que en ese sentido, es pertinente la iniciativa de reforma porque propone que tratándose de actividades extractivas estarán sujetas a un régimen apropiado y especial a la naturaleza de las mismas, lo que redundará en mayor eficiencia, oportunidad y flexibilidad para que PEMEX aproveche los nichos sin sujetarse a tantos filtros y autorizaciones como hoy es el caso. Se trata de actividades como el transporte, almacenamiento y distribución de refinados y petroquímicos básicos y los llamados servicios de refinación de petróleo.

Añade que la modalidad planteada en los contratos para estas tareas es totalmente congruente con la iniciativa para dotar a PEMEX de autonomía de gestión y gobierno corporativo y que podrán concretarse con la sola autorización del consejo de administración que se recompone para incorporar a consejeros profesionales apoyados en los tres nuevos comités que proponen las iniciativas; que la propuesta de trasladar a las empresas privadas muchas de estas actividades, se hará siempre bajo la propia rectoría de PEMEX por lo que al no cederse ni propiedad ni renta petrolera, resultan estos contratos plenamente constitucionales porque las retribuciones que se hagan serán en efectivo. Concluye señalando que sería recomendable aclarar en las iniciativas que serían solo cierto tipo de contratos, los que estarían sujetos al desempeño conforme a un dictamen previo del comité de compras y que se refuercen los artículos sobre la necesaria autorización a los mismos de parte del consejo de administración y la Comisión del Petróleo.

VRP puntualiza que no obstante el consenso que hay sobre una mayor flexibilidad para PEMEX las iniciativas pretenden cambiar de raíz para abrir, al margen de la Constitución, el acceso a los recursos del subsuelo con lo que de aprobarse, en poco tiempo las compañías petroleras trasnacionales estarían rigiendo sobre amplias porciones del territorio dejando a PEMEX un papel marginal de ser facilitador solo de dicha apertura; que la propuesta de reforma al artículo 6 de la Ley Reglamentaria estaría propiciando la

contratación de trabajos indelegables como son la exploración a partir de la falsa tesis de que ello sería legal si en los contratos se establece que las empresas lo estarían haciendo a nombre de PEMEX, con lo que se estaría abarcando prácticamente toda la cadena: petróleo y gas natural e incluso la planeación y que es por eso que en las iniciativas se emplea a la palabra desarrollo como sustituto de exploración, explotación y producción en un juego de palabras que encubre la intención de traer de regreso a las trasnacionales que según el discurso oficial tienen a diferencia de PEMEX, la capacidad requerida; y que igual intención se disfraza con la incorporación de la palabra propiedad, sin distinguir si se trata de hidrocarburos en el subsuelo o en la superficie.

Agrega que las seis nuevas facultades que se proponen para el consejo de administración en los hechos estrían atentando contra la transparencia y la máxima publicidad, propiciarían discrecionalidad en asignaciones contractuales al poner excepciones a las licitaciones y que aunque se le cambie el nombres son por su sustancia, contratos de riesgo, lo que se quiere hacer pasar por contratos incentivados; y que la sujeción de controversias a tribunales internaciones encubre la intención de que serán justamente las trasnacionales las que se beneficiarán de la reforma; que la propuesta de reforma al artículo 12 de la Ley Federal de derechos provee de condiciones muy favorables y contrarias a la Constitución, a las empresas privadas para la explotación de hidrocarburos en aguas profundas, Chicontepec, campos abandonados, en proceso de abandono, áreas donde firmas privadas contratadas por PEMEX podrán realizar operaciones extractivas pudiendo invertir, gastar y erogar en exploración, recuperación secundaria, recuperación mejorada, pruebas tecnológicas en desarrollo y explotación de yacimientos de petróleo y gas natural, en oleoductos, gasoductos, terminales, transporte o tanques de almacenamiento, en exploración de campos de extracción de petróleo, crudo, gas natural y en exploración, transportación o entrega de hidrocarburos.

Finaliza señalando que de aprobarse las iniciativas solo se solventarían algunas de las ilegalidades que ya se dan como la formalización de los contratos de servicios múltiples y que se abriría la posibilidad de que PEMEX otorgue contratos equivalentes a concesiones

prohibidas por la Constitución; y que si eso es lo que realmente se pretende, debieron plantearse por el Ejecutivo proyectos de reforma constitucional, y no darle la vuelta con reformas a leyes secundarias.

AHS destaca la parcialidad del diagnóstico en que se sustentan las iniciativas en el que solo se enfatiza lo que pasaría si PEMEX se hiciera cargo de todas las actividades pero en donde se soslayan cuestiones importantes como los antecedentes que propiciaron el desmantelamiento de PEMEX, el retiro sistemático de técnicos e ingenieros, la falta de experiencia de sus últimos cuatro directores, la deficiente planeación estratégica, las insuficiencias presupuestales deliberadas, la corrupción y el favoritismo en la asignación de contratos; que en la exposición de motivos son nulas o muy endeble las razones aducidas para la diferenciación de regímenes para los contratos subyaciendo tras ello una intencionalidad para direccionarlos para favorecer a ciertos proveedores ubicados en el sector empresarial que respalda las iniciativas; que ello dará lugar a una legislación paralela en una misma materia que será contraria al artículo 13 Constitucional que prohíbe leyes privativas; y que la pretensión de darle facultades al consejo de administración para emitir normatividad en materia de adquisiciones y obras públicas sería franca violación a las facultades del Congreso y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en particular a la Secretaría de Función Pública; y que a través de un comité especial se pretende dar legitimidad al Consejo de Administración el que podrá así acentuar la proclividad ya existente a poner condicionamientos en las licitaciones que solo pueden cumplir determinadas empresas internacionales que ha sido causa de desplome de la industria asociada a PEMEX.

Concluye coincidiendo en que la incursión de trasnacionales mediante contratos incentivados significa un alto riesgo para el país y su soberanía al igual que el sometimiento de decisiones que debieran ser soberanas al arbitraje internacional que por lo general falla a favor de los representantes que tienen un mayor peso, que con ello se impedirá la libre competencia y la competencia garantizadas por la ley en la materia que propiciará oligopolios alrededor de las actividades asociadas al petróleo y que con las iniciativas se pretende convertir al IMP en un simple mercado que favorezca la compra

de tecnología, renunciando a su función sustantiva que es la de estudiarla y desarrollarla, por lo que solicita al Congreso que sean desechadas las propuestas del Ejecutivo.

SGM asegura que a partir de la necesidad de que la contratación en PEMEX debe cambiar para garantizar que el país y los estados cuenten a futuro con recursos, las iniciativas del Ejecutivo apuntan en la dirección correcta de fortalecer a PEMEX, en beneficio de todos, por lo que urge a que se apruebe el marco legal propuesto que permitirá privilegiar los resultados sobre la mera parte procedimental que es signo característico de la legislación actual. Que la iniciativas permitirán adicionar a la única forma de contratar ahora a precio alzado o precios unitarios, la que derive de la naturaleza especializada de PEMEX mediante figuras de contratos incentivados, lo que dará fluidez y continuidad a la toma de decisiones en la empresa con impactos en la elevación de eficacia y eficiencia en su operación. Agrega que estas figuras no atentan contra los principios constitucionales y sí por el contrario apoyarán el objetivo prioritario de PEMEX de maximizar su renta y aprovechar oportunidades con actividades que en apoyo de PEMEX, no controlan a éste ni adquieren propiedad por el desarrollo de su actividad.

Agrega que un contrato de incentivos difiere radicalmente de contrato de riesgo, porque los pagos o remuneraciones en este caso se dan en efectivo y porque no confieren propiedad alguna sobre los recursos; otorgándose pago solo en la medida en que haya beneficios; y que la propuesta es totalmente consistente con el artículo 134 Constitucional respecto a los criterios de eficiencia, transparencia, eficacia, honradez, y rendición de cuentas; y que la regulación propuesta sobre la vigente tiene ventajas como las siguientes: diversifica los tipos de contratación, propicia mecanismos de desempeño para PEMEX, éste focalizará su atención en aspectos relevantes de los proyectos, sin contemplar privatización de nada y sí por el contrario fortaleciéndole.

DS considera que las iniciativas del Presidente están en sintonía con una visión de un mercado abierto en el que participa PEMEX a diferencia de otras propuestas que pretenden que permanezca dentro de un modelo que habiendo sido exitoso ya se agotó,

pero que la propuesta específica sobre el nuevo régimen de adquisiciones no está bien lograda pues si bien apoyarían un marco diferente para apoyar la incorporación de inversionistas mediante contratos incentivados, no lo hacen con suficiente claridad y que no parece lo más idóneo que sea un comité especial el que proponga las decisiones en la materia sino que fuera un órgano externo a la empresa; y que por la forma de redacción de los contratos incentivados se prestarían a una amplia discrecionalidad o flexibilidad excesiva lo que resulta delicado si como sucede en las propuestas no se reglamentan las penalizaciones. Que no existe una justificación clara del régimen especial para las contrataciones en PEMEX y que no es pertinente que los consejeros profesionales sean propuestos por el Ejecutivo sino en su caso por la Comisión del Petróleo; que la iniciativa inspirada en el modelo de Brasil pasa por alto el hecho de que ahí se realizaron primero reformas constitucionales que dieron marco a los cambios realizados en leyes secundarias.

Aún así agrega, ante la falta de propuestas alternas habría que apoyar en principio la reforma del Ejecutivo considerándola como un primer paso par seguir avanzando en la apertura del sector a la inversión privada, pero que habrá que ser cuidadosos de que lo que finalmente se apruebe no lleve riesgos implícitos de que se declaren contrarias a la Constitución, sin cuya claridad difícilmente va a llegar la inversión privada que busca certezas y garantía para su localización. Que siendo un hecho que difícilmente PEMEX podría desarrollar por sí mismo todas las actividades como algunos pretenden, o PEP con más de 134 mil millones de presupuesto, se encontraría ante la tentación de ser beneficiar solo agrandes empresas y de propiciar corrupción y connivencia con algunos intereses particulares. Concluye señalando que es preocupante la politización en que se ha caído en la reforma petrolera, pero que es aún más preocupante que al momento no haya una propuesta alterna y, que siendo loable cualquier consulta que se haga al respecto no habrá que confundirla con el hecho de que la decisión del Congreso y solo de él dependea que la reforma que apruebe sea en bien de México y de los mexicanos.

MBA luego de hacer un recuento del papel que en México ha jugado el petróleo, solo comparable a lo que en su momento fue la reforma agraria apunta que dentro de los hidrocarburos los contratos son de dos tipos: de riesgo y participación en producción que son los mas importantes a nivel internacional pero que no están contemplados por Constitución; que aún cuando hay que tomar algunos referentes para los contratos como los modelos de Brasil y Noruega que han tenido un manejo inteligente de su política que crea empleos y dinamiza economía y para la integración vertical de la industria, o de Argentina donde existe un órgano gubernamental especializado en contrataciones ajeno a las empresa públicas, la propuesta de reforma tiene algunos problemas

Entre ellos están que el sector de infraestructura pública debe responder a una política industrial y que por lo tanto es inapropiado que el consejo de administración tenga la facultad de aprobar los contratos pues daría amplios poderes discrecionales a los consejeros lo que no es conveniente seguir fomentando ya que la inversión en obra publica de PEMEX representa el 46% de toda la inversión pública del gobierno; que tal empoderamiento a consejeros independientes sin siquiera ser de tiempo completo o sin estar sujetos a la ley de responsabilidades es inadecuado como también lo es amplia discrecionalidad del Ejecutivo en su nombramiento; y que debe matizarse el control del la papel de Función Pública, pues es juez y parte, excluyéndose a otros poderes, por lo que se ameritaría un órgano de contraloría de Estado independiente para todos los poderes; y que el comité de auditoria y transparencia debe dividir funciones de auditoría, más hacia lo contable, separándolo de la de trasparencia más abocada a la rendición de cuentas, actividades complementarias pero diferentes.

