

La reforma energética en México, broche de oro para el capital, a veinte años del TLCAN

Andrés Peñaloza¹

Enero 2014

El robo de todos los tiempos, trazado en el TLCAN

Hace 20 años se trazó la suerte del sector energético mexicano al incluirse el capítulo VI: Energía y Petroquímica Básica, en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En el artículo 601, segundo párrafo, de este apartado se asentó:

Las Partes reconocen que es deseable fortalecer el importante papel que el comercio de los bienes energéticos y petroquímicos básicos desempeña en la zona de libre comercio, y acrecentarlo a través de su liberalización gradual y sostenida

Aún antes de la puesta en vigor del TLCAN (1 de enero de 1994), en el marco de su negociación, se registró una serie de medidas administrativas y reformas legales que apuntaban a la apertura de la inversión privada nacional y transnacional en el sector energético.² Carlos Salinas de Gortari, representaba al grupo neoliberal que apostó al TLCAN, para afianzar la integración subordinada a la economía estadounidense y consolidar la reconfiguración de la elite económica y política, que le permitiera ejercer el poder más allá de 1994.³

En 2013, Enrique Peña Nieto, símbolo del regreso del Partido Revolucionario Institucional a la presidencia, tras un intervalo de 12 años de alternancia pactada con el derechista Partido Acción Nacional, arremetió con un paquete de reformas neoliberales sumamente agresivas. Entre ellas encontramos la energética, que busca permitir la inversión privada y extranjera en los hidrocarburos y la electricidad, con lo que se anula en esencia el decreto expropiatorio y la nacionalización de la industria energética realizada en 1938.

¹ Presidente de Bia'lii, Asesoría e Investigación, A.C. México.

² En 1991, se modificó el Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía en Materia de Autoabastecimiento (31 de mayo 1991), puerta de entrada a la reprivatización eléctrica. Posteriormente se enmendó la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos (PEMEX), para allanar la inversión privada en "áreas no reservadas al Estado". A organismos como la constructora Mexpetrol, la comercializadora Pegimi Internacional, la flota marítima de PEMEX así como al Instituto Mexicano del Petróleo, se les dió un tratamiento legal ambiguo para posibilitar el concurso privado (julio de 1992). Luego, se redujo la lista de petroquímicos básicos de 19 a nueve para que la inversión privada pudiera participar en su producción. Finalmente, en 1993 comenzó incluso la venta de plantas petroquímicas. Inmediatamente después de la firma del **TLCAN** se reformó la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.

³ La elección de Salinas fue el primer mega fraude de los tres que se han producido contra la izquierda electoral (los otros dos fueron contra la candidatura de Andrés Manuel López Obrador, en 2006 y 2012). En 1988, el fraude electoral se dirigió a atajar la candidatura nacionalista y de centro izquierda encabezada por el Ing. Cuauhtémoc Cárdenas, hijo del legendario General Lázaro Cárdenas, que echara del país a las petroleras extranjeras en 1938 y quien afirmara: "Gobierno o individuo que entrega los recursos naturales a empresas extranjeras traiciona a la patria".

Con esto el capital transnacional cierra con broche de oro negro dos décadas de TLCAN.

Con la reforma constitucional el capital privado nacional y extranjero no tendrá ya obstáculos para controlar un mercado estimado en más de 1 billón 577 mil millones de pesos (alrededor de 124 mil 337 millones de dólares), monto equivalente a los ingresos que generó Petróleos Mexicanos (PEMEX) en 2012. Una cantidad que más de un centenar de países no alcanzan a generar por si mismos. Por eso PEMEX está situada entre las tres empresas con mayor utilidad antes de impuestos en el mundo.⁴

A dos décadas de *libre comercio* empiezan a hacerse visibles las pretensiones de las élites político-económicas de Norteamérica de escalar el TLCAN a una etapa en que la desintegración de la nación mexicana sea la antesala de una completa anexión corporativa. El encadenamiento energético bajo la égida estadounidense destapa ambiciosos proyectos. Por ejemplo, en el plan denominado *Connect America*, se traza un sistema eléctrico continental corporativo del norte hasta el sur del continente, estimándose un negocio de 1.4 billones de dólares.⁵

