

Revista de Administración Pública



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

Rogelio Rodríguez Rodríguez*

Introducción

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Las reformas estructurales

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

La reforma y su ajuste constitucional

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

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

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

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

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

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

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

Antecedentes históricos

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

⁸ Benito, *op. cit.*, pág. 42.

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

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

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

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

Impacto de la reforma energética

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

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

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

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

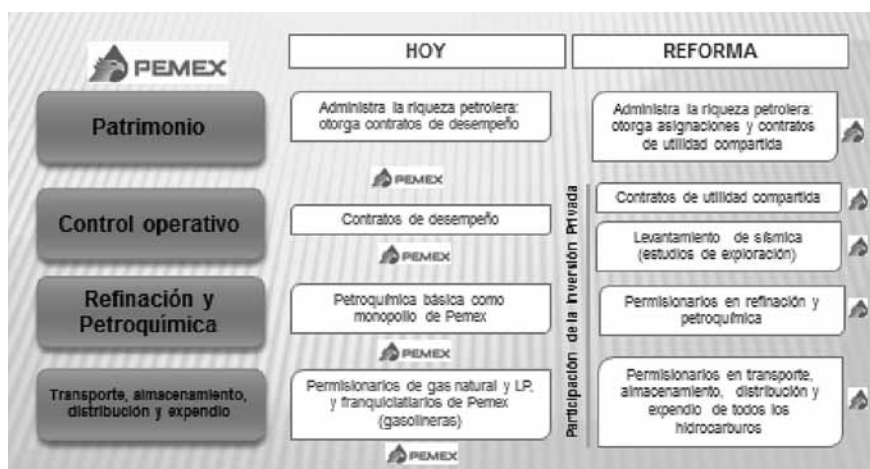
¹¹ Benito, *op. cit.*, pág. 42.

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

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

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

Cuadro 1
La reforma en hidrocarburos



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

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

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

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

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

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

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

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

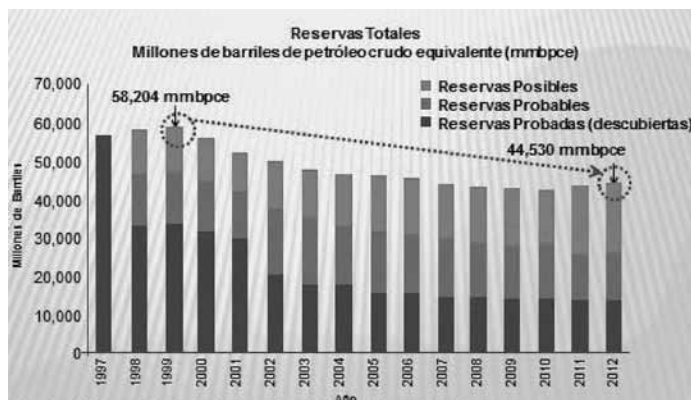
- Una crítica escasez de gas natural a nivel nacional que obligó a importar volúmenes históricos;
- Saturación grave en la red de provisión de la energía eléctrica;
- Precios internacionales históricamente altos del petróleo;
- Reconfiguración del mapa económico global ante la búsqueda de fuentes de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

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

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

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

Gráfica 1
Agotamiento de reservas petroleras

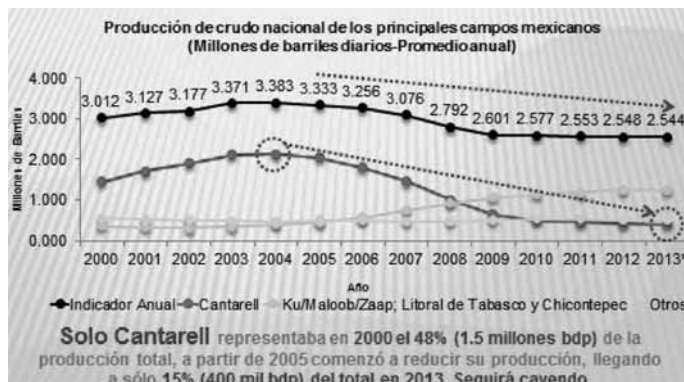


Fuente: Sistema Nacional de Energía, con información de Petróleos Mexicanos al 31 de diciembre de cada año.

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

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

Gráfica 2
Caída anual de la producción de petróleo en México



Fuente: CNH.

