

# **HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA**

## **¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?**

**Víctor Rodríguez Padilla**

15 de octubre de 2012

Durante la pasada campaña electoral los candidatos a la presidencia de la república sugirieron una segunda reforma energética que vendría a complementar o a corregir la que se aprobó en 2008. Si se cumplen los pronósticos Enrique Peña Nieto (EPN) estará enviando su iniciativa al Senado durante el primer trimestre de 2013. Por lo pronto legisladores de todos los partidos ya están elaborando sus propias propuestas para reforzar, enriquecer o confrontar la del nuevo mandatario. Algunos no sólo actuarán de manera reactiva, también impulsarán su visión, sus ideas, sus creencias, sus ideales y, a final de cuentas, su propio proyecto de país. En principio se habla de una reforma energética pero el vector de fuerzas apunta hacia los hidrocarburos.

¿Hacia dónde buscarán orientar el sector energético? ¿Cuál será el contenido de la reforma? ¿Cuál será su naturaleza y alcance? Todos los partidos se dicen motivados por la búsqueda de una mayor seguridad energética, es decir, la garantía de un flujo de energía continuo, suficiente, confiable, económico y de alta calidad. También los anima la obtención de recursos para financiar el desarrollo, la protección del ambiente y la armonía con las comunidades afectadas por la construcción y funcionamiento de la infraestructura de suministro. La fractura entre la izquierda y la derecha no está en los objetivos generales de la política energética sino en el diagnóstico y la estrategia. La polémica gira particularmente en torno al papel del Estado en cuatro temas esenciales: la administración del subsuelo, el futuro de Pemex, la propiedad de los hidrocarburos y el reparto de la renta petrolera.

### **Desde la izquierda**

A grandes rasgos la izquierda buscará sanar y fortalecer a Pemex, conservar la propiedad de los hidrocarburos a lo largo de toda la cadena de valor, defender la presencia del Estado en la industria petrolera y recuperar el terreno perdido, sin embargo, esto último no será apoyado por todas las corrientes. La izquierda, dividida por naturaleza, actúa en bloque sólo de manera esporádica. Durante la campaña por la presidencia de la república, partidos, corrientes, grupos y personalidades cerraron filas alrededor de Andrés Manuel López Obrador, pero al no obtener el triunfo la alianza se disuelve rápidamente. En el momento de escribir estas líneas el proceso electoral aún no terminaba pero ya muchos le habían dado la espalda al tabasqueño y buscaban posicionarse de manera independiente en el nuevo contexto. El espectro político se abre nuevamente.

En el tema de la reforma energética hay tantas posiciones como corrientes, sin embargo forman dos grandes grupos: por un lado los que desean regresar a una industria petrolera

## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

ampliamente estatizada tal como establece la letra y el espíritu de la Constitución; por otro lado, los que dan por sentado, primero, que el sector ya se abrió con todas las reformas legales que le han dado la vuelta a la máxima ley del país, segundo, que sería inviable y demasiado costoso dar marcha atrás y, tercero, que sería mejor aceptar la inversión privada tomando algunas precauciones, entre ellas, dosificar su avance, impedir sus abusos y negarle una participación directa en la renta petrolera.

La izquierda moderada considera la apertura como inevitable, irreversible y hasta deseable en algunas actividades. Esa corriente mayoritaria del PRD aceptó los contratos integrales de exploración y producción luego de una breve y desganada resistencia en el Congreso. Su estrategia de pactar alianzas electorales con el PAN y presentarse ante los poderes fácticos como la izquierda moderna, de vena socialdemócrata, la lleva a la adopción de posturas negociadoras, flexibles y cooperativas. La bursatilización de Pemex, por ejemplo, no es un tema que les quite el sueño.

Cuauhtémoc Cárdenas adopta posiciones más firmes. Considera que “la privatización de los activos de Pemex sería un paso grave”, pero sería aún más grave “entregar a intereses ajenos a los del Estado los recursos naturales que de manera exclusiva gestiona y transforma Pemex por mandato del Estado, ya que significaría “lesionar la seguridad energética de la nación, perder la seguridad de los ingresos que la industria petrolera aporta a las finanzas públicas y dejar que un recurso estratégico se maneje en función de intereses particulares y no de acuerdo al interés público y nacional, condición a la que, por cierto, se debe regresar”. El detalle es que no dice cuándo y cómo regresar y si está dispuesto a salir a las calles y a encabezar la manifestación.