El concurso privado nacional y extranjero en el sector energético mexicano será a través de contratos de servicios, de utilidad y producción compartida, licencias, entre otras modalidades por definir. Así, con pequeñas y mágicas palabras (asignaciones, contratos, licencias), se abre la lámpara de Mammón (Dios siríaco de la riqueza y la avaricia) para que aparezcan los demonios: ExxonMobil, BP plc (British Petroleum), Chevron, Royal Dutch Shell y los *iscariotes* Slim-Grupo Carso-Swecomex, Mexichem, S.A.B. de C.V. y demás empresas privadas en las que participan como socios y/o empleados ex funcionarios públicos.

En el presente análisis se apreciarán los detalles que permitirán la desnacionalización del sector

⁴ Con datos de S&P Capital IQ, PEMEX está situada como la tercera empresa más rentable de una muestra de las cien petroleras más importantes del orbe, por encima de transnacionales como Exxon, Chevron, Shell y PetroChina, entre otras. Con el indicador denominado Retorno sobre el Capital Invertido (RoIC, por sus siglas en inglés) PEMEX tiene un coeficiente de 64% (lo que implica que por cada peso que tiene invertido la petrolera mexicana en infraestructura, maquinaria, etc., su operación genera 64 centavos al año); en tanto, el promedio de las empresas listadas es aproximadamente 15%. La alta rentabilidad de PEMEX obedece fundamentalmente a sus bajos costos de producción por barril equivalente de petróleo y gas, estimados en 6.9 dólares. Esto contrasta con los costos de producción de Shell, 12.5 dólares; ExxonMobil, 9.9; Sinopec 17.7; BP 10.1; PetroChina 11.7; Total 8.4; Chevron 15.5; Eni 10.8; Petrobras, 13.9; PdVSA, 7.1; Ecopetrol, 12.8; e YPF, 13.5. La rentabilidad calculada no considera los impuestos al petróleo. El indicador RoIC es el porcentaje que representa la utilidad operativa (neta de impuestos a la renta), con respecto al capital empleado. En 2012 los rendimientos reportados por PEMEX ascendieron a 938 mil 782 millones de pesos, y descontando los impuestos, derechos y aprovechamientos, su rendimiento neto es de apenas 36 mil 906.4 millones de pesos. Fuente: César Martínez Aznárez, *El Universal*, 07 de enero de 2014 y *Memoria de Labores*, PEMEX 2012.

⁵ El proyecto está descrito en el documento presentado el 11 de abril de 2013 a la Cámara de Representantes, por Carlos Pascual, ex embajador de EE.UU. en México y actual jefe de Energía del Departamento de Estado. Dicha iniciativa se había presentado también en la sexta Cumbre de las Américas (Cartagena, Colombia, abril de 2012). Ver, *La Jornada*, 29 de diciembre de 2013.

energético mexicano y el trato privilegiado que tendrán las petroleras y empresas privadas internacionales. Para ilustrar esto último basta reparar en la autorización que tendrán las transnacionales para consignar los beneficios que esperan obtener en sus estados contables, como activos, como patrimonio corporativo. En consecuencia, independientemente del contrato o licencia, los inversionistas privados y las transnacionales podrán especular en los mercados financieros con dicho reporte e incluso, de ser necesario, ante eventuales medidas soberanas por razones de utilidad pública, cuidado y preservación de elementos naturales, protección de la salud e imposición de requisitos de desempeño, litigar contra el Estado mexicano ante arbitrajes privados supranacionales apelando a que se les priva de sus ganancias futuras. Cabe recordar que México ha tenido que pagar más de 242 millones de dólares a transnacionales por fallos en su contra bajo los mecanismos privados de solución de controversias pactados desde hace 20 años en el capítulo undécimo del TLCAN.