Concluye señalando que si bien en términos generales puede coincidirse con la necesidad de una reforma, el hecho de que la propuesta del Ejecutivo esté sustentada en el diagnóstico oficial donde solo algunos juicios son ciertos pero falsos la mayoría, resulta entonces que las propuestas tienen el sesgo que quiso imprimírseles y no adecuadas por lo tanto para los intereses nacionales; y que habría que valorar si su aprobación al vapor pudiera encontrar problema de inconstitucionalidad en la Suprema Corte por la promoción de controversias a que pudieran dar lugar.

CHD Afirma que aunque el foro es sobre obras publicas no puede sustraerse de verse a la luz de la constitucionalidad de las iniciativas y que en ese sentido los contratos que propician son de hecho contratos de riesgo y por lo tanto anticonstitucionales pues comparten renta petrolera, legalizan y convierten a PEMEX en agencia administradora de contratos; que se pone al contratismo como objetivo de la política estratégica; que se faculta al consejo de PEMEX a concesionar en función de la renta, con el riesgo potencial de su compartimiento contra lo ordenado por la Constitución, en labores de almacenamiento, exploración, explotación, transporte y distribución que antes eran exclusivas del estado y que ahora se pretende compartir con privados, que en los hechos es una cesión a particulares; y que las iniciativas esconden la intención de concesionar hasta un 60 o 70% en crudo y en gas hasta un 76% en los diversos procesos productivos; y que PEMEX pasaría a ser un simple contratista en desventaja frente a otras empresas puesto que prácticamente toda la obra pública sería desarrollada por trasnacionales con lo que se estaría privatizado la mayor parte de la industria.

Añade que en las iniciativas hay una posibilidad implícita de alianzas estratégicas y por supuesto contratos de riesgo aunque se disfrace con otras palabras; y que se sigue posponiendo la reforma fiscal que subyace como problema estructural para PEMEX y otras áreas. Concluye señalando que en un informe reciente del Departamento de Energía de Estados Unidos se señala que el promedio en 2008 será de 120 dólares por barril y de 133 para 2009 y para México de 106 y 114 respectivamente, lo que implica que seguirá siendo gran negocio y que lo seguiría siendo aún si se presenta el peor escenario en que el promedio para México rondaría los 60 dólares, si se compara con costos de extracción de siete dólares cuyo diferencial no debemos compartir con trasnacionales.

RVA Cuestiona que tengan el mismo nivel de importancia las contrataciones de PEMEX que las de cualquier otro organismo, lo que ha llevado a los servidores públicos de aquél a sentirse maniatados en la toma de decisiones por la rigidez de las normas y la sobrerregulación, que implica riesgos altos de incurrir en responsabilidades; y que el

tratamiento igual que se da a PEMEX en la Ley de Entidades Paraestatales, es inapropiado por la función que le reserva la Ley Reglamentaria del artículo 27 de maximizar renta lo que tiene que hacerle competitivo frente a empresas de otros países, que sus retos son enormes, que son inalcanzables por sus limitaciones regulatorias, su falta de autonomía presupuestal y de gestión por lo que, aunque no resulten plenamente satisfactorias las propuestas, el paso que eventualmente se diera, de ser aprobada, la iniciativa sería un gran avance, si bien debiera suprimirse la previsión del artículo 45, de que en los casos calificados que ahí mismo señala, se puede invitar a cuando menos tres personas, como opción de una adjudicación directa, porque de acuerdo con la experiencia ello ubica a los funcionarios responsables en una zona de indecisión e incertidumbre.

Afirma que de ser aprobada la iniciativa sería un gran avance pero que hay que suprimir algunos artículos y mejorarla; que los contratos de desempeño son procedentes porque no están vinculados a producción, entendiéndose que las remuneraciones estén contempladas en el PEF aprobado por la Cámara de Diputados y a la aprobación del Congreso en general de los proyectos; y que darán más flexibilidad para que PEMEX contrate en forma transparente con quien le convenga para incorporar tecnología de punta, aprovechar más las oportunidades de negocio, aprender de los mejores e ir desarrollando tecnología nacional. Es de la opinión de que PEMEX puede contratar los trabajos de exploración y explotación toda vez que el mencionado artículo 6º de la Ley Reglamentaria de la materia relativo a la contratación de PEMEX no los excluye.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Décimo noveno foro. Política e instrumentos para impulsar la industria nacional relacionada con el sector petrolero (15 de julio)

I. Comentario general

Con una merma en la asistencia de legisladores y de medios transcurrió este foro en el que prevalecieron posicionamientos adversos o discordantes en torno a la propuesta de reforma del Ejecutivo; incluso algunos representantes que podrían ser sus aliados naturales, solicitaran al Congreso desechar la reforma aduciendo que ante la falta de consensos hay el riesgo de se sigan atizando las divisiones.

Así lo sostuvo Gilberto Ortiz Muñiz (**GOM**) de CANACINTRA y, mostrando un total rechazo a las iniciativas se manifestaron Luis Linares Zapata (**LLZ**), del primer círculo de AMLO y Alberto Montoya Martín del Campo (**AMM**) del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales e investigador de la UIA quien sostuvo los más duros cuestionamientos en contra de las iniciativas. A favor de ellas se pronunciaron Mario de la Cruz Sarabia, (**MCS**) Presidente de la Asociación Mexicana de Secretarios de Desarrollo Económico, Humberto Armenta González (**HAG**) Presidente del Consejo Directivo de la CANAIC y Javier Hinojosa Puebla (**JHP**), Subdirector regional de PEP. También a favor, pero sugiriendo importantes adecuaciones, se mostraron Luis Puig Lara (**GPL**) consultor en energía y exfuncionario de PEMEX y Luis Manuel Ocejo Rodríguez (**MOR**), Director de Transporte Marítimo y Puertos del Grupo TMM.

Señalamientos particulares más relevantes

MCS señaló la necesidad de reinsertar a PEMEX como motor del desarrollo nacional a la luz del punto crítico en que se encuentra por diferentes factores: su elevada carga fiscal, su

merma en capacidad de inversión para ampliar existencia de reservas, para refinación, petroquímica e incluso para mantenimiento de instalaciones; que entre otros impactos derivados de que se le haya obligado a financiarse vía Pidiregas está el de que dichos créditos al venir amarrados con compra de tecnología y diseño de proyectos e insumos fue el de dejar totalmente desprotegida a la industria que gravita en torno a PEMEX, que aún si tuviera capacidad, en la práctica no lo hizo o lo hizo solo a medias por los condicionamientos de los créditos señalados con impactos negativos en dinamización económica de estados y regiones y en la generación de empleo y hasta de rechazo en ocasiones a la actividad desarrollada por empresas extranjeras por su nulo efecto como multiplicador económico local y sus impactos negativos en el entorno ecológico como ha sucedido en Tabasco y otros estados petroleros.

Por ello hace algunas sugerencias para que se contemplen en la reforma: que se incluya un capítulo específico en las leyes a reformar para el estímulo y desarrollo de pequeñas y medianas empresas a en el nivel local; que se tome en cuenta al elaborar los presupuestos y al normar las licitaciones una política de aliento a esas empresas. Plantea en síntesis tres puntos: un cambio de fondo en la forma en que se administra PEMEX y en la forma en que se elaboran los presupuestos públicos; el diseño e implementación de políticas sectoriales para incentivar el desarrollo de la industria asociada a PEMEX con preferencia ante las extranjeras en igualdad de condiciones; y la urgencia de expedir el reglamento de la Ley para el desarrollo de la Competitividad de la Empresa Micro, Pequeña y Mediana. En ese sentido será necesario dar consistencia a estas propuestas con lo contemplado en las leyes de adquisiciones y de obra pública, reforzar atribuciones de la Secretaría de Economía para que vigile la eventual conformación de oligopsonios y a las atribuciones del consejo de administración de PEMEX para que se garantice justeza en las condiciones en las licitaciones para que no se bloquee en la práctica a la industria nacional.

GPL afirma que la relación de la industria mexicana con PEMEX ha pasado por varias etapas. Una primera hasta antes de los 70's en que las empresas pequeñas y medianas jugaban un papel marginal por la necesidad de PEMEX de financiamiento externo para sus

proyectos que venía amarrado a condiciones de adquisición de insumos y tecnología de los países acreedores; una segunda en la que pese a la crisis energética mundial de los 70's y los 80's PEMEX logró una profunda transformación no solo por el descubrimiento de grandes yacimientos sino también porque hubo visión y voluntad política para impulsar una integración vertical de la industria con la construcción de refinerías y petroquímicas que nos hizo autosuficientes, todo ello con impactos muy favorables a la industria asociada al haberse determinado que al menos un 60% de los insumos y componentes asociados al petróleo fueran de origen nacional con lo que se dio un importante *boom* de las empresas nacionales en torno a PEMEX; y una tercera que sería réplica de la primera de desincentivación a las empresas medianas y pequeñas porque al privilegiarse el expediente de PIDIREGAS, implicó como en el pasado, dependencia no sólo en financiamiento sino también en insumos, tecnología y consultoría y asesoría y hasta en mano de obra especializada.

Agrega que el parteaguas de ello se dio con la entrada en vigor del TLC cuya apertura para la importación indiscriminada, lo que acentuó dicha dependencia, frente a lo cual las tibias reformas que se han emprendido tratando de reducir las asimetrías, no han impactado en la práctica por la jerarquía mayor que tienen los tratados internacionales sobre las leyes federales o generales; que ello llevó a PEMEX a rigidizar y su padrón de proveedores, los requisitos para las licitaciones y concursos con lo que se puso en total desventaja a las empresas nacionales, pero considera que eso es lo que hay y que con eso hay que lidiar proponiendo para combatir esa situación entre otras medidas la conformación de un bloque entre todos los actores involucrados en proveeduría para la venta de bienes y prestación de servicios a PEMEX con soporte en el propio poder de compra de PEMEX que rebasa los 100 mil millones de pesos y dentro del cual PEMEX sería punta de lanza para apoyar a la pequeña y mediana empresa asociada a la actividad. Se trataría de la conformación de un *Closter* industrial de contratistas y subcontratistas conformado por industrias medianas y pequeñas que PEMEX pudiera respaldar a partir del cuantioso presupuesto que maneja.

HAG califica de pieza estratégica a la propuesta del Ejecutivo para que en materia petrolera México pase pronto de importador a exportador de petrolíferos con mayor agregado de valor que la sola exportación de crudo; que es respuesta para la superación de rezagos que se enfrentan en el sector por las diferentes propuestas que contempla: el fortalecimiento de su gobierno corporativo, hacerla más eficiente y fortalecer los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que son los ejes principales de la propuesta de reforma, que se traducen en mecanismos como un régimen mixto de adquisiciones especializando a las que tienen que ver con PEMEX, flexibilidad para apertura y diversificación de proveedores, las novedosas fórmula de contratación de servicios y obras a particulares para retribuirse en efectivo y conforme a desempeño.

Añade que ese marco general debiera dar lugar con facilidad al establecimiento de otros criterios como algunos de los que sugiere la Cámara que representa, entre otros: que la autonomía de gestión brinde certeza y confianza a inversionistas para coparticipar en el sector; criterios justos para las licitaciones con garantía de imparcialidad a partir de los lineamientos que emitan los comités que se crearían; el establecimiento en la ley de porcentajes preferenciales de al menos 5% de componentes e insumos nacionales para la contratación de obras y servicios; la obligatoriedad a las empresas extranjeras ganadoras en concursos de subcontratación con empresas nacionales en insumos, provisión de mano de obra y de técnicos especializados; y mejoras en la definición y asignación de proyectos para evitar desfases en pagos y descapitalización de proveedores nacionales pequeños y medianos, entre otros. Considera que la iniciativa del Presidíendote puede dar marco para todo ello, e incluso para relanzar la investigación y desarrollo tecnológico en el propio IMP y en universidades públicas, para asimilar fácilmente nuevas tecnologías y el desarrollo gradual de tecnología nacional.