La posición de AMLO está lejos del radicalismo que algunos le asocian. El tabasqueño consideró un triunfo las conquistas de la izquierda durante la reforma de 2008, porque “de lo venía a lo que se aprobó había una gran diferencia”. En realidad cerró los ojos porque así le convenía en su estrategia para llegar a Los Pinos. Gracias a esa reforma firmas privadas nacionales y extranjeras ya pueden explorar y producir hidrocarburos mediante contratos petroleros, así como realizar mediante contratos de servicio todas las actividades que constituyen la industria petrolera estatal. Ya como candidato AMLO prometió suspender la entrega de concesiones mineras pero no cancelar ninguna de las otorgadas, al tiempo que iniciaría un proceso de revisión para que los concesionarios pagaran impuestos, dieran a sus trabajadores todas las prestaciones de ley y cuidaran el medio ambiente. En el mismo tenor prometió respetar los contratos y permisos ya otorgados en áreas de intervención exclusiva del Estado en petróleo y electricidad, así como desechar únicamente las solicitudes lesivas al interés público.

Ahora que los poderes fácticos le impidieron por segunda vez llegar a la presidencia de la república ha manifestado públicamente su decisión de oponerse “a la aplicación de las llamadas reformas estructurales como la laboral, la fiscal, la energética y todas aquellas medidas que se tomen en contra de los intereses del pueblo y de la nación”. Sin embargo esa oposición será por medios pacíficos, formará parte de un “plan de desobediencia civil, que incluye el compromiso de seguir luchando bajo el principio de la no violencia, sin caer en provocaciones, sin afectar a terceros”. Una garantía de que no se desbordarán los cauces legales es la transformación del Movimiento de Regeneración Nacional en partido político. Sin embargo la ambigüedad persiste pues sentenció que dicho movimiento desplegará toda su fuerza para evitar la privatización del petróleo y que se opondrá a cualquier reforma al

## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

artículo 27 Constitucional que pretenda entregar el petróleo a particulares, nacionales y extranjeros.

Las personalidades y grupos más radicales se opondrán a toda reforma que implique liberalización, desestatización y privatización, sin embargo son una minoría sin más fuerza que la de sus ideas nacionalistas y anti neoliberales, aún compartidas por un amplio sector de la población.

Una de las razones por las cuales la izquierda estaría dispuesta a discutir una segunda reforma energética es la difícil situación por que atraviesa Pemex tras el paso de las últimas administraciones federales, que independientemente de sus colores partidistas han socavado las bases técnicas, gerenciales y culturales del organismo para quitarle su esencia como *compañía petrolera al servicio de la patria*, quedando reducida a una simple administradora de contratos, facilitadora de la expansión del sector privado, estancada, quebrada, sin visión dentro de la industria petrolera internacional, sin otro rumbo que el derivado del jaloneo de intereses económicos, y de su uso como soporte esencial de las finanzas públicas y elemento estabilizador de la macroeconomía. El propósito será sacar a flote al organismo, darle un nuevo aliento, renovarlo y propulsarlo para que retome su papel de pilar del crecimiento de la economía. “Pemex bien vale una segunda reforma energética”, se oye en pasillos y salones; “si en varias ocasiones Pemex ha rescatado al país ahora es tiempo de devolverle el favor”. El reto es renacionalizar a Pemex, dicen otros. La transformación de Pemex en una firma energética internacional forma parte de los fines alentados por lo más avanzado de la izquierda. Es un tema que preocupa luego de ver la multiplicación de filiales en el extranjero al margen de una estrategia global y la trayectoria errática en materia de compras e inversiones en España y los Estados Unidos. Con ingenuidad algunos militantes piensan que los problemas de Pemex acabarán cuando se le deje funcionar como empresa, objetivo ampliamente compartido por aquellos que desean cambiar el *status* jurídico del organismo y abrir su capital a través de la bolsa de valores.