Con la contrarreforma energética se cancela la posibilidad de utilizar el petróleo, los hidrocarburos, la electricidad y el conjunto de actividades energéticas para un desarrollo distinto al actual, de corte extractivista. Aún cuando la oligarquía mexicana optó por abrazarse a la integración subordinada con los EE.UU., y utilizó la riqueza petrolera desde finales de los años setenta hasta la fecha, para endeudar al país, pagar el servicio de la misma, hacer negocios y fortunas al amparo del poder político y cubrir gran parte del gasto público (40% en promedio) en los proyectos alternativos de las fuerzas progresistas se pensaba utilizar el petróleo y la industria energética como palanca de desarrollo soberano.

Con la reforma energética se afianzan los negocios que por décadas y al amparo del poder público se fueron tejiendo con opacidad y creciente corrupción de funcionarios y empresas privadas nacionales y extranjeras. Al igual que los dos tercios de las actividades económicas en que el crimen organizado participa, en la industria petrolera y energética se consolidó un *cártel negro*, que poco a poco penetró hasta controlar áreas claves, que exigían la privatización y desnacionalización para formalizar y legalizar estos negocios sucios.⁶

Por eso lo que viene es el extractivismo en extremo, el agotamiento por sobreexplotación de los pozos existentes y la apertura de nuevos en aguas profundas y en zonas de reserva, sin importar el mayor costo social

⁶ A guisa de ejemplo: "A partir de que comenzaron las primeras sustracciones y envíos a Estados Unidos, el contrabando de condensado creció rápidamente. Alcanzó un nivel, que ya en 2007, según cifras internas de PEMEX, 40% de todo el hidrocarburo que producía la Cuenca de Burgos se sustraía ilegalmente y se vendía en el mercado negro, básicamente en territorio estadounidense". Cabe destacar que en los principales pozos e instalaciones de PEMEX y sus subsidiarias, la conexión de autoridades federales, estatales, municipales, funcionarios de PEMEX en todos los niveles, líderes sindicales charros (corporativos), contratistas, transnacionales y cárteles del crimen organizado, se confabulan para robar la producción del petróleo y sus derivados. La cita está contenida en el libro de Ana Lilia Pérez, *El cártel negro. Cómo el crimen organizado se ha apoderado de PEMEX*, Grijalvo, México, 2011, p. 74. En este libro se ofrece abundante información oficial y periodística sobre el tema.

y ambiental, con tal de obtener pingües y rápidas ganancias.⁷

Sobre el proceso de aprobación de la reforma energética

El Senado de la República, la Cámara de Diputados federal y los congresos locales, aprobaron en un tiempo inédito las reformas constitucionales en materia energética. El 20 de diciembre de 2013 la presidencia emitió el decreto respectivo, a la vez que anunciaba que a la brevedad se presentarían a trámite las leyes secundarias.

Además de las concesiones en materia político electoral, verbigracia reelección y fuero de impunidad legislativa, trascendió el otorgamiento de una partida de uso discrecional por 50 mil millones de pesos y otra por 12 mil millones, repartidas con la mayor opacidad a los legisladores que votaron las reformas neoliberales.⁸

Entre las anécdotas del proceso legislativo destaca el testimonio de miembros de las comisiones de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos involucrados en dictaminar la reforma, que revelaron la intervención de empresas mineras y petroleras extranjeras para modificar textos aprobados previamente. En la madrugada del día 10 de diciembre, se reformuló el texto del artículo octavo transitorio aprobado en comisiones para que en los títulos de concesión a favor de empresas mineras no se cancelara el derecho a explorar y extraer petróleo y los demás hidrocarburos, sólidos, líquidos o gaseosos, ni el gas asociado a los yacimientos de carbón. Ante el pleno legislativo, la redacción original se revertía y ahora abría la posibilidad de un doble uso de las concesiones por parte de las mineras, que en la actualidad operan en 25% del territorio nacional, para incursionar también en la industria petrolera. Cabe recordar que las mineras canadienses tienen en sus manos 95% de la explotación de oro y plata y 97% de la de cobre, reteniendo prácticamente la totalidad de las utilidades.