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

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

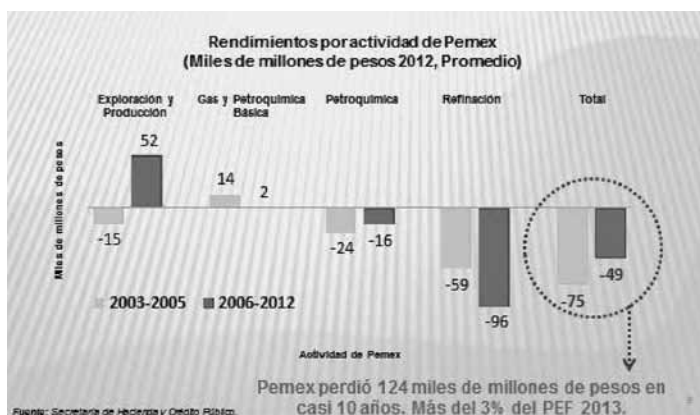
Gráfica 3
Niveles de inversión vs producción



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

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

Gráfica 4
Niveles de rentabilidad petrolera



Fuente: Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

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

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

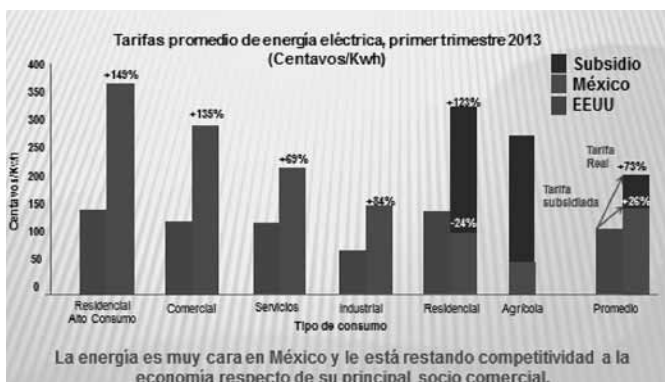
Gráfica 5
Niveles de producción vs importación



Fuente: Secretaría de Energía.

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

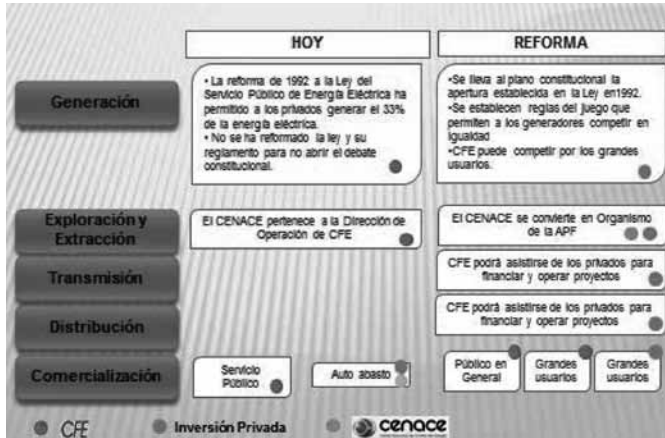
Gráfica 6
Costos de tarifas eléctricas



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

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

Cuadro 2 La reforma en energía eléctrica



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

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

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

La reforma energética en el contexto global y sus competidores

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

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

Como ejemplos de casos de éxito encontramos:

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

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

Statoil de Noruega

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

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

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

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

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

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

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

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

Petrobras

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ecopetrol

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Saudi Aramco

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

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

¹⁵ Vargas, *op. cit.*

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

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

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

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

Los retos de la reforma energética en México

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

El nuevo modelo estructural de la Reforma Energética

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

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

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

¹⁹ Ojeda, *op. cit.*

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

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

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



Nuevos órganos reguladores de la SENER

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

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

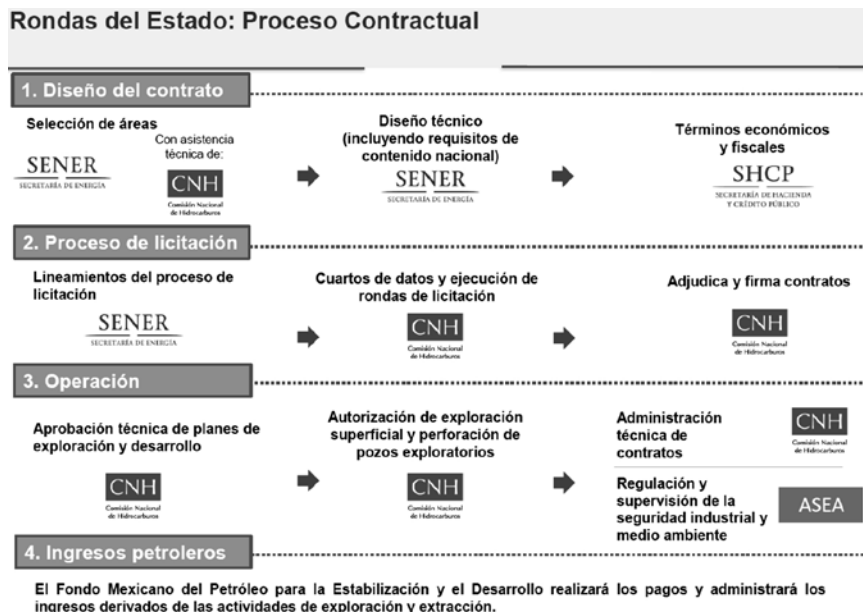
En el esquema de asignaciones y contratos de exploración y producción se establecen tres aspectos importantes que son: asignaciones, contratos para la exploración y extracción y yacimientos transfronterizos. Con respecto a las asignaciones, éstas se otorgaron a Pemex en la ronda cero, y se puede también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