La autonomía de Pemex y su reunificación en un solo organismo verticalmente integrado gozan de gran aceptación. Rescatarlo de las garras de Hacienda y juntar las cinco piezas en las que Carlos Salinas lo dividió con fines privatizadores, son reivindicaciones añejas y sentidas por la izquierda. Sin embargo el consenso se disipa cuando se trata de elegir el alcance de ese privilegio. Cuauhtémoc Cárdenas plantea la tarea de “transformar a Pemex en una verdadera empresa del Estado –lo que ello signifique– con autonomía presupuestal y de gestión, para lo cual es necesario reformar los artículos 25 y 28 constitucionales”. Dicha autonomía “debe entenderse como la facultad y responsabilidad del organismo para hacerse cargo del manejo de sus ingresos, las inversiones para la expansión de sus actividades y el buen mantenimiento de sus instalaciones, el pago de derechos, impuestos y dividendos, en este caso, a la hacienda pública federal”. El ascenso a la autonomía constitucional conlleva la necesidad de redefinir en la ley el mandato del Estado respecto a lo que Pemex tiene que hacer, tanto en materia de reservas, producción y transformación de hidrocarburos, como de suministros de gas natural, petrolíferos y petroquímicos. La redefinición del mandato también comprende: organización interna y órganos de gobierno; planeación; administración de ingresos; pago de impuestos y derechos; coordinación con el sector público y relación con terceros.

Algunos precavidos que conocen de cerca cómo se maneja Pemex consideran inadecuado otorgarle un rango de autonomía tan elevado. Quitar candados y amarras de

## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

un golpe y para siempre liberaría al *Hulk* que lleva dentro. De ese escalón al desastre sólo habría un paso. Por más precauciones que se tomen el ascenso a la autonomía constitucional de la principal fuente de ingresos de la federación conlleva riesgos, entre ellos pérdida de control estratégico, evasión fiscal, inversiones ajenas al interés público y corrupción. No hace mucho Venezuela vivió esa desagradable experiencia con su empresa nacional.

Numerosas voces apoyan la autonomía pero no el cambio constitucional porque significaría autodestruir la última línea de defensa, la barrera inexpugnable que hasta ahora ha impedido la privatización del sector energético y que no es otra cosa que la negativa a modificar el texto de los artículos 27 y 28 de la Constitución ni siquiera en una simple coma. Es lógico que las fuerzas conservadoras quieran deshacer ese nudo gordiano de un sólo golpe, pero que alguien de izquierda se diga dispuesto a empuñar la espada es incomprensible. El poder de negociación de la izquierda no le alcanza para que ganen sus propuestas durante la negociación legislativa. Lo único claro en este asunto es que la autonomía de Pemex goza de amplio consenso entre la izquierda siempre y cuando no se elimine o restrinja la exclusividad de la nación en la industria petrolera. No será la izquierda consecuente la que aceptará abrir la caja de Pandora.

La privatización parcial de Pemex mediante la colocación de acciones en la bolsa de valores tampoco sería apoyada por la mayoría de las corrientes de izquierda porque significaría ceder a intereses privados activos, ganancias y rentas económicas. Los activos - pozos, equipos de perforación, plataformas, oleoductos, refinerías, poliductos, flota petrolera, terminales de distribución, centros procesadores de gas, gasoductos, estaciones de compresión, edificios, entre otros—han sido adquiridos con recursos públicos y muchos sacrificios por parte de la población por lo que no deben entregarse al sector privado. Y qué decir de la renta petrolera que debe seguir siendo acaparada integralmente por la Nación por ser la dueña del subsuelo y sus recursos. Los éxitos de Petrobras, ícono de la industria petrolera internacional que continuamente se presenta como ejemplo a seguir, no es el resultado de la apertura de su capital sino de la inversión elevada y perseverante en exploración, tecnología y recursos humanos. Sin embargo la cohesión de la izquierda con relación a ese tema no es tan sólida. La bursatilización podría tener eco entre la izquierda moderada, siempre y cuando el PRI y el PAN acepten concesiones sustantivas en otros rubros y seguramente otras agendas.