En el octavo transitorio se establece el carácter estratégico de las actividades de exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, así como la exploración y explotación de los recursos geotérmicos y el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Se estiman de interés social

⁷ En la exposición de motivos de la reforma energética el Ejecutivo estimó que el país incrementará su producción de gas y petróleo de manera sostenida de manera que para el 2025 la producción alcanzaría una cifra de 3 millones 500 mil barriles diarios, una cantidad que presagia el agotamiento prematuro de las reservas. Se aumentará la producción sin importar si el país lo requiere para satisfacer sus necesidades; en rigor, la sobreexplotación del petróleo y demás hidrocarburos seguirá las necesidades de la economía norteamericana, no la nacional y además se sobrepondrá el rentista criterio empresarial de mayor utilidad al menor tiempo posible, contrario a criterios de Estado asociados a la sustentabilidad y al cuidado y preservación de bienes comunes.

⁸ Además de la energética, las reformas en 2013 fueron: telecomunicaciones, educativa, financiera, hacendaria y fiscal. Poco antes se había reformado la ley laboral.

y de orden público, por lo que tendrán preferencia sobre cualquier otra ocupación que implique el aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos afectos a aquéllas. Esto implica que éstas actividades están por encima de la agricultura, la ganadería, el turismo, los asentamientos poblacionales, el uso del agua subterránea para el consumo humano u otras labores. Los usos de suelo serán expedidos en favor de empresas del sector energético aún cuando esto viole los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de los pueblos y comunidades. A manera de consuelo sólo se indica que la ley preverá los términos y las condiciones generales de la contraprestación que se deberá cubrir por la ocupación o afectación superficial o, en su caso, la indemnización respectiva.

No obstante que en esta disposición transitoria se asienta que los títulos de concesiones mineras que se encuentren vigentes y aquellos que se otorguen ulteriormente, no conferirán derechos para la exploración y extracción del petróleo y los demás hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, concede que a través de mecanismos que faciliten la coexistencia de la actividad minera y la energética podrán las mismas mineras y/o las empresas productivas del Estado o los particulares realizar simultáneamente dichas explotaciones. El extractivismo potenciado, coexistiendo para sobreexplotar, contaminar y devastar ecosistemas.

Así, las referencias a la protección del medio ambiente y usos de tecnologías limpias (transitorios décimo séptimo al décimo noveno) devienen en inanidad retórica. La sobreexplotación que traerá la coexistencia de actividades mineras y de extracción petrolera y de hidrocarburos, con tecnologías muy agresivas, como el llamado *fracking*⁹, lo que contraria el propósito de protección y cuidado del medio ambiente; así como, del empleo de tecnologías y combustibles limpios.

Se afirma que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en los procesos en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos. En materia de electricidad, se establecerán obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes. El ejecutivo deberá

⁹ La técnica de extracción de gas no convencional denominada *fracking* (fractura hidráulica) consiste en extraer gas acumulado en los poros y fisuras de ciertas rocas sedimentarias estratificadas de grano fino, generalmente arcillosas o margosas. Se ocupan extensas áreas para perforar numerosos pozos, la separación entre ellos va de 0.6 a 2 kilómetros, se inyectan millones de litros de agua cargados con un cóctel químico y tóxico, lo que ha generado, entre otros, los siguientes problemas: contaminación de las aguas superficiales y subterráneas, contaminación del aire; afecciones a la salud humana, alteraciones del paisaje y el terreno, contaminación de suelos al cerrar los pozos y riesgo sísmico. Fuente: <http://frackingezaraba.org/que-es> y http://www.greenpeace.org/espana/Global/espana/report/cambio_climatico/Fracking-GP_ESP.pdf

incluir en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, una estrategia de transición para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.¹⁰

Se creará una Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos. Esta tendrá atribuciones para regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de residuos.¹¹

Los demonios, ocultos en los detalles

A continuación desarrollaremos un análisis del “DECRETO por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía”. Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2013, en el que se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adiciona un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y sus 21 transitorios.

