



“Hasta hoy no se ha llegado a hacer mención, oficialmente, del propósito de expropiación. Se dará a conocer en el momento oportuno.

“En los centros políticos y financieros, la generalidad cree, y aun las mismas empresas, que el gobierno podrá llegar, solamente, a dictar la ocupación de las instalaciones industriales.

“No puede retardarse mucho la decisión de este serio problema.”

El 18, el día de la expropiación, Cárdenas dejó la siguiente constancia: “En el acuerdo colectivo celebrado hoy a las 20 horas comuniqué al gabinete que se aplicará la ley de expropiación a los bienes de las compañías petroleras por su actitud rebelde, habiendo sido aprobada la decisión del Ejecutivo federal.

“A las 22 horas di a conocer por radio a toda la nación el paso dado por el gobierno en defensa de

su soberanía, reintegrando a su dominio la riqueza petrolera que el capital imperialista ha venido aprovechando para mantener al país dentro de una situación humillante.”

Y el 20, con el país hecho un avispero, en medio de una fuerte reacción internacional, Cárdenas fue con familiares y amigos de día de campo al Nevado de Toluca, donde entre otras cosas, se echó a nadar en las heladas aguas de la laguna que existe en el cráter del volcán, y a su regreso de las alturas anotó: “Escribí en el Nevado de Toluca unos renglones relacionados con la expropiación petrolera que se decretó el 18 del presente (antier)...

“Están llegando telegramas de solidaridad de todo el país por el acto expropiatorio de las instalaciones industriales de las empresas extranjeras que venían explotando el petróleo.”

La reforma petrolera de 2008 en México. Aspectos jurídicos, efectos económicos

GERARDO GIL VALDIVIA

Sección Mexicana del Club de Roma.

A principios de noviembre de 2008 el Congreso de la Unión aprobó varias leyes y reformó diversos ordenamientos jurídicos en materia petrolera, de aprovechamiento sustentable de la energía, así como de temas directamente relacionados con estas cuestiones que constituyen la reforma petrolera y que pueden tener efectos muy trascendentes para el futuro del país.

1. El proceso. En marzo de 2008 la Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos emitieron un diagnóstico sobre la situación petrolera del país. En este diagnóstico se destacó la caída acelerada de la reserva probada de petróleo, la declinación de la producción, las crecientes importaciones de gasolinas, la obsolescencia y la saturación de la infraestructura del

transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos. Asimismo, destacó la situación fiscal, la deuda, y los marcos normativos aplicables a la operación, el manejo presupuestal y la contratación en Pemex. En abril de 2008 el Ejecutivo federal envió al Senado de la República un conjunto de iniciativas de nuevas leyes y de reformas a otras que contenían propuestas de solución a la problemática planteada en el diagnóstico. Estas iniciativas fueron respaldadas por el grupo parlamentario del PAN en el Senado.

2. La consulta. El Senado organizó un amplio foro de consulta pública en la materia. Durante más de tres meses se efectuaron mesas de diálogo sobre la llamada reforma energética en las que participaron numerosos especialistas y estudiosos

conocedores de los temas energéticos, petroleros, ambientales y de otros temas económicos, financieros, jurídicos, políticos y sociales relacionados con ellos. Fue una amplia consulta que tuvo una enorme difusión mediática. Desde un punto de vista político no existe un precedente similar en la historia reciente de México.

3. Distintas iniciativas. Durante el desarrollo de la consulta pública, el grupo parlamentario del PRI en el Senado presentó el 23 de julio de 2008 un conjunto de iniciativas en la materia; el Frente Amplio Progresista, integrado por el PRD, Convergencia y el PT presentó el 27 de agosto de 2008 su propio conjunto de iniciativas en materia petrolera; el Partido Verde Ecologista de México hizo lo propio el 13 de agosto de 2008 y el PAN también presentó nuevas modificaciones a las iniciativas inicialmente presentadas por el Ejecutivo federal, el 2 de septiembre de 2008. La Comisión de Energía del Senado dictaminó las iniciativas presentadas por todos los grupos parlamentarios representados en el Senado, en los que se incorporaron diversas propuestas expresadas en la consulta pública. Ambas Cámaras aprobaron una nueva Ley de Petróleos Mexicanos, la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y reformas a la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo; la Ley Federal de Entidades Paraestatales; la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Adquisiciones del Sector Público; la Ley de obras y servicios relacionados con las mismas. Se aprobó también la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y de Financiamiento de la Transición Energética que si bien no son de contenido petrolero están directamente relacionadas con el sector.