Disminuirle a Pemex los impuestos es otra de las tradicionales reivindicaciones de la izquierda, sin embargo las cosas han cambiado. A seis años del cambio de régimen fiscal (2006) y una importante desgravación concluimos que no es la carga fiscal lo que está matando al organismo; antes de ese ajuste pagaba alrededor del 61% de ingresos totales pero hoy el fardo ha disminuido hasta 50%, y sólo sube si lo hace el precio del petróleo pues el nuevo sistema está diseñado para recuperar la renta petrolera creada cuando se incrementan las cotizaciones, lo cual es lógico, legítimo y justo pues dicha renta debe recibirla el propietario del recurso y no el operador de la producción.

Pemex hace agua, primero, porque Hacienda no le permite utilizar los recursos que necesita para operar correctamente; segundo, por el aumento de costos ineficientes; tercero, porque derrocha el dinero a manos llenas en proyectos extractivos que producen pocos ingresos; cuarto, por la falta de ingresos asociada a las tremendas ineficiencias operativas en refinación y; quinto, por la onerosa carga de los subsidios que Hacienda y la

## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

Presidencia deciden y que las finanzas de Pemex absorben en su totalidad. Disminuir la carga fiscal sin arreglar los otros problemas especialmente el problema medular —la relación perversa de Pemex con Hacienda— no sirve de nada, ya se vio y comprobó estos últimos años con todo y reforma energética de 2008.

La izquierda también duda porque los regímenes especiales que se han creado desde 2006 (Chicotepec, aguas profundas y campos maduros), fiscalmente blandos, tienen la finalidad de hacer económicamente atractiva las actividades petroleras donde se ha estado acomodando al sector privado mediante contratos petroleros de largo plazo. Otro elemento a considerar es que los más interesados en bajarle los impuestos a Pemex son aquellos que impulsan la bursatilización. La izquierda informada aceptará, a lo más, elevar el límite a la deducción de costos siempre y cuando estos últimos no escondan ineficiencias.

El diseño y aplicación de una política energética de Estado y no de gobierno es otro de los temas que interesa a la izquierda. Durante la reforma de 2008 ésta logró incorporar el tema dentro de la agenda y obtener del PRI y el PAN algunos avances, sin embargo la actual administración aprovechó la imperfección de la ley para hacerla nugatoria al no estar convencida de su utilidad, ni comulgar ideológicamente con la planeación estatal centralizada. La Estrategia Nacional de Energía ha sido elaborada por el gobierno federal sin ánimo, con escasos recursos intelectuales, como un trámite burocrático sin trascendencia ni utilidad. El resultado ha sido un choque de trenes con el Senado, que aprobó la versión de 2010 pero no las de 2011 y 2012, sin consecuencias para ambos por los vacíos jurídicos, mientras tanto el sector sigue sin rumbo que no sea otro que el de la inercia y la ansiedad por de aumentar sin límite la producción como si el petróleo fuera inagotable.

### **Desde la derecha**

Las fuerzas conservadoras impulsarán una apertura que supere con creces los avances obtenidos con la reforma de 2008, a la que califican de tímida e insuficiente. Desde su perspectiva la modernización del país requiere acabar con los monopolios, especialmente con la exclusividad del Estado en la industria petrolera para que avancen los mercados y se desarrolle la competencia entre firmas públicas, privadas y mixtas. Ese acomodo implica una menor intervención empresarial del Estado, idealmente nula, pero una función reguladora más acentuada. Con respecto a Pemex la idea es que el sector privado se desempeñe ya no sólo como proveedor y contratista, sino también como propietario, socio y competidor del organismo en un ambiente de mercado, es decir, como agente económico independiente.