Artículo 25

PEMEX, al igual que la Comisión Federal de Electricidad (CFE), tendrá un máximo de dos años para constituirse en simple “empresa productiva del Estado”. En la transición, estarán facultados para recibir asignaciones y celebrar contratos con privados.¹² PEMEX, creado por Decreto el 7 de Junio de 1938, al igual que CFE, era un

¹⁰ Ver décimo séptimo y décimo octavo. Eventualmente este tipo de disposiciones pueden ser controvertidas por las empresas transnacionales en los arbitrajes privados de controversias. Lori Wallach en *Public Citizen*, advierte que si México decidiera: “requerir que todos los que tienen cierto tipo de contratos deberán depositar 0.001% de sus ganancias a un fondo para financiar la investigación de energía renovable en el país” se consideraría requisito de desempeño prohibido. Recuerda que “hay un caso parecido conforme al **TLCAN**, donde Mobil y Exxon van a recibir decenas de millones de dólares de Canadá, justo porque promovió esa misma política”. Wallach coloca otro ejemplo: “Si el gobierno decidiera, establecer planes de contingencia ambientales para ciertas instalaciones de alto riesgo y ello implicase un costo adicional, sería considerado una violación de las ‘expectativas de ganancias a futuro’ de un inversionista; o bien pueden argumentar que esto mina ‘el trato justo e igualitario de una empresa’ —los términos legales—, por lo que podrían demandar compensación. Hemos visto casos en que un gobierno ordena nuevas reglas donde se deben aplicar nuevas técnicas anticontaminantes a instalaciones industriales, y se acaba pagando millones a un inversionista que se queja de que esas reglas, y sus costos asociados, no estaban en vigor cuando se firmó el contrato”. *La Jornada*, 2 de enero de 2014.

¹¹ Ver transitorio décimo noveno.

¹² Ver párrafo cuarto del artículo 25 constitucional y tercer transitorio.

organismo público descentralizado con fines productivos, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyo objetivo era llevar a cabo la exploración, la explotación y las demás actividades que al Estado le correspondían en exclusiva en el área estratégica del petróleo, demás hidrocarburos, la petroquímica básica; así como la distribución y comercialización de productos finales. Además ejercía la conducción central y dirección estratégica de la industria petrolera. Es difícil encontrar una petrolera en el mundo que intervenga en toda la cadena de la industria. PEMEX, en la perspectiva del gran capital, era un mal ejemplo, por lo mismo la estrategia pactada hace 20 años en el TLCAN fue desmantelarla hasta su desnacionalización y apertura total al capital nacional y foráneo.

La regulación de las empresas productivas del Estado¹³ se sujetará a lineamientos de carácter mercantilista: i) creación de valor económico y aumento de ingresos públicos; ii) contar con autonomía presupuestal y estar sujetas sólo al balance financiero y al techo de servicios personales bajo un régimen de remuneraciones distinto al resto de los servidores públicos; iii) su organización, administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas, asegurando su autonomía técnica y de gestión; iv) contar con órganos de gobierno y que sus directores sean nombrados y removidos libremente por el Titular del Ejecutivo Federal o por el Consejo de Administración; v) sus operaciones de financiamiento no encarezcan el costo de financiamiento ni reduzcan las fuentes de financiación del resto del sector público; vi) cuenten con un régimen especial en adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas, presupuestaria, deuda pública, responsabilidades administrativas y demás que se requieran.

También la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, incluida la transmisión y distribución, así como, la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, otrora reservados, podrán ser realizadas por privados nacionales y extranjeros.

El ejecutivo federal definirá el modelo contractual, ceñido al criterio extractivista de maximizar los ingresos. Se enuncian cuatro modalidades de contraprestación y de contratación (en efectivo, para los contratos de servicios; con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o cualquier combinación de las anteriores) pero se deja en un lenguaje deliberadamente ambiguo la posibilidad de “otras formas” para que las empresas privadas nacionales y extranjeras realicen las actividades de exploración y

¹³ Ver vigésimo transitorio.

extracción petrolera y de los hidrocarburos, incluyendo las que realicen las empresas productivas del Estado con particulares.¹⁴