JHP considera que las iniciativas de reforma del Presidente son relevantes para el futuro de PEMEX y critica su aprobación, pues se orientan a reformar su parte regulatoria y operativa que representan uno de los mayores obstáculos, igual que en materia de proveeduría, ingeniería y construcción de obra para responder a los problemas que enfrenta; que las previsiones internacionales de inversión de 71 millones de millones de

dólares en al industria petrolera reafirma que no solo para México sino para todos los países petroleros concluyó la era del petróleo fácil y barato por lo costosos que resultan los proyectos *offshore* que son los que permitirían atemperar agotamiento de reservas y que son justo los que atraen a los grandes inversionistas que sin embargo para asumirlos, buscan seguridad, certeza y claras reglas de juego para la recuperación de inversión con los premios correspondientes al riesgo que se corre; y que las iniciativas de reforma son precisamente lo que buscan, atraer inversión complementaria a las actividades sustantivas de PEMEX para que éste se aboque a lo que le reserva la Constitución en materia de exploración y producción, lo que obliga a la necesaria modernización de su marco jurídico y regulatorio.

Señala también que el promedio de 40 mil contratos al año que suscribe PEMEX da una idea de la complejidad de sus procesos de adquisiciones y de la necesidad de flexibilizarlos y regularlos adecuadamente para evitar retrasos en ejecución, confiabilidad en proveedores y acceso ágil a financiamientos y endeudamiento todo lo cual puede ser superado con la aprobación de las reformas, lo que significaría para la paraestatal el ahorro de miles de millones de dólares; y que hay que aprender de experiencias de otros países petroleros que con una adecuada regulación han garantizado la conservación y repunte de su industria petrolera, no solo en lo que toca a sus empresas directamente productoras sino a empresas asociadas que se ven dinamizadas alrededor de aquéllas con los efectos multiplicadores en el empleo y la reactivación de sus economías. Concluye señalando que al no ser de riesgo los contratos de desempeño que se proponen, al fortalecerse capacidad de gestión de PEMEX y su gobierno corporativo y con la diferenciación en su régimen de adquisiciones para sus actividades sustantivas se permitirá que la empresa repunte y con ello también los incentivos para que empresas pequeñas y medianas ligadas a él, lo hagan con efectos positivos para la viabilidad de la industria y la economía del país.

LLZ sostiene que la propuesta de reforma del Presidente debe ser rechazada por su intención privatizadora y su carácter contrario a la Constitución porque con él se pretende transferir parte de la renta petrolera a inversionistas extranjeros, se reviven contratos de riesgo y

se acepta la jurisdicción de tribunales internacionales y el propósito de entregar al sector privado actividades centrales de la industria. Aclara que hace su exposición a nombre del grupo de intelectuales que se oponen a la reforma y que han confeccionado un documento denominado *trece líneas rojas de la reforma petrolera* al que da lectura, en el que son de desatarse los siguientes puntos: la determinación en los contratos de adjudicación directa de remuneraciones fijas o variables por realización de actividades estratégicas abre espacios a la corrupción; la disminución de la renta petrolera a la comercialización de PEP, la asignación de una parte de ella a particulares; la violación a la Constitución y las leyes por la autorización a trasmano de contratos que son equivalentes a los de riesgo.

Así mismo, otros que se refieren al desplazamiento de PEMEX y su sustitución por empresas privadas en actividades estratégicas y la aceptación de mecanismos de explotación conjunta con privados en yacimientos transfronterizos; la flexibilización en las atribuciones de PEMEX para el establecimiento del número, objeto y permanencia de sus organismos subsidiarios en detrimento de su carácter de empresa petrolera integrada; la tergiversación de su objetivo central de reafirmar la garantía de la seguridad energética de la nación para privilegiar como valor central la creación de valor económico; y el grado excesivo de discrecionalidad, falta de transparencia, insuficiencia de responsabilidad e indefinición de atribuciones a su consejo de administración con facultades excesivas que violan la Constitución, tiene propósitos privatizadores y no abonan para una gestión eficiente del organismo.

MOR afirma que la propuesta de reforma del Ejecutivo no sólo es necesaria sino trascendente su aprobación para México por los beneficios que traerá; que en lo que toca a la industria marítima asociada a PEMEX ha sido tradicional el apoyo que le brinda pero que en los últimos años la de origen nacional ha mermado en importancia frente a la flota extranjera que presta servicios a PEMEX, la cual acapara el 75% de los 2 mil millones de pesos en promedio que PEMEX paga por ese servicio por lo que considera esencial el papel de PEMEX para revertir esa situación en relación con los buquetanques y el cabotaje nacionales con lo que positivamente se impactaría a favor de México la creación de empleo y dinamización de empresas nacionales; y que la normatividad a que se sujeta a

PEMEX le dificulta jugar un papel de impulso a la industria naviera nacional asociada, por lo que en principio las iniciativas son loables para imprimir flexibilidad en contrataciones, pero que se requieren adecuaciones a las reformas propuestas para que se avance en una mejor interacción de la industria naviera nacional con PEMEX.

Concluye señalando que las iniciativas puedan ser un primer paso para ello y que a la luz de su aprobación habrá que revisar otras normas jurídicas relacionadas con la marina mercante y que PEMEX tiene todo el potencial para ser motor de reactivación de esa industria asociada estratégicamente que ha perdido peso en sus componentes nacionales con los efectos consecuentes en la merma de empleo y baja en actividad de empresas medianas y pequeñas.

AMM sintetiza en su exposición los avances de un estudio realizado por la organización que representa –mismos que entrega al Presidente de la Comisión de Energía- destaca que a partir de los vacíos en materia de una política industrial en el PND o en las propias iniciativas del Ejecutivo, las propuestas no se sostienen ni constitucional, jurídica o políticamente; vacío que también se observa en cuanto al papel que debiera jugar la energía en el marco de una política geoestratégica y de seguridad nacional. Añade que del análisis crítico de las mismas y en coincidencia con otros especialistas que en estos foros han participado, resultan contrarias a la Constitución, al interés nacional, al Estado de Derecho, riesgosas a la soberanía, propiciatorias de más dependencia y de asimetrías sociales, a partir de los objetivos que encubren de poner a un sector estratégico para la nación en manos de empresas transnacionales, si no al conjunto de él, sí al menos importantes porciones que se traducirán en mayor vulnerabilidad nacional; características de las iniciativas que exigen una inequívoca decisión de rechazo por parte del Congreso

Coincide en que sí es urgente una reforma, pero muy diferente a la que propone el Presidente. Una que, salvaguardando valores constitucionales, se oriente a largo plazo y contemple al sector energético en su integralidad, la transición hacia energías alternas, que de pie a una verdadera política de Estado sin desentenderse de la coyuntura; y puntualiza otras razones por las que ve anticonstitucionalidad e inconveniencia en las

propuestas: el énfasis en exportación creciente de crudo sin agregación de valor, la emisión de bonos que propiciarían su concentración en torno a intereses privados, la cesión al consejo de administración de facultades que debieran ser del Congreso o de función Pública en cuanto a transparencia y rendición de cuentas, el dejar en manos de actores privados asuntos ligados a seguridad nacional como la construcción, operación y construcción de oleoductos, la continuidad en dependencia tecnológica por los desincentivos a la investigación y desarrollo que implican las inactivas y la sujeción de la explotación a las necesidades de incremento de reservas estratégicas de Estados Unidos. Concluye enfatizando que sería alta traición a la patria la aprobación de dichas iniciativas.

GOM considera que uno de los principales retos que tiene PEMEX es la recuperación del mercado de productos procesados que se perdió pues ellos pueden representar hasta 60 veces más que la sola venta de crudo, pero que para ello se requerirían en los próximos 10 años inversiones hasta por 800 mil millones de dólares de los que se carece. Enfatiza que aunque las únicas iniciativas en discusión son las presentadas por el Presidente corresponde al Poder Legislativo aprobar no necesariamente esa reforma sino la que sea mejor para México, y que están obligados a hacerlo para evitar que el producto que derive de las deliberaciones no corra los riesgos de ser declarado anticonstitucional por la Suprema Corte; lamenta que el debate se haya polarizado al grado de que se recrimine de una parte a la otra como traidores y ésta a aquélla como retrógrados, causado en buena parte por no haberse buscado con antelación un consenso mínimo sobre el proyecto que presentaría el Ejecutivo; y que el diagnóstico oficial en que se sustenta la iniciativa, es parcial pues si bien es cierto que se requiere mayor racionalidad en el otorgamiento de subsidios, no hay porque rechazarlo como no lo hace Estados Unidos, con lo que incluso el país más capitalista recurre a la intervención estatal cuando hay plena justificación

Añade que lo más convenientes sería volver a la reintegración de las subsidiarias en un sola empresa en concordancia con la tendencia internacional, que solo así será posible recuperar áreas que se perdieron o casi como la producción de amoniaco para fertilizantes que hoy se importan a precios que se nos imponen e inaccesibles para la gran mayoría de

los productores del campo, lo que ha sido determinante para el desplome de la producción y productividad. Propone que se acelere la reconfiguración de dos refinerías y se emprenda de inmediato la construcción de la que ya se anunció sin esperar a que se integren en el proyecto capitales privados ni aún con a la aprobación de esta reforma por la legalidad cuestionada que tendría si se aprueba en sus términos. Concluye advirtiendo a los legisladores del bajo índice de credibilidad social que tienen y que éste se verá aún más impactado si aprueban estas reformas que van a agudizar las confrontaciones que ya existen en sectores de la sociedad por lo que les pide desechar las iniciativas del Ejecutivo.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Vigésimo foro. Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en PEMEX (17 de julio)

I. Comentario general

A partir de la vasta información y datos que aportaron algunos de los expositores con los que se buscó evidenciar la alta corrupción y discrecionalidad que permean a PEMEX y la insuficiencia de las iniciativas del Ejecutivo para enfrentarlas eficazmente, en este foro se presentó un serio debate sobre la viabilidad de las mismas. De particular riqueza informativa fueron las cifras y consideraciones hechas por Arturo González de Aragón (**AGA**), titular de la ASF, que sin manifestar una posición clara sobre las iniciativas de reforma, sí lo hizo en torno a la opacidad e irregularidades operativas de opera PEMEX, así como la exposición de Octavio Romero Oropeza (**ORO**), ex Oficial Mayor del Gobierno del D. F. con AMLO, que se manifestó contrario a esas iniciativas.

En torno a esas dos participaciones bordó el debate, en general con los legisladores y entre los expositores. Adicionalmente y también contrarios a las iniciativas en sus términos, se manifestaron Jorge Romero León (**JRL**), de FUNDAR, Mariano Palacios Alcocer (**MPA**) y Roberto Zavala Echavarría (**RZE**), ex Diputado Federal de la Legislatura LVIII; y, a favor de ellas, Gabriel Moctezuma Muñoz (**GMM**), Gerente en Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Alonso Lujambio Irázabal (**ALI**) por el IFAI y Alberto Núñez Esteva (**ANE**), ex presidente de COPARMEX, si bien estos dos últimos, con algunas reservas, y proponiendo importantes adecuaciones a las iniciativas.

Posicionamientos más relevantes

GMM apunta que la propuesta de reforma contiene cambios que permitirán a PEMEX afrontar sus desafíos externos e internos por las medidas que incluye, tales como las nuevas

prácticas que fortalecerán la honestidad que le harán superar el complejo marco normativo que delimita sus decisiones y acciones cotidianas y el amplio sistema de control por parte de diversas instancias de fiscalización, pese a lo cual existe una percepción social de que hay opacidad y deshonestidad. Que eso es resultando del propio marco regulatorio, algo que se propone modificar con la reforma pues, busca fortalecer el gobierno corporativo para que sus actividades se orienten hacia resultados eficaces, sostenibles, y medibles; que a ello contribuirán los cuatro consejeros independientes y profesionales así como a mejorar el control y la transparencia, ello aunado a la creación del Comité de Transparencia y Auditoría que dará impulso al acceso a la información pública, lo mismo que los bonos ciudadanos como efectivo sistema de rendición de cuentas, por el interés de los tenedores de estar al tanto del buen desempeño de la empresa.