Recogiendo esas ideas fuerza las propuestas de EPN, PRI, PAN y sus partidos asociados combinarán tres componentes esenciales de las políticas económicas dominantes: desregulación (instauración de nuevas reglas del juego), liberalización del comercio y la inversión, y privatización de activos y funciones. La privatización de activos no sería inmediata, ocurriría meses después como resultado de disposiciones reglamentaria que limiten la concentración o la integración vertical, tal como ocurrió a raíz de la apertura de la industria del gas natural en 1995, cuando meses después se le obligó a Pemex a vender sus activos de distribución.

## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

El punto crítico es que sin cambio constitucional no será posible una reforma estructural como la solicitada por los intereses económicos y el conjunto de fuerzas conservadoras, de ahí que las propuestas deberán contemplar modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 de la Carta Magna. Para los reformadores consecuentes ya no hay espacio ni voluntad política para seguir abriendo el sector dándole la vuelta a la Constitución.

Los objetivos generales y mediáticos de la apertura son previsibles: por un lado, incrementar el número de participantes en la industria petrolera con la finalidad de aumentar la eficiencia y la productividad, incorporar tecnología de punta, incrementar la inversión, asimilar nuevos talentos y habilidades, aprovechar otras maneras de hacer las cosas, aplicar las mejores prácticas de la industria y crear empleos; por otro lado, maximizar la creación de valor en Pemex mediante su transformación en empresa pública de mercado. En el fondo, lo que está en juego es el acceso a la renta petrolera, el control de la empresa más grande del país, el posicionamiento en los mercados y la ampliación de los negocios.

La derecha es mucho más homogénea que la izquierda pero no está exenta de fracturas. Algunos proponen apearse al guión de los manuales de la economía dominante que de manera utópica incluyen un terreno plano para todos, firmas homogéneas y honestas, un árbitro imparcial y bien informado, autoridades sin conflicto de intereses, arreglos institucionales efectivos y una fortaleza institucional a toda prueba, todo ello para que gane el mejor, al margen de intereses creados, nacionalidades y juegos geopolíticos. La realidad es más agreste, especialmente ahora que el PRI está de regreso en Los Pinos. Quizás los intereses logren pasar por delante de la ideología y se reedite el “capitalismo de cuates” que tanto daño le ha hecho al país. Es un riesgo insoslayable.

La propuesta de reforma energética dependerá del jaloneo de los grupos de interés así como de la preparación, experiencia y sagacidad de los líderes que dirijan el proceso. El liderazgo no recaerá en los asesores del Banco Mundial o el FMI, como en su momento ocurrió en muchos países de América Latina, África, Asia y Europa del Este, sino en ex funcionarios de alto nivel de los dos últimos gobiernos del PRI, el de Carlos Salinas y el de Ernesto Zedillo. El capital nacional confrontará al capital transnacional y buscará limitarle los espacios. Los empresarios del PRI y PAN buscarán imprimirle un sesgo nacional a la apertura pero será difícil que lo logren.

Otro de los grandes obstáculos para una apertura de gran amplitud es la problemática de los subsidios que deberán ser racionalizados para que funcione la libre importación y exportación de hidrocarburos y su derivados, así como el sistema de precios basado en referencias internacionales (sur de los Estados Unidos), sin los cuales no podrán desarrollarse los mercados.

El alcance de la propuesta también se verá limitado por la promesa de Enrique Peña Nieto de no ceder la propiedad de los hidrocarburos, pero también por la necesidad de asegurar una transición que no ponga en riesgo las finanzas públicas, la seguridad energética, la gobernabilidad de la industria, especialmente la relación con el sindicato, así como los equilibrios políticos y la gobernabilidad del país. Los cuestionamientos sobre su legitimidad como presidente electo, vistos los medios que empleó su partido para alcanzar

## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

el triunfo, jugarán un papel menor pues no tienen parangón con los que en su momento tuvo que enfrentar Felipe Calderón.

En términos concretos ¿cuál será la reforma energética que propongan las fuerzas conservadoras? Dicho de otro modo: ¿qué es lo que falta para tener una industria petrolera abierta a la competencia?