Se autoriza a las empresas que cuenten con una asignación o contrato, asentar en sus reportes contables y financieros sus beneficios esperados y aunque se estimula que esto es posible “siempre y cuando se afirme en las asignaciones o contratos que el petróleo y todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, que se encuentren en el subsuelo, son propiedad de la Nación”. Lo cierto es que la disposición dará pábulo a la especulación bursátil y financiera además de reforzar el marco jurídico conveniente a las empresas privadas para litigar en arbitrajes supranacionales aduciendo pérdidas futuras de ganancias y exigiendo cuantiosas indemnizaciones.¹⁵

Por otra parte, se establecerán bases y porcentajes mínimos del contenido nacional en la proveeduría para la ejecución de las asignaciones y contratos, con el objetivo de orientar a los particulares a contribuir al desarrollo económico, la competitividad y el desarrollo industrial sustentable que incluya vertientes sectoriales y regionales; así como, incentivar cadenas productivas nacionales y locales. En la actualidad, las cadenas productivas están sumamente debilitadas e inconexas entre sí y son las grandes empresas nacionales y extranjeras las que controlan el sector por lo que difícilmente se registrarán encadenamientos con efecto multiplicador interno. Además los tratados comerciales suscritos por México imponen prohibiciones y excepciones sumamente restrictivas para obligar a la observancia de requisitos de desempeño. La experiencia en los 20 años de TLCAN es que las cadenas productivas se han desarticulado y sustituido por importaciones y creciente participación de transnacionales en la proveeduría.¹⁶

Lo que prevalecerá es la visión rentista para obtener las máximas ganancias en el menor tiempo, un criterio que choca con las lógicas de utilidad pública y sustentabilidad.

Artículo 27

¹⁴ Ver cuarto transitorio. En el transitorio décimo octavo se señala que el Congreso emitirá una ley para regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo dentro de los límites del territorio, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.

¹⁵ Ver quinto y sexto transitorio. Si las inversiones de alguna de las empresas productivas del Estado resultaran afectadas durante el proceso de adjudicación de asignaciones, se compensará en su “justo valor económico” o se podrá optar por una contraprestación al realizar una asignación.

¹⁶ Ver séptimo transitorio.

El argumento ofrecido, para eliminar la prohibición para celebrar contratos con particulares tratándose del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como, la exploración y extracción de petróleo e hidrocarburos, fue que el Estado requiere ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo. El mecanismo será el de asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares. También las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares.

La Secretaría de Energía¹⁷ con asistencia técnica de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, fijará la superficie, profundidad y vigencia de las asignaciones y será la encargada de sus adjudicaciones.

PEMEX será requerida para demostrar su competitividad y eficiencia en los aspectos técnicos, financieros y de ejecución para explorar y extraer los hidrocarburos, como si 75 años de experiencia no fueran suficientes. En áreas en las que PEMEX haya realizado descubrimientos comerciales o inversiones en exploración, seguirá con los trabajos por tres años, prorrogables a un máximo de dos años, y en caso de éxito, continuará con la extracción. Mantendrá derechos en los campos en producción cuando garantice un aprovechamiento y una producción "eficiente y competitiva".¹⁸

Si PEMEX elige contratar con particulares, es decir, migrar sus asignaciones a contratos, será la Comisión Nacional de Hidrocarburos quien llevará a cabo la licitación. El Congreso adecuará el marco jurídico para regular las modalidades de contratación con particulares que lleven a cabo el financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.¹⁹

Artículo 28

¹⁷ La Secretaría de Energía, asistida por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, establecerá, conducirá y coordinará la política energética, la adjudicación de asignaciones y la selección de áreas objeto de contratos; el diseño técnico de dichos contratos y los lineamientos en el proceso de licitación; otorgará permisos para el tratamiento y refinación del petróleo y procesamiento de gas natural. Establecerá los términos de separación legal para fomentar el acceso abierto y la operación del sector eléctrico y vigilará su cumplimiento. Se precisa el rol de la Secretaría de Hacienda, entre otras, el establecimiento de las condiciones económicas de las licitaciones y de los contratos relativas a los términos fiscales que permitan obtener en el tiempo ingresos para el desarrollo de largo plazo (Ver décimo transitorio).