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

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

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

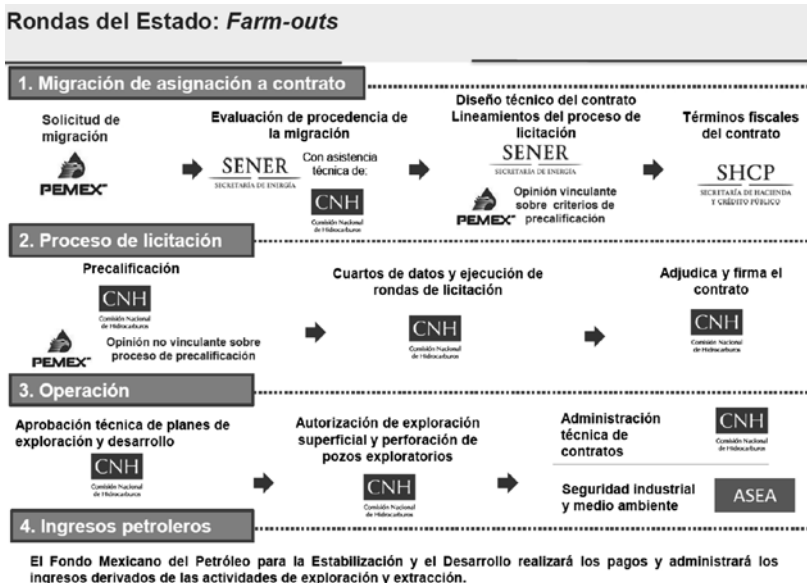
Cuadro 4



Fuente: Secretaría de Energía.

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

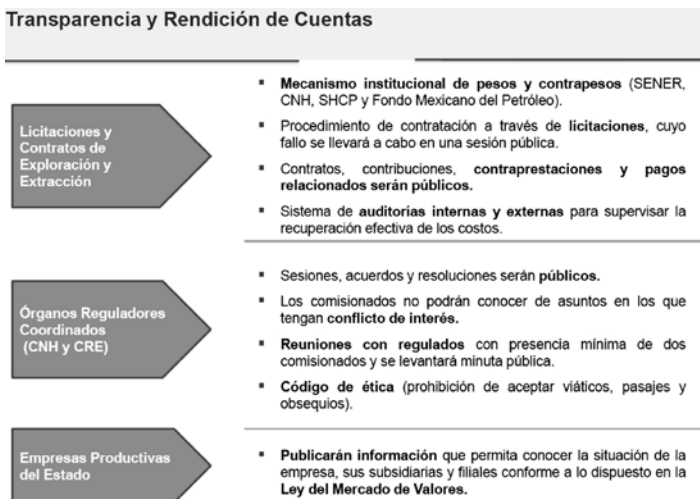
Cuadro 5



Fuente: Secretaría de Energía.

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

Cuadro 6



Fuente: Secretaría de Energía.

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

Tabla 1

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

Fuente: Secretaría de Energía.

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

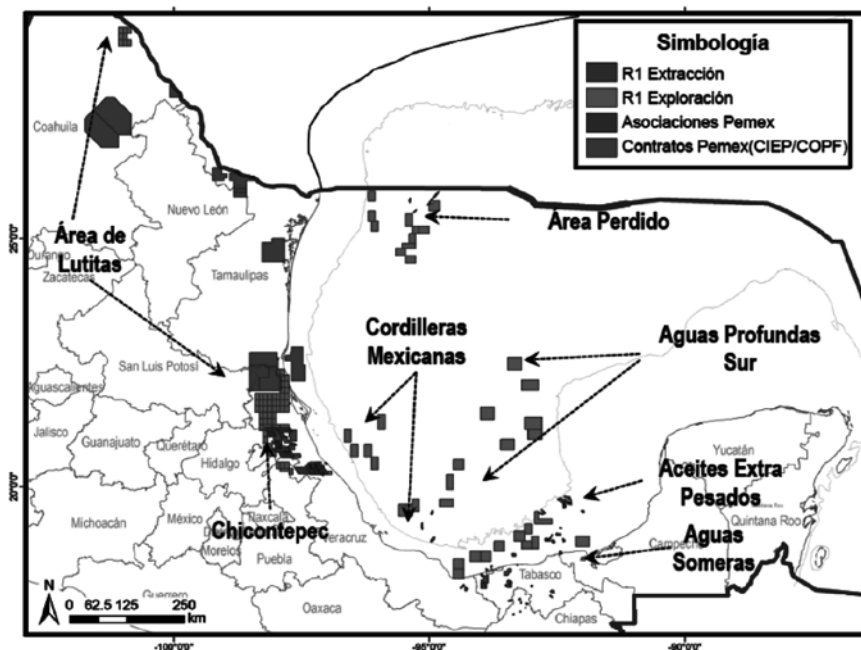
Cuadro 7
Calendarización para el tema de exploración



Fuente: Secretaría de Energía.

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

Cuadro 8



Fuente: Secretaría de Energía.

Conclusiones

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

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

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

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

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

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

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

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

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

BIBLIOGRAFÍA

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

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