4. Hacia la construcción de una visión de largo plazo. Se establece el Consejo Nacional de Energía el cual preside el titular de la Secretaría de Energía y lo integran los subsecretarios y el oficial mayor de dicha secretaría, los directores generales de los organismos descentralizados, de los órganos desconcentrados y el presidente de la Comisión Nacional del Agua. Este Consejo tendrá un Foro Consultivo el cual se integrará con representantes de los órganos legislativos federal y estatales; las autoridades locales; instituciones de educación superior e investigación científica y por los sectores

social y privado. Uno de los aspectos más relevantes de la reforma es que el Ejecutivo presentará con la participación del Consejo Nacional de Energía, una Estrategia Nacional de Energía con un horizonte a quince años. Esta estrategia deberá ser presentada en febrero de 2010 y deberá ser ratificada por el Congreso de la Unión. Uno de los problemas más importantes del país es que ha carecido de una visión de largo plazo, por lo que este ejercicio es en el sentido correcto. Además, el sector energético debe ser concebido con visión de largo plazo por el tipo de inversiones que se requieren, los periodos de construcción de las instalaciones necesarias y los plazos de maduración de los proyectos. Es el caso de los proyectos de incorporación de reservas posibles y probables en probadas; del desarrollo de los proyectos en aguas profundas, de construcción de refinerías o de plantas nucleares, por citar sólo algunos ejemplos.

5. La regulación de la exploración y la producción. Se establece la Comisión Nacional de Hidrocarburos, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, que tendrá por objeto regular y supervisar la exploración y extracción de petróleo, así como las actividades de proceso, transporte y almacenamiento relacionadas directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos. El órgano de gobierno de esta comisión estará integrado por cinco comisionados designados por el Ejecutivo federal. De esta forma Pemex no tendrá las funciones simultáneas de órgano normativo y operativo en la materia. Habrá así un órgano encargado de determinar las características óptimas de la exploración y la explotación de hidrocarburos, así como de determinar la plataforma de producción.

De igual forma, se fortalece a la Secretaría de Energía, como órgano rector y normativo del sector. Se asignan nuevas atribuciones a la Comisión Reguladora de Energía, en materia de ventas de primera mano del gas, combustóleo y petroquímicos básicos y en el ámbito del transporte y distribución y almacenamiento de productos refinados y de petroquímicos básicos.

6. Una aproximación a la sustentabilidad. Durante los foros de consulta pública celebrados en el Senado de la República, una opinión reiterada fue que más que una reforma energética se trataba de una reforma petrolera. Asimismo, se señaló que no



se tomaba en cuenta en forma suficiente la sustentabilidad y la transición energética hacia fuentes limpias. En el conjunto de iniciativas aprobadas está la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Esta ley establece la Comisión Nacional para el uso eficiente de la Energía, que absorbe a la que existía en materia de ahorro de energía. Además, crea el Consejo Consultivo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Éste es el inicio de un proceso gradual que necesariamente se verá fortalecido en el futuro, ya que la transición energética es una necesidad ineludible y el calentamiento global es uno de los problemas más urgentes de la agenda mundial.

7. La operación de Petróleos Mexicanos. El aspecto más importante de la reforma es la nueva Ley de Petróleos Mexicanos. En ella se establece un nuevo sistema de planeación y programación; un régimen especial de operación; el fortalecimiento del gobierno corporativo; un nuevo sistema de gestión, otro esquema fiscal y las reglas para la operación de los organismos subsidiarios. Algunos de los aspectos más relevantes se comentan a continuación.

8. Plan de negocios y gobierno corporativo. En cuanto al nuevo sistema de planeación y programación cabe destacar que Pemex deberá formular, con la aprobación del Consejo de Administración, un plan de negocios a cinco años. De igual forma, deberá presentar a la SHCP metas de balance financiero para cinco años y el Consejo de Administración deberá aprobar el programa financiero y operativo anual de trabajo.

Existe una nueva integración del Consejo de Administración, el cual tendrá 15 miembros y será presidido por el titular de la Secretaría de Energía. Seis miembros del Consejo serán designados por el Ejecutivo; cinco serán representantes del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, debiendo ser trabajadores de planta. La innovación en la integración del Consejo de Administración consiste en la designación de cuatro consejeros profesionales, que tendrán el carácter de servidores públicos designados por el Ejecutivo y aprobados por el Senado de la República, por mayoría absoluta, o por la Comisión Permanente en su caso. Los consejeros profesionales durarán seis años en el cargo con posibilidad de ser designados para un segundo periodo. Pero, de acuerdo

con un artículo transitorio los nombramientos iniciales serán escalonados en 3, 4, 5 y 6 años. Se establecen nuevas reglas para la toma de decisiones que les dan un importante peso a los consejeros profesionales. Asimismo, la ley determina que los temas presupuestales sólo deberán ser votados por los representantes del Estado en el Consejo. Cabe destacar también que en el esquema de trabajo de los consejeros, está su responsabilidad solidaria.