Añade que también el cambio de régimen a la contratación de obras y servicios para el desarrollo de las actividades sustantivas dará claridad y certidumbre a estas operaciones fomentando la transparencia, misma que atiende a dos objetivos principales: institucionalizar esta política y proporcionar más y mejor información a la ciudadanía; e igualmente, que el comité de auditoría independiente que va en línea con las mejores prácticas de gobierno corporativo, fortalecerá la transparencia y rendición de cuentas y que en general la creación de comités especializados se constituyen en mecanismos innovadores para la contratación de obras y servicios, vinculados al desarrollo de las actividades sustantivas lo que resulta pertinente para hacer avanzar a PEMEX.

AGA destaca el bajo desempeño recaudatorio que según la OCDE tiene México de apenas 20% y decreciente año con año, enfatizando que en buena medida ello se debe a las devoluciones de impuestos que se encuentran altamente concentradas, en contra del principio de equidad fiscal; que en el año 2005, cincuenta grandes contribuyentes pagaron de ISR solo 74 pesos en promedio, y otros tantos solo cubrieron de IVA en promedio 67 pesos; que en ese año el salto de créditos fiscales ascendió a 495 mil millones de pesos con recuperaciones por tan sólo 8 mil 522 millones, el 1.7 del saldo total; y que esa gran debilidad en recaudación propició que PEMEX transfiera recursos por el 60% de sus

ingresos al gobierno, lo que obliga a mejorar la eficiencia recaudatoria mediante la reducción de los regímenes especiales, la mejoría en recuperación de las obligaciones en litigio. Y que otro factor que demanda atención son los ingresos extraordinarios que fueron entre 2001-2006 por 720 mil millones de pesos de los cuales el 73% se fue a gasto corriente, 14% a inversiones financieras y sólo un 13% a inversión física; y que también debe actuarse con firmeza en la discrecionalidad en el manejo del fondo de estabilización de ingresos petroleros, lo mismo que en la discrecionalidad en el otorgamiento de préstamos, donativos diversos y asignación de contratos.

Agrega que los objetivos del plan de negocios de PEMEX no tuvieron relación directa con el PND ni con las estrategias del Programa Sectorial de Energía y que a la luz de los pasivos que tiene por Pidiregas de cerca de 1.7 billones de pesos para amortizarse en 23 años para esta ejercicio solo por servicio de esa deuda habrá una erogación de 103 mil millones de pesos que se habrán duplicado ya para el 2012; y que con la observación de la ASF a los contratos de servicios múltiples que fueron suspendidos por PEMEX se observó opacidad, complejidad y confusión en sus relaciones con empresas filiales nacionales y extranjeras, muchas de estas con multiplicidad de fines, y 21 de las cuales no son transparentes; y que en solo 14 años, de 1992 al 2007 los trabajadores en la paraestatal se incrementaron en un 33%, lo que ha pesado en su pasivo laboral que al cierre de 2007 fue de más de medio billón de pesos.

Concluye proponiendo medidas básicas para combatir la opacidad y desvío de los objetivos: el fortalecimiento de la autonomía de gestión, pero también mayores facultades a la ASF para auditarle, la reducción de su burocracia, su tramitología y de la alta discrecionalidad con la que opera, la revisión y búsqueda de formulas efectivas para sanear la relación con su sindicato y el sistema de pensiones y sobre todo el desarrollo e implementación de un sistema de indicadores de desempeño para una mejor evaluación del organismo.

JRL. afirma que en FUNDAR realizaron un estudio cuyas principales conclusiones va a presentar a manera de recomendaciones y propuestas, específicas para concretar los cambios que

promuevan una eficaz rendición de cuentas, prevenir y sancionar con mayor oportunidad y con mayor efectividad; que se parte de la premisa básica de que la rendición de cuentas se basa en la existencia de incentivos, certidumbre jurídica, contrapesos institucionales y control entre poderes, documento que en este momento entrega a los legisladores. Asimismo señala que las iniciativas abren una serie de posibilidades jurídicas de coparticipación con particulares en un amplio rango de actividades de la industria, sin crear paralelamente mecanismos precisos para garantizar la transparencia y rendición de cuentas, ni instrumentos para prevenir y sancionar eficazmente actos de corrupción; y que no corrige la discrecionalidad aún con el Comité de Auditoría y Transparencia que se crea, puesto que sus integrantes serían nombrados directamente por el Presidente y porque dos de ellos estarían exentos del régimen de responsabilidades de los servidores públicos.

Añade que el comité de información propuesto, al seleccionar el tipo de información que podría darse a conocer se contradice el principio de máxima publicidad y por lo tanto el artículo Sexto Constitucional; que ni para el comité de transparencia ni para ningún otro órgano se establecen facultades de control asociadas con el nuevo régimen de coparticipación, lo que no abona en la autonomía de gestión y operación de la empresa, sino por el contrario apuntala el margen de acción y discrecionalidad del Ejecutivo en la toma de decisiones, lo mismo que la figura del comisario, todo lo cual excluye indebidamente la participación del Poder Legislativo, con lo cual se debilitan los contrapesos, que podría acentuarse en la toma de decisiones de la empresa.

Propone un rediseño institucional para la autonomía de gestión mediante la transformación del marco normativo actual que ordena la dependencia jerárquica de las empresas y entidades paraestatales, respecto del Gobierno Federal porque el vigente la hace prácticamente imposible; y que en ese rediseño habrá que hacer copartícipe al Poder Legislativo así como en el nombramiento de los integrantes de los órganos de gobierno, en la definición de perfiles de los consejeros y en la ratificación de nombramientos de los comisionados de los órganos reguladores y que esto implicaría reformas constitucionales no sólo para regularizar lo concerniente a PEMEX sino en general para todos los organismos y entidades del gobierno Federal.

Finaliza señalando que es necesario avanzar los criterios de la actual Ley de Transparencia para garantizar el pleno ejercicio del derecho a la información y apuntalar los mecanismos de rendición de cuentas de conformidad con la reforma al Sexto Constitucional que entrará en pleno vigor a partir del 21 de julio y la necesidad de hacer públicas las declaraciones patrimoniales y reforzar los principios que garanticen la plena publicidad de agenda de los funcionarios públicos.

RZE destaca las innumerables restricciones que afectan a PEMEX, tanto institucionales como la poderosa injerencia de ciertas dependencias del Ejecutivo, y la asfixia de su pesada carga fiscal y el hecho de que no pueda disponer de sus propios excedentes por lo que considera que los rubros de transparencia y rendición de cuentas incorporadas en las iniciativas del Ejecutivo son, respecto a la legislación vigente, innovaciones extensas e importantes, al incorporar figuras jurídicas como el Comité de Transparencia y Auditoría, los bonos ciudadanos, los consejeros profesionales, los informes específicos de PEMEX y que son un buen intento de responder a la exigencia de mayor transparencia y de una eficaz rendición de cuentas, aunque contiene ciertas disposiciones que adolecen de justificación jurídica, contienen ambigüedades y pueden propiciar excesos, por ejemplo las facultades que se confieren a dicho comité que van a limitar las funciones del órgano interno de control y de la Secretaría de la Función Pública cuando se establecen salvedades a la obligación de informar en casos que quedarían a discreción del Consejo de Administración que harán nugatoria la transparencia, lo que debe obligar a un minucioso análisis del Poder Legislativo de esas facultades que en su opinión, habría que suprimir.

Agrega que son entendibles las preocupaciones que se han expresado en el sentido de que pudiese darse un uso indebido de la autonomía de gestión que podría dar lugar a la corrupción porque a dicha propuesta no se le está acompañando de un sistema de control y rendición de cuentas que asegure absoluta transparencia.

Concluye señalando que la autonomía de gestión deberá confrontarse, una vez ejercida, con la evaluación del desempeño sobre lo que no se aclara el tipo de indicadores que

habrán de emplearse; y que si bien los consejeros profesionales serían un valioso aporte para mejorar sustancialmente la administración, la excepción establecida para que dos de ellos no se apeguen al régimen de responsabilidades públicas, pudiera dar márgenes a amplia discrecionalidad, sobre todo porque su designación sería responsabilidad exclusiva del Ejecutivo por no contemplarse una necesaria ratificación por el Senado; y que no es procedente que por excepción se le asignen solo a PEMEX funciones que competen a la Secretaría de la Función Pública, que en todo caso habría que hacer extensivas a todo el modelo de la administración pública, lo que significaría vulnerar el esquema jurídico integral de la función de control; y que no hay razón para, como se propone, modificar el régimen de contrataciones por esa discrecionalidad desmesurada y absurda que se confiere a los funcionarios y al Consejo de Administración de PEMEX para pactar remuneraciones, precios e incentivos sin los controles suficientes.

ANE considera de alto realismo el diagnóstico presentado por la SENER y no catastrofista como algunos lo han calificado y que los estados financieros de PEMEX son verdaderamente lamentables: una empresa cercana a la quiebra, con un capital que representa solo el 4% del pasivo total, que es una realidad inocultable que refleja falta de visión y de estrategia, una sangría a la empresa que la ha debilitado en forma irresponsable por la necesidad del gobierno de allegarse de los recursos, por la ineficiencia operativa a la vista y por la relación de la empresa con el sindicato y los pasivos derivados de su contrato. Que no obstante la infinidad de controles que PEMEX tiene, la sociedad percibe una gran corrupción tanto en el sindicato como en la operación de la empresa: venta de plazas, robo de hidrocarburos, litros de gasolina que no llegan a un litro, signos de riqueza externa de algunos líderes sindicales, por lo que la transparencia y la rendición de cuentas no sólo debe alcanzar a la paraestatal en todas sus áreas, relaciones internas con clientes, proveedores, contratistas y la sociedad en general, sino también al destino de la renta.

A la luz de ello, agrega, la iniciativa del Ejecutivo es un acierto porque propone la autonomía de PEMEX e implementar prácticas de gobierno corporativo la que, de darse, será una conquista por parte de la sociedad; pero que con respecto al comité de auditoría y transparencia sería pertinente que dichas funciones estuvieran separadas para mejorar

su operatividad. Concluye señalando que siendo loable la propuesta de incorporar cuatro consejeros profesionales e independientes, la representación sindical en él es excesiva, como también lo es el hecho de que sean nombrados únicamente por el Presidente de la República, por lo que sugiere que sean propuestos al Congreso o por la propia sociedad civil.

ORO considera que incapacidad de PEMEX para producir el 40% de las gasolinas, su déficit en la balanza de petroquímicos, la necesidad de más kilómetros de ductos, la caída de Cantarell, y las supuestas reservas para solo nueve años, son los pretextos esgrimidos, mezclados con medias verdades y mentiras completas, que utiliza Calderón para la privatización de PEMEX y que hay otros problemas a los que ni siquiera se alude como el de la corrupción; que la situación no es producto de generación espontánea sino con un origen muy claro: la manera en que se han invertido los recursos en PEMEX desde hace 25 años: 70% a la extracción de aceite y de gas 10 a refinación, 10 a exploración 2 a PEMEX-Gas y menos del 1% en petroquímica; y que no es entendible cómo pretende fortalecerse a PEMEX eliminando la exclusividad y permitiendo participación a trasnacionales, cuando muchas de las obras contratadas se entregan al doble del plazo y con muchas irregularidades.