La Constitución dice que los hidrocarburos son de la nación, que en esa materia no se otorgarán concesiones ni contratos y que el petróleo es un área reservada. La realidad cotidiana es otra. Desde 2008 la legislación secundaria permite al sector privado explorar, desarrollar yacimientos, extraer los hidrocarburos, separarlos, almacenarlos y transportarlos hasta las refinerías o los puertos de exportación; de igual forma, la ley le permite refinar petróleo, procesar gas natural y elaborar petroquímicos básicos. Todo lo anterior siempre y cuando dichas empresas hayan sido contratadas por Pemex en el marco del nuevo régimen de contratación del organismo, adicionalmente, que no se les transfiera la propiedad de los hidrocarburos, el pago sea en efectivo y éste no se establezca como un porcentaje de la producción, el valor de las ventas o de las utilidades de Pemex.<sup>1/</sup> Firms privadas pueden incluso realizar las ventas de primera mano de petróleo, gas natural, petroquímicos básicos y sus productos derivados a condición de que actúen por cuenta de Pemex y sigan las instrucciones del organismo con relación a los precios, mercados, clientes y otros aspectos relevantes. Que la administración de Felipe Calderón no se haya atrevido a explotar al máximo las posibilidades de la reforma de 2008 no invalida lo plasmado en la ley.

Aguas abajo de la cadena de valor, los sistemas de transporte y distribución de productos derivados de petróleo por medio de ductos, así como el almacenamiento asociado a dichos sistemas o que forman parte integral de las terminales de importación o distribución de dichos productos, también está abierto a la inversión privada desde 2008,<sup>2/</sup> pero el gobierno federal no ha completado la regulación ni ordenado el mercado por lo que Pemex sigue siendo el único participante. La venta de petrolíferos en estaciones de servicio está reservada para mexicanos y opera en el marco de un contrato de franquicia suscrito con Pemex.

Ya señalamos que la producción de gas natural -- gas asociado o no asociado, convencional o no convencional -- es una actividad de la industria petrolera estatal. También observamos que el sector privado no está del todo excluido ya que puede desarrollar esa actividad si Pemex le otorga un contrato de servicio. Desde 2006 los particulares pueden producir libremente ese energético a partir de la desgasificación de mantos de carbón, sin embargo, deben entregar la producción a Pemex. Desde 1995 se permite que el sector privado transporte, almacene y distribuya gas natural, construya, opere y sea propietario de ductos, instalaciones y equipos; la importación es libre y el acceso abierto en ductos y tanques es obligatorio para todos los participantes, incluido Pemex, un actor entre muchos. La petroquímica básica tiene un *status* similar al del gas natural pero la secundaria está totalmente abierta.

¿Qué es lo que sigue entonces? Otorgar tres libertades económicas:

---

<sup>1</sup> Artículo 6 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución y artículos 51 a 61 de la Ley de Pemex.

<sup>2</sup> Artículo 15 de la LR27CMP y artículos 2 y 3 de la Ley de la CRE.

## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

- Primero, la libertad de oficio, es decir, que el sector privado actúe por su cuenta y riesgo, como agente económico independiente y no sólo por encargo de Pemex.
- Segundo, la libre disponibilidad de los hidrocarburos y sus derivados, en otros términos, que el productor no esté obligado a entregarlos a Pemex;
- Tercero la libertad para pactar alianzas, asociaciones y coinversiones con Pemex.

Esas tres libertades que probablemente serán incluidas en la reforma tienen implicaciones específicas. En exploración y producción posibilitan por lo menos tres situaciones:

- Que los contratos petroleros ya no sean otorgados por Pemex sino directamente por la Secretaría de Energía o la Comisión Nacional de Hidrocarburos, más probablemente está última pues los manuales recomiendan separar claramente política y regulación.
- Que la nación conserve la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo pero la transfiera en boca del pozo; la compañía que los extraje tendría entonces el derecho a hacer de ellos lo que quisiera por ejemplo usarlos, transformarlos o venderlos en el país o en el extranjero. La transferencia de la propiedad en boca del pozo permitiría dos cosas: i) que a los contratistas se le pueda pagar con hidrocarburos, en cantidades fijas o variables, por ejemplo, como un porcentaje de la producción, del precio del petróleo o de las utilidades que genere la explotación; ii) que se otorguen contratos del tipo concesión, producción compartida, asociación, ganancia compartida, riego puro y cualquier otra modalidad innovadora o de uso corriente en la industria petrolera internacional.
- Que el sector privado pueda construir, operar y conservar la propiedad de pozos, baterías de separación, tanques, sistemas de compresión, oleoductos, gasoductos, maquinaria y equipos.