La Ley de Petróleos Mexicanos determina la creación de siete comités para apoyar al Consejo de Administración. Éstos son los de Auditoría y evaluación del desempeño; Estrategia e inversiones; Remuneraciones; Adquisiciones, Arrendamientos, Obras y servicios; Medio ambiente y desarrollo sustentable; Transparencia y Rendición de cuentas y Desarrollo e investigación tecnológica. Para la integración de los comités se establece que sólo los representantes del Estado pueden formar parte de los mismos. Además, los consejeros profesionales deberán presidir varios de estos comités y participar en la integración de todos. También en materia de fortalecimiento del gobierno corporativo, cabe referir que en un plazo máximo de un año, a partir de la publicación de la Ley de Petróleos Mexicanos, el director general deberá proponer al Consejo de Administración un programa de reestructuración, para reducir costos de operación y aumentar la eficiencia de las áreas corporativas, los organismos subsidiarios, las estructuras administrativas y operativas regionales.

9. El nuevo esquema presupuestal y de la deuda. La nueva Ley de Pemex establece un nuevo régimen específico para la entidad. En él se determina que Pemex enviará anualmente a la SHCP un escenario indicativo de sus metas de balance financiero para los siguientes cinco años. El Consejo de Administración aprobará las adecuaciones a su presupuesto y a los organismos subsidiarios, sin requerir de la autorización de Hacienda, si cumple con el balance financiero y no se incrementa como se refinó, el presupuesto regularizable de servicios personales. En cuanto a los excedentes de ingresos, Pemex y sus organismos financieros podrán aumentar su gasto con la aprobación del Consejo y sin requerir la autorización de Hacienda si se cumple con la meta anual del balance financiero y no se incrementa el presupuesto regularizable de servicios personales. En cuanto a los proyectos de in-

versión únicamente en los de gran magnitud y alta prioridad, el Comité de estrategia e inversiones deberá contar con el dictamen costo-beneficio de un tercero independiente, conforme a las disposiciones que emita el Consejo de Administración. Para el manejo de sus excedentes se establece un régimen presupuestal transitorio de siete años, al término de los cuales Pemex podrá disponer del 100% de los mismos.

En cuanto al tema de la deuda, se eliminan para Pemex los Pidiregas por lo que todos los proyectos de inversión serán presupuestarios. Asimismo, se excluye la inversión de Pemex de la meta de balance presupuestario para el Estado mexicano que establece la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria. Además, Pemex deberá reconocer para efectos contables y presupuestarios como deuda pública directa todos los financiamientos asumidos por terceros y por vehículos financieros, garantizados por la propia entidad, para financiar proyectos Pidiregas, a más tardar el 31 de enero de 2009. Pemex adquiere mayor flexibilidad para contratar deuda, dentro de las propuestas que envíe a Hacienda y que ésta autorice.

Otro aspecto relevante es que Pemex podrá emplear los recursos acumulados al cierre de 2008 en el Fondo de Estabilización para Infraestructura para la construcción de una nueva refinería. Posteriormente, podrá emplear hasta 50% del saldo de dicho fondo al cierre del ejercicio fiscal anterior, para ampliar la infraestructura en refinación. En suma, Pemex tendrá mayor autonomía en la negociación y contratación de la deuda dentro del balance financiero aprobado previamente por la SHCP, con el registro y bajo los lineamientos generales de dicha dependencia y desde luego dentro de los montos y límites autorizados por el Congreso de la Unión. Asimismo, es claro que los contratos celebrados para obtener cualquier tipo de financiamiento no conceden ningún derecho de carácter patrimonial.

Se crean los bonos ciudadanos, que son títulos de crédito emitidos por el organismo que otorgarán a sus tenedores una contraprestación vinculada con el desempeño del mismo. Dichas contraprestaciones no otorgarán derechos corporativos, ni sobre la propiedad, control o patrimonio de Pemex, o bien sobre el dominio y la explotación de la industria petrolera. Ninguna persona física podrá ad-

quirir más del 0.1% del valor total de la emisión de los bonos.