Que así ha sucedido con los proyectos de reconfiguración de refinarias como la de Tula y la de Minatitlán en las que la auditoría cuantificó para el año 2001 pérdidas por más de mil millones de dólares por el retraso de las obras, con costos pactados que no se respetaron y que de hecho casi se duplicaron, como también sucedió con los contratos otorgados a Repsol, Pecpetrol, Petrobras, Peicocu, Schlumberger y Halliburton; que por ejemplo en Burgos se entregaron 9 bloques con un costo de más de 5 mil millones de dólares en favor de Repsol, que a la vuelta de cinco años los contratos de servicios múltiples incrementaron la producción de los campos en alrededor de 60 millones de pies cúbicos, equivalentes solo a un 4% de la producción, a 2.4% de la producción total de gas no asociado, y a menos del 1% de la producción total en el país, de gas natural.

Añade que en Chicontepec, de amplias reservas, pero con gran dificultad técnica de extracción, se otorgaron a las empresas extranjeras Schlumberger y Halliburton, la

perforación de 300 pozos el año 2003 con un incremento en la producción entre 2004 y 2007 de solo 6% frente a un aumento en la inversión del 70%. Por lo que si se aprueban las iniciativas de Calderón simplemente se estarán formalizando muchas de estas irregularidades y que respecto a lo de los recursos prospectivos por 54 mil millones de barriles, 30 mil millones de los cuales están en aguas profundas, es necesario reiterar que las reservas prospectivas tienen cero valor probabilístico. Y que según la SENER, se requerirían perforar más de dos mil pozos en el Golfo de México a un costo de cien millones de dólares más caros que los costos de Cantarell, lo que implicaría una inversión de alrededor de 200 mil millones de pesos al año, durante los próximos 12 años, o 20 veces el presupuesto anual que se le destina a la exploración.

Concluye señalando que la supuesta falta de autonomía de PEMEX no ha sido obstáculo para que pueda llevar a cabo transacciones que evaden el control hacendario por lo que la iniciativa de Calderón significa dar manos libres a la corrupción, en la línea ya iniciada desde que fue Secretario de Energía cuando finalizó privilegiando los negocios turbios en el sector energético, como los contratos de suministro de gas en Altamira, Cerro Azul y Manzanillo; y que en efecto el problema de PEMEX es complejo pero que tiene solución: primero, incrementándole su presupuesto; y segundo, invirtiendo en las actividades que dan valor agregado, así como en investigación y desarrollo.

ALI comenta algunas peculiaridades de PEMEX en relación con la transparencia. Que de 240 de dependencias y entidades, PEMEX se encuentra en tercer lugar en cuanto a solicitudes de información con 3 mil 200 y que ese organismo es por un lado una empresa que enfrenta competencia en el mercado internacional y, por otro, una empresa paraestatal sometida a reglas del sector público. Asimismo, que la empresa resguarda instalaciones de seguridad nacional, que guarda una complejísima relación con el medio ambiente y que realiza importantes transferencias de recursos a personas físicas y morales, todo lo cual da una idea de la extraordinaria complejidad para su transparencia por lo que considera que la iniciativa de Nueva Ley Orgánica con la creación del el Comité de Transparencia y Auditoría se pone a la vanguardia desde la perspectiva del Derecho Internacional de acceso a la información: que se trata de lo que en la práctica internacional se conoce como

transparencia focalizada o transparencia estratégica, por lo que el IFAI la ve con enorme simpatía, porque trasciende el solo derecho de los ciudadanos a la información a encuadrarla como una política pública.

Considera sin embargo que en la ley debiera desarrollarse al menos mínimamente todo lo que por disposición estratégica deba de incluirse de información a ser publicada, para lo cual propone en primer lugar que el Consejo de Administración fije, en términos de ley, y apruebe, los indicadores de gestión de PEMEX y que el Comité de Transparencia se aboque obligatoriamente a establecer la publicidad y la periodicidad de la publicidad de los indicadores de gestión. Asimismo, que entre otros criterios el Comité de Transparencia adopte aquéllos que definan lo que se sube sistemáticamente a Internet, pero que adicionalmente dicho Comité debiera tener otra función, que es la de coordinación de los comités de información y las unidades de enlace así como clarificarse los mecanismos que hoy propician la opacidad en las contrataciones, para fomentar la rendición de cuentas y el combate a la corrupción en un área tan delicada. Concluye señalando que la propuesta debería de incluir la posibilidad de que el Comité de Transparencia establezca los mecanismos para que los beneficiarios de las transferencias rindan cuentas sobre el uso de sus recursos, no así de los montos de las cuotas sindicales que no pueden ser objeto de transparencia porque no son recursos públicos.

MAP

afirma que en el caso de la transparencia se trata de hacer efectivo un derecho de una nueva generación proveniente de la información, la libertad de expresión, la libertad de asociación y a la participación ciudadana por lo que dar transparencia a los actos de los servidores públicos de PEMEX, implica que las leyes en que fundamenten sus atribuciones, definan con precisión los supuestos normativos y que desde esta perspectiva en las propuestas del Ejecutivo hay falta de armonización en el contenido de la propuesta del Artículo 46 en relación con el 45, pues siendo loable la propuesta de crear el Comité de Transparencia y Auditoría no lo es el hecho de que en él se planteé la presencia de consejeros profesionales de tiempo parcial lo que resulta poco convincente porque disminuye su rango y jerarquía; y que todos los consejeros profesionales, si así lo acepta

el Congreso, deben tener el mismo rango, ser de tiempo completo, ratificados por el Senado y estar sujetos al mismo régimen de responsabilidades.

También señala como limitante que el Órgano Interno de Control siga dependiendo de la Secretaría de la Función Pública, sin vínculos suficientes con el Consejo de Administración por lo que resultaría pertinente un replanteamiento para que el Órgano de Control sea designado por, y dependiente del Consejo de Administración, que garantice que su titular tenga el perfil profesional adecuado; y que si bien se requiere que sea crecientemente autónomo será fundamental que sus servidores públicos tengan una discrecionalidad acotada, de donde se deduce que es del todo insuficiente el articulado propuesto por el Presidente para regular las contrataciones de obras, de servicios y adquisiciones de la empresa, al facultar al Consejo de Administración para que defina el régimen correspondiente, lo cual no debe ser; y que la estructura básica de dichas normas deben caber en la propia Ley Orgánica con la valoración del Congreso de la Unión, dejando para el Consejo de Administración la capacidad de establecer disposiciones complementarias en el estatuto de la empresa

Finaliza señalando que, en sus términos, la propuesta es contraria a los principios de transparencia, como la propuesta del artículo 46 que plantea modalidades de contratación excesivamente ambiguas y, por lo tanto, altamente discrecionales. Propone que en armonía con el respeto al principio de mayor publicidad posible, se cree el Registro Público de Contrataciones de PEMEX y que se revise la figura del comisario porque en un sistema de elecciones políticas tan cerradas difícilmente se aprobaría ese nombramiento, dado lo cual es conveniente buscar instrumentos más eficaces de supervisión y escrutinio del Poder Legislativo hacia la paraestatal en especial considerarle facultades para la ratificación de consejeros.

DEBATE REFORMA ENERGÉTICA. Vigésimo primer foro. Relaciones con compañías extranjeras y jurisdicción de tribunales extranacionales (22 de julio)

Comentario general

En este último foro de debate, tres de los participantes que se mostraron contrarios a las iniciativas, en realidad las abordaron en su generalidad, sin circunscribirse al tema específico para el que fueron convocados. Fueron ellos Manuel Bartlett Díaz (**MBD**), Alfredo Jalife Rahme (**AJR**) y Víctor Flores Olea (**VFO**), quienes insistieron en que, aunque se trate de un tema muy particular, el de la jurisdicción internacional y las relaciones de PEMEX con empresas internacionales, no es posible analizarlo si se le descontextualiza de otros elementos que estarían subyaciendo tras la intención que propiciarán las iniciativas para acelerar el sometimiento de decisiones soberanas a tribunales extranacionales, más aún de lo que ya se ha renunciado.

De otra parte, los otros expositores mostraron en lo general apego mayor, o absoluto casi a la temática del foro: uno de ellos, Humberto Lira Mora (**HLM**) consultor y ex abogado general de PEMEX, que se manifestó en lo general opuesto a la propuesta de reforma del Ejecutivo; en tanto que los otros cuatro, mostraron en diferentes grados su apoyo hacia las mismas. Así lo hicieron: Carlos Loperena Ruiz (**CLR**) consultor y especialista en arbitraje internacional, Miguel Estrada Sámano (**MES**) consultor de empresas nacionales y extranjeras en arbitraje, quien buscó ubicar el debate en sus aspectos jurídico-conceptuales, Néstor García Reza (**NGR**), actual Abogado General de PEMEX y Pedro López Elías (**PLE**), experto en contratación nacional e internacional.

Posicionamientos más relevantes

MBD afirma que como legislador anteriormente había rechazado iniciativas para abrir el sector eléctrico a la inversión extranjera y denunciado permisos y contratos anticonstitucionales

y que hoy bajo el rubro de reforma energética se pretende lo mismo, dar el golpe final a la soberanía energética porque su objetivo central es regresar el petróleo a las compañías extranjeras con protección para ellas de la jurisdicción internacional; que este tema hay que ubicarlo en el marco de la geopolítica en el que México es de los principales proveedores de crudo a Estados Unidos conforme a presiones que se hicieron en el contexto del Grupo de los Ocho y en contra del mandato de exclusividad que tiene el país sobre este recurso y la prohibición a extranjeros para su usufructo; que las iniciativas de Calderón pretenden sustituir este modelo por otro que someta al petróleo a las reglas del libre mercado con garantías a los contratistas extranjeros que van a apropiarse mediante inversiones, de funciones reservadas en exclusiva al Estado. Agrega que incluso en el anexo 602 del TLCAN México había logrado reservar para sí las inversiones y prestación de servicios en estas actividades estrategias en cada una de sus fases rechazando garantizar el abasto a Estados Unidos, pero que en la práctica por la apertura general y la venta de servicios a PEMEX Internacional, se introdujo una invasión de empresas extranjeras a través de contratos sesgados, que abastecen a PEMEX preferentemente y en detrimento de las empresas mexicanas, como si en los hechos no se hubiese pactado el compromiso de reserva en el TLC.

Añade que otro resultado de ello fue la disgregación de PEMEX en cuatro subsidiarias tres de las cuales fueron descapitalizadas deliberadamente para ir preparando su futura privatización parcial o total; y que las iniciativas no son sino signo de sometimiento del gobierno actual a las demandas de Estados Unidos de abrir la inversión extranjera como acción que se enmarca en una estrategia de los países consumidores para anular a la OPEP y garantizar acceso directo a los recursos naturales, con lo que inducen un nuevo orden internacional del petróleo en el que se enmarca la fundación de la Agencia Internacional de Energía y los tratados multilaterales enfocados a proteger inversiones extranjeras con sustento en mecanismos de arbitraje internacional que actúan en apego al aseguramiento de esos intereses; como también se encaminan en ese sentido otros mecanismos como el ASPAN para nuestra región que, sin ser vinculatorio jurídicamente y que opera por encima del Senado de México, busca en los hechos garantizar la provisión de crudo a Estados Unidos de parte de Canadá y México.

Específicamente respecto a las propuestas de iniciativa señala que la Ley Orgánica establece un régimen de excepción contrario a nuestro orden jurídica y fomenta producción de hidrocarburos por encima de nuestros intereses, incrementa discrecionalidad en la toma de decisiones a través de un Consejo de Administración en el que el Ejecutivo tendría amplia mayoría, que mantiene las subsidiarias pero que podría desaparecerlas o crear otras sin intervención alguna del Congreso; y que otro tanto sucede con la Comisión del Petróleo a la que se le dan facultades que debieran quedar en otras instancias; e incluso con la Comisión Reguladora de Energía que, si ya está abocada primordialmente a atender intereses privados en electricidad y gas, ahora tendrá un nicho mayor de discrecionalidad con la incorporación del petróleo y sus derivados. Concluye señalando que Calderón, al adoptar en su propuesta el modelo de PETROBRAS va a propiciar lo que pasó con ésta, en la que su bursatilización ha producido que el 60% de su capital sea propiedad de la bolsa de Nueva York; y que en definitiva van en contra de la tendencia actual de los países petroleros como China, Rusia y los de medio Oriente que están renacionalizando lo que alguna vez se trasfirió a inversión privada y que ya controlan más del 90% de sus reservas en base a empresas estatales que se fortalecen. Al considerar que las iniciativas atentan contra la soberanía y seguridad nacional, pide por último al Congreso que sen rechazadas y que se cree una comisión plural para preparar un plan de emergencia.