Conceder esas tres libertades implica un nuevo pacto social alrededor de los cuatro factores clave de la exploración y producción de hidrocarburos: propiedad, control, riesgo y renta petrolera. El escenario que le permite a Peña Nieto conciliar compromisos empresariales y promesas de campaña y que tiene alta probabilidad de concretarse es el siguiente.

- El Estado conserva la propiedad de las reservas pero cede sus derechos sobre toda o una parte de la producción. Las compañías no pueden registrar las reservas como suyas pero tienen el derecho de disponer libremente de la producción que le toque cuando el contrato contemple un pago en especie. Esa desagregación de la propiedad es la pieza clave de la reforma.
- El Estado conserva el control de la explotación pero no en su totalidad. Se reservará dos decisiones estratégicas, la primera relacionada con la definición de los bloques a ofertar, el ritmo de las licitaciones, así como los términos y condiciones que debe cumplir el ganador de los derechos de explotación. La segunda decisión estratégica



## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

se refiere a la aprobación de los planes de desarrollo de los yacimientos con la finalidad de garantizar la máxima recuperación de los hidrocarburos *in situ*. El Estado cede a las compañías petroleras todas las decisiones técnicas entre otras, el diseño de pozos y las tecnologías a utilizar, pero se reserva el derecho de fijar cuotas de producción y de regular los trabajos petroleros.

- El Estado transfiere a las compañías los riesgos al dejar de ser el operador de la producción. En adelante los contratistas asumen el riesgo de encontrar o no hidrocarburos en cantidades comerciales, así como los riesgos técnicos, económicos, financieros, sociales y ambientales; los riesgos regulatorios y políticos (cambios en las reglas del juego) son parte del negocio.<sup>3/</sup>
- El Estado conserva el derecho de fijar los derechos e impuestos que debe pagar el titular de los derechos de explotación. Al determinar unilateralmente el régimen fiscal y la carga tributaria, el Estado determina el monto de la renta petrolera que está dispuesto a ceder a cambio de los riesgos asumidos por el operador y por sus habilidades profesionales.

En refinación las tres libertades señaladas significan que firmas privadas puedan poseer y operar refinerías, comprar petróleo crudo, exportar los productos refinados y realizar ventas de primera mano. La propuesta conservadora buscará mejorar la redacción de la ley para establecer con claridad que las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos están abiertas a la competencia, además, para incluir que el sector privado puede construir, operar y poseer ductos, tanques, terminales, maquinaria y equipos. La entrada en escena de estaciones de servicio con bandera de Exxon Mobil, Shell, BP, Total... será dejada para mejores tiempos.

Por lo que toca a Pemex algunos partidos hablan abiertamente de privatización, en cambio el PRI y EPN han sido más cautelosos, no porque piensen lo contrario sino porque asumirán directamente los costos políticos de tal decisión. Todas las señales apuntan hacia una privatización en la forma de apertura del capital en la bolsa de valores, es decir en una bursatilización siguiendo el ejemplo de Petrobras. El Estado conservaría la mayoría de las acciones para mantener el control de la empresa y el resto sería distribuido entre trabajadores, inversionistas institucionales y particulares. Una posible estructura del capital podría ser la siguiente: 60% el Estado, 15% las afores, 13% los trabajadores, 10% accionistas mexicanos y 2% accionistas extranjeros. El capital sería dividido en acciones tipo "A" (para el Estado) y tipo "B" (para los particulares). La desagregación de la propiedad es nuevamente la clave de la reforma. Es probable que al principio se excluya a inversionistas extranjeros para darle un sello nacionalista a la apertura. El peso del sindicato será determinante en la parte que les toque a los trabajadores, pues algunos diseñadores los quieren sacar de la jugada argumentando que la cuenta quedaría saldada con la capitalización que en su mayor parte está prevista para respetarles los derechos laborales adquiridos.