¹⁸ Ver sexto y décimo transitorio.

¹⁹ Ver transitorio noveno y décimo primero. En el transitorio vigésimo primero se anuncia que el Congreso establecerá los mecanismos legales para prevenir, investigar, identificar y sancionar a los asignatarios, contratistas, permisionarios, servidores públicos, así como a toda persona física o moral, pública o privada, nacional o extranjera, cuando realicen actos u omisiones contrarios a la ley, que tengan como objeto o consecuencia directa o indirecta influir en la toma de decisión de un servidor público, del personal o de los consejeros de las empresas productivas del Estado para obtener un beneficio económico personal.

Se establece la creación, durante este año, del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. El inicio de sus operaciones será en 2015, bajo la figura de fideicomiso público, una figura que abona a la opacidad y dificulta el escrutinio público e incluso de los órganos de fiscalización externos. Su función será el de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos, con excepción de los impuestos.²⁰

La manera en que los ingresos se administrarán y distribuirán observará la siguiente prelación:²¹

1) realizar los pagos establecidos en las asignaciones y contratos; 2) transferir a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas. Una vez que el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, alcance su límite máximo, los recursos asignados al Fondo se destinarán al ahorro de largo plazo (ver numeral 5; 3); realizar las transferencias al Fondo de Extracción de Hidrocarburos; a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos, sustentabilidad energética y fiscalización petrolera; 4) transferir a la Tesorería los recursos para que los ingresos petroleros del gobierno federal destinados a cubrir el presupuesto se mantengan en 4.7% del Producto Interno Bruto (PIB) y 5) destinar recursos al ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros cuando el saldo de las inversiones de largo plazo, sea igual o mayor a 3% del PIB. El Comité Técnico del Fondo podrá destinar recursos del saldo acumulado del Fondo, fijando el margen porcentual a un monto equivalente al incremento observado del año anterior.²²

En caso de una reducción significativa en los ingresos públicos, sea por contracción del PIB o bien por una caída pronunciada en el precio o en la plataforma de producción de petróleo, y agotados los recursos en el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros, la Cámara de Diputados podrá aprobar, la integración de recursos de ahorro público de largo plazo al presupuesto federal.

²⁰ El Fondo y su Consejo Técnico tendrá como atribuciones: a) determinar la política de inversiones de largo plazo; b) instruir a la fiduciaria para que realice las transferencias a la Tesorería de la Federación; c) recomendar a la Cámara de Diputados, la asignación de los montos a los rubros generales establecidos. Los diputados aprobarán la asignación, aunque no podrán designar recursos a proyectos o programas específicos (reservado a la presidencia). Ver transitorio décimo quinto.

²¹ Ver transitorio décimo cuarto.

²² El destino de recursos aludido será para: a) el sistema de pensión universal hasta un monto equivalente a 10%; b) financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables hasta por un monto equivalente a 10%; c) fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, y en inversiones en infraestructura para el desarrollo hasta por un monto equivalente a 30%; y d) becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria hasta por un monto equivalente a 10%. Esta asignación de recursos no deberán impactar en el saldo del ahorro de largo plazo situándolo por debajo de 3% PIB. Una vez que el saldo acumulado del ahorro público de largo plazo sea equivalente o superior a 10% del PIB, los rendimientos financieros reales anuales asociados a los recursos del Fondo destinados a largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación. Los recursos transferidos a estos destinos serán adicionales a las transferencias que se realicen de acuerdo al numeral 4 del transitorio.

El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos²³ y Comisión Reguladora de Energía. Estas comisiones devendrán en órganos reguladores coordinados en la materia, podrán disponer de los ingresos derivados de las contribuciones y aprovechamientos que la ley establezca por sus servicios en la emisión y administración de los permisos, autorizaciones, asignaciones y contratos, así como por los servicios relacionados con el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, para financiar su presupuesto total.²⁴

Cabe insistir que la experiencia en materia de rendición de cuentas tratándose de fideicomisos es negativa. Esta situación difícilmente puede cambiar, por más que se establezca el compromiso de sujetarse a las obligaciones en materia de transparencia o el compromiso de publicar los recursos depositados en el fideicomiso.