CLR considera estratégico el momento que el presidente presenta las iniciativas dado el agotamiento de reservas, los altos precios del petróleo y adecuadas por lo tanto para PEMEX porque incorpora herramientas que le permitirán enfrentar los retos que tiene, siendo el arbitraje internacional y la mejor forma de acceder a él uno de ellos; que ese es el mecanismo que permite solucionar mediante dictámenes imparciales y apegado a derecho internacional los conflictos en que intervienen particulares o entes públicos; que se recurre a él por ser de mayor rango, confiabilidad y especialización que los que ofrecen las instancias internas y porque permite a las partes definir la legislación de que país es la que se aplicará; que así se busca imparcialidad, ética y moralidad jurídica; y que en la búsqueda de preservar su prestigio, lleva a los árbitros internacionales a emitir

dictámenes justos y neutrales, pero que de no hacerlo hay la posibilidad, si así se estableció en los contratos, de rechazar los fallos emitidos por aquéllos.

Señala que en el marco del TLC México ya aceptó el arbitraje internacional conforme al Cetro de Arreglos de Diferencias en Inversiones y que es signatario de varias convenciones internacionales así como de otros mecanismos bilaterales que implican el arbitraje; que en México mismo hay instituciones como el Centro de Arbitraje o la Comisión de arbitraje de la CANACO con reconocimiento internacional y convenciones como la de la ONU en Nueva York o la de Panamá o Interamericana a las que México está adscrito desde hace décadas y por las que se obliga a acatar sus resoluciones; y que hay un percepción generalizada de que el acogerse a los tribunales internacionales provee de mayor seguridad jurídica por lo que resulta simplista el pensar que ello arriesga la soberanía.

Agrega que el propio Código de Comercio contiene un capítulo incorporado en 1993 en el que se contempla la validez de estos mecanismos; y que desde hace tiempo lo más común para PEMEX y la CFE es que se sometan a esas instancias, lo que nunca ha implicado que las leyes de otros países se impongan sobre nuestro derecho interno. Concluye señalando que aunque las iniciativas reconocen que el arbitraje es la mejor forma de resolver cierto tipo de controversias pero que habrá que cuidar entre otros aspectos el principio de la oportunidad de hacer valer derechos, el control Judicial (análisis de los jueces sobre si las resoluciones se apegaron a la legalidad); el orden público (requisito para que se respete el derecho publico); procedimientos pactados (que sean en los términos acordados por las partes); y la nulidad de laudos internacionales como posibilidad. Por todo ello no existe novedad alguna en las propuestas del Ejecutivo en esta materia, no se vulnera soberanía alguna con ese arbitraje y quienes así lo afirman es por desconocimiento de cómo opera el mecanismo, estando el caso reciente de Venezuela que recientemente ganó una controversia a la poderosa EXXON.

PLE señala que el arbitraje internacional previsto en las iniciativas del Presidente es acorde con la modernización y fortalecimiento de PEMEX ; y que en cualquier contrato puede establecerse el arbitraje en tres momentos diferentes o en los tres: a la suscripción del contrato, al momento de realizarse las licitaciones o bien a lo largo de la ejecución de los servicios u obras contratadas; que en los artículos 44 y 49 de la iniciativa propuesta queda clara esa posibilidad de intervención de tribunales internacionales pero que ello no es nada nuevo sino ratificación de una práctica que ya se ha establecido desde hace tiempo; y que de acuerdo con ellas las contrataciones podrán ser en diferentes modalidades: en exploración, explotación, almacenamiento transporte y distribución de crudo, de gas o derivados en ventas de primera mano; que los contratos de PEMEX siempre se han apegado a esa normatividad, bien bajo la modalidad de derecho público internacional o privado internacional, dependiendo de la naturaleza de la contraparte. Y que eso no ha sido motivo de enfrentamiento con otros estados o de sujeción a sus leyes; que igual la Ley de Obras Públicas contempla contrataciones no sólo nacionales sino internacionales, sin que esto haya traído efectos nocivos; y que las iniciativas son consistentes con las convenciones de arbitraje internacional firmadas por México, la Interamericana o la Convención de Roma; y que por lo tanto a PEMEX se le pueden aplicar ordenamientos de derecho internacional público y eventualmente de derecho intencional privado.

Concluye proponiendo que en lo relativo al derecho público internacional se promueva un ordenamiento específico para este tipo de contrataciones por parte del sector energético para evitar la discrecionalidad en la toma de decisiones; que se expidan con urgencia las reglas para el arbitraje internacional que están pendientes desde el año 2000 conforme a las leyes de obras públicas y de adquisiciones; que el arbitraje no es nuevo teniendo en nuestro país ya varias décadas y en Francia más de 100 años; y que se establezcan las medidas adecuadas del quién, cuándo y donde, en relación con el arbitraje y, por lo tanto, una participación activa del Congreso en la expedición y aprobación de las reglas de arbitraje. Que está de acuerdo en que PEMEX se modernice pero sometiéndolo a disposiciones o nueva normas como las que señala: ley especial en materia de contratación y arbitraje; el establecimiento de un Comité de Contrataciones que no se

contempla en la iniciativa; y que se otorgue total transparencia a los contratos mediante un Registro Público de Contratos.

NGR coincide en que para PEMEX el arbitraje no le es ajeno sino que se ha apegado a él durante años y que en este sentido la iniciativa plantea innovaciones sin que por ello se pierda el control directo en las actividades exclusivas de exploración y explotación de hidrocarburos y que aquélla es congruente con el artículo 34 Constitucional, que no implica privatización alguna sino que busca modernizarlo y reforzarlo; que el arbitraje ha cobrado creciente importancia en la medida en que avanzó la globalización, y que tiene varias ventajas entre otras la de la especialización; y que al respecto hay varias instancias internacionales, la de Londres, la de Nueva York, la Interamericana a la que PEMEX ha acudido; y que en última instancia si los resoluciones se consideran injustas o violan las formalidades se tiene el recurso de no acatarlas con sustento en nuestra legislación nacional. Que sobre este tipo de arbitraje ya hay autorización para México en sus leyes y tratados internacionales suscritos, y que además de las convenciones el propio Código de comercio tiene 15 años que incorporó y reconoció estas figuras o instancias arbitrales, por lo que las iniciativas son pertinentes en este punto por las mejores condiciones de contratación que ello permitirá para PEMEX: que en los contratos de ésta es recurrencia común la cláusula de aceptar el arbitraje por lo que no se presenta en la iniciativa ninguna contradicción o violación de esta añeja práctica.

Conforme a ello considera de urgencia verdadera que se aprueben las iniciativas del Presidente con las adecuaciones que estimen los legisladores para darle más facilidades y flexibilidad a PEMEX sobre las contrataciones, lo que le permitirá el mejor cumplimiento de sus objetivos: privilegiar los resultados, aumentar competitividad y productividad a lo que contribuirá la nueva modalidad de contratos, de manera acorde a las condiciones que en el ámbito internacional se presentan para la industria petrolera con sus peculiaridades: larga maduración de proyectos de inversión, adquisición de tecnología superespecializada, con las certezas necesarias para que fluya la inversión requerida. Conmina a los legisladores que se aboquen a la discusión de las iniciativas con las adecuaciones que estimen necesarias no sin reiterar que la iniciativa es

constitucional, que no es privatizadora, que se apega al control de las actividades exclusivas para el Estado y que si se aprueba va a ser para fortalecimiento de PEMEX y en beneficio de todos.

HLM coincide con otros expositores que aunque la discusión del tema debiera ser eminentemente jurídico no puede aislarse de las implicaciones ideológicas y políticas que entraña; que la relación entre PEMEX y las empresas extranjeras se da a través del régimen de contratación reconocido por la Ley Reglamentarias del Artículo 27 Constitucional y que esa relación puede darse en términos de derecho público internacional o derecho privado internacional; pero que en nuestro propio orden normativo se establece que los inversionistas extranjeros habrán de considerarse nacionales en cuanto a la renuncia a invocar derecho de otros países para amparar sus intereses privados; y respecto a las iniciativas del Presidente, que no existe ninguna disposición en contrario a ello por lo que no se afectarían las formalidades de los contratos que se suscriban. Agrega que la vía contractual se utiliza para personas morales nacionales o extranjeras que tienen capacidad jurídica para contratar y que en ese sentido PEMEX realiza actos de derecho público propios del derecho administrativo, pero también de derecho privado propios del derecho civil y mercantil. Que las iniciativas se apegan y respetan el principio general de igualdad de las partes ante la ley conocido en lo internacional como, en contra de la discriminación; que otro principio es el de no establecer privilegios a lo que debe estar muy atento el Congreso cuando dictamine y discuta las iniciativas a partir de la premisa de apegarse a la exclusividad del Estado en las materias que tiene reservadas.

Agrega que las reglas básicas a que han de apegarse los contratos no puede ser materia de decisión del consejo de administración sino ser establecidas en el cuerpo de la Ley bajo las premisas de igualdad de las partes ante la ley, la capacidad de celebración de tratados y que no sean materia de negociación o contratación las que de manera exclusiva corresponden al Estado; que ya el TLC que es superior en jerarquía a las leyes federales se establecieron al respecto reservas para evitar la inversión extranjera en áreas reservadas y que por lo tanto lo que el Congreso llegue a aprobar tiene que ser

consistente con esa cláusula de reserva, cuestión que se encuentra omitida en las iniciativas del Ejecutivo, que de hecho de manera implícita puede interpretarse como la posibilidad de aceptar inversiones hasta del 100% en áreas reservadas; que en efecto la posibilidad prevista en las iniciativas de participación de instancias con jurisdicción extranacional no es nueva, pues de hecho ya existe en la letra de la ley pero que el problema es que no siempre se ha respetado el principio de inmunidad, aunque sí en la mayor parte de los casos, donde tribunales internacionales se han tenido que apegar a este principio. Finaliza señalando que la propuesta en sus artículos 14 y 49 resulta inconstitucional porque faculta a PEMEX a la realización de actos que son irrenunciables como facultad de otras instancias como el Congreso y por lo cual de ser aprobadas estarían vulnerando el orden jurídico.

MES indica que como cualquier otra entidad PEMEX tiene que sujetarse a obligaciones contractuales, que la contratación es desde luego consustancial al derecho civil en las tradiciones romana y anglosajona y que no cree que el tema nodal sea en de si hay sometimiento o no a tribunales extranjeros; que estemos o no de acuerdo el hecho es que estamos en un mundo crecientemente interdependiente y en proceso de internacionalización creciente por lo que el comercio internacional al aumentar ha requerido de mecanismos cada vez más complejos como parte de la propia evolución de la actividad económica y que es inevitable que ello propicie conflictos que buscan ser resueltos con innovaciones jurídicas en el derecho internacional; que a la luz de ello los tribunales nacionales se consideran insostenibles para ofrecer respuestas justas para las partes, lo que explica el arbitraje internacional.