---

<sup>3</sup> Todas las compañías se dicen dispuestas a asumir los riesgos, en la práctica buscan evitarlos, compartirlos o transferirlos a otros actores. Si el Estado no se pone muy firme desde el principio en ese aspecto tarde o temprano acabará asumiendo y socializando los costos de malas prácticas o las pésimas decisiones de los operadores privados. Abrir la explotación en aguas profundas para luego tener derrames tipo Macondo sería uno de los peores escenarios posibles.

## HACIA UNA SEGUNDA REFORMA ENERGÉTICA ¿Qué contenido? ¿Qué alcance? ¿Qué objetivo?

Los antecedentes legislativos son las iniciativas de los diputados Hopkins y Fayad (2002) y posteriormente el senador Genaro Borrego (2005), tres militantes del PRI. Dichas iniciativas suponen que la bursatilización no requiere una reforma constitucional porque el Estado conserva el control de la empresa. En donde no hay duda es la modificación del *status* legal del organismo para constituirlo como organismo público bajo un régimen que permita compartir capital y derechos corporativos con el sector privado (“sociedad de interés público” en el caso de las iniciativas en comento). Dicho lo anterior, la entrada a la bolsa de valores no será posible si no se libera y desgrasa al organismo dándole autonomía presupuestal y de gestión, tampoco será posible sin quitarle pasivos laborales, actividades no sustantivas, demandas en los tribunales, exceso de personal, subsidios a su cargo y el actual contrato colectivo de trabajo. La izquierda y derecha coinciden en la autonomía de Pemex pero con objetivos y lógicas distintas.

Voces en el Congreso y en los medios de comunicación dirán que no se trata de una privatización sino de la aplicación de las mejores prácticas de la industria, la capitalización de Pemex, la entrada de capital fresco a la industria, así como de la adopción de un mejor sistema de vigilancia, transparencia y rendición de cuentas. Con una profusa publicidad y un discurso plagado de eufemismos –porque el lenguaje también cuenta-- buscarán matizar el contenido y naturaleza de la reforma para desactivar brotes nacionalistas. La reforma de 2008 marcó la tónica de la comunicación social con frases como las siguientes: “Pemex no se privatiza sólo se moderniza”; “el petróleo es y seguirá siendo de los mexicanos”; “no se venderá ni un tornillo”; “es una reforma que el país necesita para que el petróleo y Pemex sigan siendo fuente de valor y progreso para los mexicanos”... Para que el país crezca políticamente es indispensable dejar de lado el engaño y ganar con la simple fuerza de las ideas.

### ***Reflexiones finales***

La reforma energética de 2008 no ha sido aplicada en su totalidad ni ha rendido sus frutos pero ya está en puerta una nueva reforma que busca completar la apertura del petróleo, la industria petrolera y Pemex, cerrando definitivamente el capítulo de la exclusividad del Estado en un sector estratégico. El triunfo electoral de EPN abrió una inigualable ventana de oportunidad para los cambios de fondo. Están reunidas las condiciones para una reforma constitucional. Lo único que la podría detenerla es el veto de la oligarquía local que por intereses económicos prefiera cerrar el paso a las compañías petroleras internacionales al menos por unos años más. En ese caso la desestatización y la desnacionalización total y de golpe serán excluidas; se preferirá dar continuidad al proceso de apertura gradual y progresiva para dar tiempo al fortalecimiento del *lobby* petrolero nacional y conseguir los mayores beneficios para inversionistas y empresarios locales. Las compañías extranjeras de servicios petroleros no pueden estar más que de acuerdo, pues el gradualismo les permite prolongar el control de un mercado cuasi cautivo y, a final de cuentas, seguir gozando de rentas obtenidas al aceptar Pemex pagar costos ineficientes. La historia de la industria petrolera es la historia de la lucha por la creación y reparto de la renta petrolera. Es lo que hoy esta en juego en nuestro país.