El Poder Ejecutivo decretará la creación de dos organismos públicos descentralizados²⁵:

a) el Centro Nacional de Control del Gas Natural, encargado de la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento. Para ello PEMEX permitirá adquirir y administrar la infraestructura para el transporte por ducto y almacenamiento de gas natural que tengan en propiedad para proporcionar el servicio y trasladará sus contratos.²⁶

b) el Centro Nacional de Control de Energía, encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional; de operar el mercado eléctrico mayorista; del acceso abierto y no indebidamente discriminatorio a la red nacional de transmisión y las redes generales de distribución, entre otros. La CFE transferirá los recursos necesarios para el cumplimiento de sus facultades.

²³ La Comisión Nacional de Hidrocarburos dará prioridad al desarrollo y mantenimiento del Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, mismo que contendrá al menos la información de los estudios sísmicos, así como los núcleos de roca, obtenidos de los trabajos de exploración y extracción de hidrocarburos del país.

²⁴ Son atribuciones de la Comisión Nacional de Hidrocarburos: la asesoría técnica a la Secretaría de Energía; la información geológica y operativa; la autorización de servicios de reconocimiento y exploración superficial; la realización de las licitaciones, suscripción de contratos a ganadores para las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos; la administración técnica de asignaciones y contratos; la supervisión de los planes de extracción que maximicen la productividad del campo, y la regulación en la exploración y extracción. La Comisión Reguladora de Energía regulará en materia de hidrocarburos; otorgará permisos para el almacenamiento, el transporte y la distribución por ductos de petróleo, gas, petrolíferos y petroquímicos; regulará el acceso de terceros a los ductos de transporte y al almacenamiento así como las ventas de primera mano. También regulará en materia de electricidad y otorgará permisos para la generación, así como las tarifas de porteo para transmisión y distribución. (Ver transitorios décimo y décimo segundo).

²⁵ Ver transitorio décimo sexto.

²⁶ El Centro Nacional de Control del Gas Natural se creará mediante decreto del ejecutivo, mismo que establecerá la organización, funcionamiento y facultades, a más tardar dentro de los doce meses siguientes a la entrada en vigor de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Conclusiones

Durante el primer semestre de 2014 el poder legislativo deberá realizar modificaciones a 23 leyes secundarias asociadas a la reforma examinada en el presente texto. Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia será emplazada y en su momento deberá pronunciarse sobre la constitucionalidad de la consulta en materia energética reclamada por las fuerzas políticas electorales de izquierda apelando a lo dispuesto en el artículo 35, fracción octava, de la Carta Magna. Ciertamente el debate público estará centrado en los espacios legislativos y de justicia. Sin embargo, lo verdaderamente relevante se ubicará en la capacidad de organización y movilización de la sociedad. El desafío es si la lucha social y política logrará robustecerse. La concentración en la defensa del patrimonio nacional y los bienes comunes, con énfasis en el petróleo, ha mostrado que es posible generar amplias movilizaciones públicas, contrarrestar la ofensiva mediática del régimen, crear conciencia y participación social. Casi millón y medio de firmas ciudadanas reunidas el año pasado presagian que se cumplirá ampliamente el requisito legal de 2% del padrón electoral (1 millón 600 mil) para solicitar una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional, apuesta política para revertir la reforma energética.

Finalmente, cabe insistir que la contienda sobre los recursos energéticos en México abre la oportunidad para visibilizar en la opinión pública alternativas no extractivistas de desarrollo, apuntaladas necesariamente en cambios radicales de las maneras capitalistas de producción, distribución y consumo. Las resistencias contrahegemónicas y la construcción de alternativas que restituyan los lazos comunitarios y el sano metabolismo social es la línea estratégica para provocar cambios verdaderos.