Pero que este tipo de mecanismos funciona desde hace más de medio siglo por lo que solo quienes no conocen pueden sorprenderse de que PEMEX o cualquier otra entidad tengan que apegarse a esas instancias; que se impulsaron con el consentimiento y apoyo de la comunidad internacional dado que casi la totalidad de los países han suscrito las convenciones internacionales respectivas, en especial la promovida por la ONU y la convención Interamericana; y que en las propias leyes mexicanas se reconoce como es el caso del Código de Comercio; y que el Congreso ya debiera haber tomado cartas en el

asunto para expedir una ley específica sobre arbitraje internacional cada vez más necesaria para lo que él había propuesto hace años un proyecto de iniciativa; que el arbitraje tiene que ver con la justicia internacional, camino que en los hechos es el de la modernidad por lo que la normalidad es que PEMEX se apegue a ese derecho y a esos mecanismos sin que signifique sometimiento a leyes de otro país.

Que lo que ofrecen es justeza en dictámenes, confiabilidad en el arbitraje, especialización para emisión de veredictos y también porque son mecanismos internacionales que antes de emitir resoluciones privilegian el recurso de la conciliación conforme a lo cual se han resuelto más del 50% de los asuntos que se les presentan. Concluye señalando que como cualquier tribunal los internacionales tampoco son infalibles, que en ellos como en todo a veces se gana y en otros se pierde pero que lo importante es el reconocimiento que se les da como autoridad par las decisiones que toman; y que el camino para ir al arbitraje es el acuerdo de las partes por la vía del establecimiento en los contratos de la cláusula respectiva, y que tiene que ser precisamente en el contrato, no después cuando se quieran hacer valer derechos, solicitando a los legisladores que se aboquen al estudio serio de este recurso no únicamente para el caso de estas iniciativas sino para establecerlo como principio y base de una legislación especializada en la materia.

AJR advierte a los legisladores que como representantes de la república están obligados a tutelar el interés de la cosa pública y no los intereses privados y que en ese sentido deben rechazar la iniciativas del Ejecutivo que se encaminan precisamente a hacer prevalecer éstos por encima de los de la nación; que de hecho atienden sobre todo a intereses geopolíticos de Estados Unidos según acuerdos no escritos comprometidos en el merco del ASPAN que forma parte de la política petrolera para poner a salvo los beneficios de las denominadas *siete hermanas*; que así como antes la medida de valor y de poder estaba dado por el patrón oro ahora se ha sustituido por *el oro negro* que es símbolo actual de dominación; y que por ello ahora la tendencia en los países petroleros es hacia la renacionalización de los hidrocarburos por lo que sus empresas son ya dueñas del 95% de las reservas mundiales a diferencia de hace 20 años cuando estaba

en manos de las petroleras privadas un 60% de aquéllas y que las iniciativas de Calderón van totalmente en contra de esa tendencia a partir de compromisos asumidos para fungir como reserva estratégica de la política energética de Estados Unidos; que incluso este país alegando principios de seguridad nacional se ha opuesto a que países como China adquieran compañías petroleras norteamericanas y que otro tanto está haciendo Rusia que con Putin está en vías de recuperar casi al 100% lo que Yeltsin había privatizado; que de lo estratégico del recurso en general y para la geopolítica de Estados Unidos habla el hecho de que la invasión a Irak fue con el propósito no explícito de hacerse de cuantiosas reservas y que esa política pudiera extrapolarse a otros países si se oponen a esa dominación.

Agrega que el mayor negocio hoy en día es el del petróleo por un monto en 2007 de hasta 4 millones de millones de Dólares, que otros países petroleros han entendido el papel geoestratégico del petróleo conscientes de que a una carencia de tecnología que finalmente puede adquirirse en los mercados lo importante es no perder el dominio y soberanía sobre sus recursos por lo que tienden a la integración vertical de sus industrias en contraposición a México que ha abandonado cualquier esquema holístico al respecto, como se constata con la privatización que ya inició mediante la asignación de jugosos contratos a trasnacionales como Repsol que será proveedor casi único de gas importado para la generación de energía eléctrica; y que es justamente ahora que el petróleo alcanza los 147 dólares por barril cuando al gobierno de México se le ocurre privatizar mediante reformas a leyes secundarias que violan los principios constitucionales a favor de empresas trasnacionales que atentan contra derechos humanos, laborales y contra el medio ambiente; y que no es posible seguirnos apegando a exigencias de Washington que por un lado exige apertura a sus socios y a los países del hemisferio, pero que por otro se cierra a la apertura cuando ve en riesgo sus intereses.

Concluye señalando que la propuesta de reforma de Calderón se sujeta a intereses trasnacionales, ignora los aspectos geopolíticos del papel del petróleo, se congracia con la iniciativa privada y que de aprobarse propiciará la balcanización de la industria

petrolera como sucedió con la banca en la que las matrices extranjeras definen en alto grado la política del gobierno en la materia, solicitando al congreso que deseche esas propuestas.

VFO aduce que los dos enfoques que se han externado, el geopolítico y el jurídico respecto a este tema no son o no debieran ser excluyentes; que en éste y en otros foros se han expresado argumentos de peso para estar en contra de las iniciativas del Presidente por su intención de debilitar la soberanía del país, porque continúan la línea como ya lo expuso el Auditor Superior de seguir tapando hoyos en la política fiscal y de seguir en la practica transfiriendo recursos a los grandes empresarios, por la corrupción asociada a PEMEX sobre lo que no se aportan soluciones y por la dilapidación en gasto correine que se ha hecho de los excedentes petroleros en los últimos años, por la impunidad, opacidad y falta de transparencia que se han dado alrededor de PEMEX.

Considera que así de simple y de simplista como lo es el diagnóstico oficial así resultan también las iniciativas presentadas que de aprobarse seguirán propiciando confiscación de ingresos de PEMEX en detrimento de sus necesidades y planes de expansión; que en el fondo buscan la entrega de PEMEX a la iniciativa privada nacional y extranjera de donde no resulta sorpresivo que no propongan una sola línea para incrementar la investigación y desarrollo en el IMP o en las universidades; y que en general se inscribe en la política de privatización que se implantó hace 20 años que ha agudizado concentración del ingreso y polarización social.

Agrega que en efecto se requiere una reforma pero que ésta debe ser integral contemplando al sector en su conjunto, que se vincule a una política de desarrollo industrial, de cuidado del ambiente, de desarrollo de la ciencia y la tecnología y al desarrolla futuro del país y, por lo tanto, en el marco de una auténtica política hacendaria que aumente sustancialmente la captación haciendo pagar a quienes deben hacerlo, un sistema fiscal que en lo inmediato libere más de sus propios recursos a PEMEX; y que incluso los países más capitalistas se alejan ya del modelo neoliberal y que el propio Banco Mundial que fue su principal impulsor recomienda su abandono sin que el

gobierno mexicano se entere de lo necesario que ello resulta para comenzar a revertir sus efectos nocivos; y que el fondo de las iniciativas está precisamente la intención de permanencia de este modelo, seguir favoreciendo intereses privados por encima del bien público y de los derechos sociales, encaminándose en el fondo a apuntalar el proyecto hegemónico de Estados Unidos al asegurarle su seguridad energética en vez de la nuestra, al país de mayor consumo, el más dilapidador de este recurso no renovable; y que al plegarnos a esos propósitos alimentamos el círculo en el que Estados Unidos seguirá ejerciendo presiones sobre México, sobre América Latina y sobre otros países que le garanticen continuidad para sus necesidades de consumo. Concluye señalando que por la intencionalidad privatizadora de las iniciativas el Congreso tiene la obligación de rechazarlas.

Anexo

Numeralia y otra información relevante

Numeralia

6	iniciativas del Ejecutivo Federal (5 para reformas a ordenamientos existentes, y 1 para la emisión de una nueva ley; 5 presentadas al Senado de la Republica y una a la Cámara de diputados
5	funcionarios del Gobierno Federal para fundamentar la propuesta
19	temas a discusión
21	foros del 8 de mayo al 22 de julio
162	expertos participantes
3	Presidentes de partidos políticos
5	Gobernadores y Jefe del Gobierno del D. F.
14	Coordinadores de fracciones parlamentarias (Cámaras de Senadores y Diputados)
71	días de debate
210	intervenciones de legisladores (senadores y diputados)
132	horas de trasmisión del Canal del Congreso
9	iniciativas suscritas por legisladores del PRI, a la conclusión de los foros (6 propuestas de reforma o adición y 3 iniciativas de ley)

Otra información relevante

Pluralidad y representatividad de los participantes en los foros

- Empresarios (CANACINTRA, CANAIC IMEF, directivos de empresas privadas: Modelo, Ateca. etc.)
- Gobierno (PEMEX ,SENER, CRE, IPAB)
- Partidos y frentes políticos
- Gobernadores (5) y Jefe de Gobierno del D. F.
- Científicos (entre ellos un P. Nobel, M. Molina, directivos de institutos de investigación)
- Academia (UNAM, CIDE, COLMEX, IPN, UAM, ITAM, ITESM, UIA, Esc. Libre de Derecho)
- Intelectuales
- Consultores privados en energía (de PEMEX y de petroleras Internacionales)
- Exfuncionarios de PEMEX
- Sindicatos (SME)
- Medios (periodísticos)
- Exfuncionarios gubernamentales
- Asesores del Congreso o de las fracciones parlamentarias en ambas cámaras
- Fundaciones
- Organizaciones de profesionistas (colegios y barras)
- Directores de revistas especializadas en energía
- Funcionarios bancarios (BANCOMER, etc.)
- Exministros de la SCJN

Principales ejes e ideas más recurrentes

- La conservación para la Nación de los recursos del subsuelo;
- La contextualización de la reforma para el subsector de hidrocarburos, en el marco amplio de una política de Estado de largo aliento, en sus vinculaciones con una política integral del sector energía y con una visión a futuro del proyecto de país;
- Rechazo amplio a la posibilidad de reformas al artículo 27 Constitucional y otros artículos interrelacionados;
- Recuperación y apuntalamiento de los hidrocarburos como pivote del desarrollo económico y social;
- Avance simultáneo a la reforma en hidrocarburos, en el estudio, desarrollo e instauración de fuentes alternas para preparar la transición energética;
- Invariabilidad del sentido último de la renta del petróleo en beneficio exclusivo de los mexicanos y del desarrollo del país;
- Fortalecimiento de la autonomía técnica, presupuestal, financiera y administrativa para PEMEX, mediante la profunda revisión y adecuación de su normatividad y sus órganos de gobierno;
- Racionalización y reasignación de atribuciones en materia de hidrocarburos en función de su propia naturaleza para distinguir y responsabilizar de funciones específicas a los entes u órganos reguladores, ejecutivos y operadores de la política;
- Abolición de la opacidad y ambigüedad que prevalece en amplias parcelas del subsector, para una adecuada transparencia y rendición de cuentas a la sociedad;
- Asunción de un papel más protagónico del Congreso en la aprobación del número, perfiles y ratificación del nombramiento de miembros del Consejo de Administración de PEMEX; y de los integrantes de los comités internos o entes externos a su alrededor, que se creen para el mejoramiento de la eficiencia, eficacia y rendición de cuentas derivadas de la operación;
- La necesidad de avanzar hacia una reforma hacendaria integral, que acompañe y apunte la implementación del proyecto de reforma en hidrocarburos;
- La convicción de que en el origen de las insuficiencias de PEMEX subsisten dos elementos que se retroalimentan: insuficiencia de recursos, sí, pero también deficiencias marcadas en la operación;
- Rechazo a contratos de riesgo para asociación con capitales privados que impliquen repartición de rentas que corresponden a los mexicanos;
- Apuntalamiento de la investigación y desarrollo en torno al sector, mediante el relanzamiento del IMP y la inyección de más recursos con ese fin a la UNAM, el IPN y otras universidades públicas, en especial de los estados petroleros;

Principales ejes e ideas más recurrentes (cont...)

- Acometer de manera prioritaria las labores de exploración y producción de las reservas probadas, probables y posibles y, simultáneamente, propiciar las condiciones de desarrollo o transferencia de tecnología para la incursión hacia las reservas potenciales en aguas profundas;
- La inmediata renegociación de una moratoria del Tratado del Hoyo de Dona con Estados Unidos para la eventual exploración y explotación conjunta de recursos compartidos en el Golfo de México;
- La búsqueda de fórmulas equitativas para la solución a la deuda de PEMEX y a su pasivo laboral;
- La conformación de un ente autónomo que defina política, estrategia y planes de largo plazo para el subsector y eventualmente para el sector energía en su conjunto; que norme adquisición y/o desarrollo de tecnología; evalúe y dictamine sobre la viabilidad técnica, financiera y administrativa de los proyectos de inversión;
- La necesidad de dotar a PEMEX de un nuevo régimen fiscal, en concordancia con una política fiscal integral, que a corto plazo le aligere sus cargas financieras;
- La agregación creciente de valor a las exportaciones, para aumento de renta por facturaciones de derivados petrolíferos;
- Superación de la actual tendencia que ha hecho de PEMEX cada vez más, un administrador de contratos;
- Reconfiguración urgente de refinerías e iniciación de otros proyectos para construcción de nuevas, para acortar la brecha de dependencia en diéses y gasolinas, sin compartimiento de rentas con inversionistas privados;
- Reinsertar al petróleo dentro de la más amplia estrategia de seguridad energética y en su papel geopolítico en el marco de la seguridad nacional; y gestionar en lo internacional el respeto absoluto al Tratado de Derechos del Mar;
- Rechazo a contratos de riesgo para asociación con capitales privados que impliquen repartición de rentas que corresponden a los mexicanos;
- Recuperar gradualmente el papel que tuvo en el pasado el subsector de petroquímica en sus productos derivados, en especial los insumos para la producción de amoníacos nitrogenados para la producción de fertilizantes;
- Cualquier proyecto de reforma al que se arribe requeriría el punto de vista de los trabajadores y el sindicato petrolero

Expertos participantes en los foros

TEMA	EXPOSITOR(ES)	FECHA	TEMA	EXPOSITOR(ES)	FECHA
Fundamentación de la propuesta	Dra. Georgina Kessel Martínez Dr. Jesús Reyes Heróles González Garza Dr. Carlos Morales Gil Ing. José Antonio Ceballos Soberanis Lic. Francisco Xavier Salazar Sáenz	8 de mayo	Análisis constitucional de las Iniciativas de Reforma Energética (2)	21. Dr. Miguel Carbonell 22. Dr. Raúl Carrancá y Rivas 23. Dr. Sergio García Ramírez 24. Dr. Luis Javier Garrido 25. Lic. Fauzi Hamdan A 26. Dr. Sergio López Ayllón 27. Lic. José Elías Romero Apis 28. Dr. José Roldán Xopa	22 de mayo
Los principios que deben regir la Reforma Energética en México (1)	1. Lic. Germán Martínez Cázares 2. Lic. Beatriz Paredes Rangel 3. Ing. Cuauhtémoc Cárdenas 4. Dip. Jorge Emilio González Martínez 5. Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti 6. Dr. Carlos Elizondo Mayer Serra 7. Dr. Lorenzo Meyer 8. Lic. David Ibarra Muñoz	13 de mayo	Transición y seguridad energéticas	29. Dr. Gerardo Gil Valdivia 30. Dr. Pablo Mulás del Pozo 31. Dr. Odón de Buen Rodríguez 32. CP Francisco Rojas Gutiérrez 33. Dr. Francisco Barnés de Castro 34. Sr. Martín Esparza 35. Dr. Alejandro Álvarez 36. Dr. Mario Molina	27 de mayo
Los principios que deben regir la Reforma Energética en México (2)	9. Dr. Héctor Aguilar Camín 10. Dra. Claudia Scheinbaum 11. Ing. Javier Jiménez Spriú 12. Lic. Porfirio Muñoz Ledo 13. Dr. Luis Rubio 14. Dr. Javier Beristáin	15 de mayo	Importancia del sector energético en el desarrollo nacional y regional	37. Ing. Eugenio Hernández 38. Lic. Fidel Herrera Beltrán 39. Lic. Marcelo Ebrard Casaubon 40. Lic. Leonel Godoy Rangel 41. Lic. Juan Manuel Oliva Ramírez 42. Dr. Marco Antonio Adame Castillo	29 de mayo
Análisis constitucional de las Iniciativas de Reforma Energética (1)	15. Dr. Arturo Zaldívar Lelo de Larrea 16. Lic. Juventino Castro y Castro 17. Dr. Arnaldo Córdoba 18. Dr. Jaime Cárdenas 19. Dr. Héctor Fix Fierro 20. Dr. Mario Becerra Pacoroba	20 de mayo	Exploración, explotación y restitución de reservas petroleras	43. Dr. Carlos Morales Gil 44. Dr. Ricardo Padilla 45. Ing. Gustavo Bonilla 46. Lic. Adrián Lajous Vargas 47. Ing. Eduardo Barrueta Zenteno 48. Dra. María Fernanda Campa 49. Dr. José Eduardo Beltrán 50. Dr. Ricardo Prian Calletti	3 de junio

TEMA	EXPOSITOR(ES)	FECHA	TEMA	EXPOSITOR(ES)	FECHA
Yacimientos transfronterizos: negociación, exploración y explotación	51. Dra. Lourdes Melgar Palacios 52. Dr. David Enríquez 53. Dr. Néstor Martínez Romero 54. Emb. Miguel Ángel González Félix 55. M en I Adán Ernesto Oviedo Pérez 56. Mtro. Fabio Barbosa 57. Emb. Gustavo Iruegas 58. Emb. Alberto Székely	5 de junio	Transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados	75. Ing. Miguel Marón Mansur 76. Ing. Mario Nieto Garza 77. Dr. Raúl Monteforte Sánchez 78. CP. Juan Pablo González Córdova 79. Gral. Jorge García Henaine 80. Ing. Armando Etcheverry 81. Ing. Isidro Rodríguez Carbajal 82. Lic. Jorge Padilla	17 de junio
Autosuficiencia de petrolíferos: refinación de petróleo	59. José Luis Aburto Ávila 60. Eduardo Andrade Iturribarría 61. Guillermo Ruiz 62. Ing. Miguel Tame Domínguez 63. Ing. Juan Antonio Bargés 64. Ing. Fernando Manzanilla 65. Ing. Felipe Ocampo Torrea 66. Ing. José Antonio Beltrán	10 de junio	Destino de la renta petrolera de México	83. Lic. Rolando Cordera Campos 84. Ing. Rogelio Gasca Neri 85. Dr. Alejandro Hernández Delgado 86. Dr. Arturo Huerta González 87. Dr. Ernesto Marcos Giacomani 88. Mtra. Ifigenia Martínez Hernández 89. Dr. Alejandro Reynoso 90. Dr. Alejandro Werner Wainfeld	24 de junio
Política e instrumentos para impulsar la industria petroquímica	67. Dr. Abraham Klip Moshinsky 68. Ing. Raúl Livas Elizondo 69. Ing. José Luis Zepeda Peña 70. Dr. Othón Canales Treviño 71. Ing. Carlos Mireles 72. Ing. Rocío Nahle 73. Ing. Rafael Decelis 74. Lic. Antonio Gershenson	12 de junio	Régimen fiscal de Petróleos Mexicanos	91. Dr. Herbert Bettinger Barrios 92. Dr. Jorge Chávez Presa 93. Dr. Mario di Constanzo Armenta 94. Dr. José Antonio Meade Kuribreña 95. Dr. Roberto Newell García 96. Lic. Sergio Ramírez Martínez 97. Dr. Fluvio Ruiz Alarcón 98. Lic. Juan José Suárez Copel	26 de junio

TEMA	EXPOSITOR(ES)	FECHA	TEMA	EXPOSITOR(ES)	FECHA
Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos: vías para mejorarla	99. Dr. Agustín Carstens Carstens 100. Lic. Esteban Levín Balcells 101. Mtro. Sergio Benito Osorio Romero 102. Lic. Juan Manuel Romero Ortega 103. Mtro. Francisco Suárez Dávila 104. Dr. Carlos Tello Macías 105. Lic. Gerardo Vargas Ateca 106. Dr. Alejandro Villagómez Amezcua	1 de julio	Organización y administración de Petróleos Mexicanos	123. Lic. Manuel Camacho Solís 124. Dr. Mario Gabriel Budebo 125. CP. Roberto Danel Díaz 126. Ing. Gonzalo Martínez Corbalá 127. Dr. Jorge Fabre Mendoza 128. Lic. Julio Millán Bojalil 129. Lic. Enrique Quiroz Acosta 130. Ing. Antonio Saldivar Fernández	8 de julio
Órganos reguladores de la actividad petrolera y energética	107. Dr. Guillermo Cruz Domínguez Vargas 108. Mtro. Javier Estrada Estrada 109. Ing. Francisco Garaicochea Petrírena 110. Dr. Pascual García de Alba 111. Lic. Adrián Lajous Vargas 112. Dr. Ignacio Marván Laborde 113. Lic. Cuauhtémoc Sánchez Osio 114. Ing. Francisco Xavier Salazar Sáenz	2 de julio	Adquisiciones, contratos y obras públicas de Petróleos Mexicanos	131. Dr. Manuel Barquín Álvarez 132. Ing. Sergio Guaso Montoya 133. Ing. Alfonso Hickman Sandoval 134. Mtro. Carlos Huerta Durán 135. Lic. Rogelio López Velarde 136. Dr. Víctor Rodríguez Padilla 137. Sr. David Shields 138. Lic. Rubén Valdez Abascal	10 de julio
Tecnología e investigación científica en el campo petrolero	115. M. en C. Enrique Aguilar Rodríguez 116. Dr. Gustavo Chapela Castañares 117. Ing. Heber Cinco Ley 118. Ing. Nicolás Domínguez Vergara 119. Ing. José Luis Fernández Zayas 120. Dr. Leopoldo García Colín 121. Ing. Leopoldo Rodríguez Sánchez 122. Dra. Rosaura Ruiz Gutiérrez	3 de julio	Política e instrumentos para impulsar la industria nacional relacionada con el sector petrolero (proveeduría y construcción)	139. Ing. Luis Puig Lara 140. Lic. Mario de la Cruz Sarabia 141. Ing. Luis Manuel Ocejo Rodríguez 142. Ing. Javier Hinojosa Puebla 143. Ing. Humberto Armenta González 144. Dr. Alberto Montoya Martín del Campo 145. Mtro. Luis Linares Zapata 146. Ing. Gilberto Ortiz Muñiz	15 de julio

TEMA	EXPOSITOR(ES)	FECHA	TEMA	EXPOSITOR(ES)	FECHA
Transparencia, rendición de cuentas y combate a la corrupción en Petróleos Mexicanos	147. CP. Arturo González de Aragón 148. Mtro. Alonso Lujambio Irázabal 149. Mtro. Gabriel Moctezuma Muñoz 150. Sr. Alberto Núñez Esteva 151. Dr. Mariano Palacios Alcocer 152. Mtro. Jorge Romero León 153. Ing. Octavio Romero Oropeza 154. Lic. Roberto Zavala Echavarría	17 de julio	Relaciones con compañías extranjeras y jurisdicción de tribunales extranacionales	155. Lic. Manuel Bartlett Díaz 156. Lic. Miguel Estrada Sámano 157. Lic. Víctor Flores Olea 158. Lic. Néstor García Reza 159. Lic. Alfredo Jalife Rahme 160. Lic. Humberto Lira Mora 161. Lic. Carlos Loperena Ruiz 162. Lic. Pedro López Elías	22 de julio



**INSTITUTO DE INVESTIGACIONES LEGISLATIVAS
DEL SENADO DE LA REPÚBLICA**

**“BELISARIO DOMÍNGUEZ
DIRECCIÓN GENERAL DE ESTUDIOS LEGISLATIVOS:
Gobierno y Administración Pública**