10. Regímenes de contratación. Se establecen dos regímenes de contratación. Uno de carácter específico para las actividades sustantivas de carácter productivo referidas en los artículos 3 y 4 de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo. Estas contrataciones se registrarán por la Ley de Pemex, su reglamento y las disposiciones que emita su Consejo de Administración. El otro régimen de contratación es el de carácter general, el cual se registrará por el marco normativo aplicable de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos, y Servicios del Sector Público y por la Ley de Obras y Servicios Públicos Relacionados con las mismas. En el tema de contratación específico existe la posibilidad de adjudicación directa entre otras causas, para la remediación de derrames, emisión de gases tóxicos y peligrosos, o cualquier incidente que ponga en riesgo al medio ambiente, instalaciones o personas. En síntesis, en cuanto a las modalidades especiales de contratación se establecen criterios para adecuarlas al dinamismo de la industria petrolera.

11. Transparencia y rendición de cuentas. Un aspecto central de la reforma es la lucha contra la corrupción, para lo cual se plantea un nuevo esquema de control, vigilancia, transparencia y rendición de cuentas. La vigilancia de Pemex va a corresponder al Comité de Auditoría y Evaluación del Desempeño, a un comisario, al órgano interno de control, a la Auditoría Superior de la Federación y al auditor externo. Cabe destacar, en forma particular, la labor del Comité de Transparencia y Rendición de Cuentas al cual le corresponderá establecer los criterios para la rendición y difusión de los informes que establece esta ley. Además, deberá proponer mecanismos para atender las solicitudes de acceso a la información y elaborar un dictamen anual en la materia.

12. El impulso a proveedores y contratistas nacionales. Uno de los aspectos básicos de la reforma fue el del estímulo a la empresa industrial y a la ingeniería mexicana. Pemex deberá establecer una estrategia para adquirir porcentajes mínimos de contenido nacional, siempre que no se afecten las mejores condiciones de contratación. Entre los esquemas que destacan está el de incrementar el contenido nacional en un mínimo del 25%, así como



desarrollar un plan de compras a pequeñas y medianas empresas. Asimismo, se constituirá un fondo en Nafin para promover el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales para la industria petrolera mexicana. De igual forma, Pemex y sus organismos subsidiarios instrumentarán un esquema para la producción de fertilizantes, con un suministro estable, contratos de largo plazo y precios fijos.

13. Régimen fiscal. Se establece un régimen fiscal especial para el desarrollo de los campos en el Paleocanal de Chicontepec y para aguas profundas. Además se establece un tratamiento especial para los campos abandonados y en proceso de abandono. Pemex Exploración y Producción, presentará un inventario a la SHCP, a más tardar el 31 de diciembre de 2008, previa opinión favorable de la Secretaría de Energía.

14. Organismos subsidiarios. La nueva Ley de Pemex prevé la creación de organismos subsidiarios, empresas paraestatales y filiales no paraestatales. En cuanto a los organismos subsidiarios, el director general podrá proponer al Consejo de Administración la constitución de organismos subsidiarios para desarrollar actividades estratégicas. Estas propuestas se someterán a la consideración del Ejecutivo. También podrán constituirse empresas filiales bajo el control de Petróleos Mexicanos o de sus organismos subsidiarios, que sean paraestatales sin sujetarse al procedimiento previsto en la Ley Federal de Entidades Paraestatales. Por último, la ley establece que el director general podrá proponer al Consejo la participación de Pemex y de sus organismos subsidiarios en la constitución, liquidación, fusión o escisión de sociedades mercantiles que no sean paraestatales.

En cuanto a los organismos subsidiarios, se establece que el Estado realizará las actividades que le corresponden en exclusiva en el área estratégica del petróleo y la petroquímica básica a través de Pemex y sus organismos subsidiarios. Éstos son organismos descentralizados con fines productivos de carácter técnico, industrial y comercial, con responsabilidad jurídica y patrimonio propios. Es-

tos organismos también están sujetos a un conjunto de principios de gobierno corporativo. En los consejos de administración respectivos también participarán al menos dos consejeros profesionales designados por el Ejecutivo federal. Cada organismo subsidiario contará con un Comité de Estrategia e inversiones y con un Comité de Adquisiciones, arrendamientos, obras y servicios.

Los organismos subsidiarios de Pemex que existen actualmente (Pemex Exploración y Producción; Pemex Refinación; Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica) continuarán realizando sus actividades hasta que el Ejecutivo federal emita los decretos de reorganización respectivos y determine lo conducente, derivado de la propuesta que le presente el Consejo de Administración.

En suma, la reforma petrolera aprobada por el Congreso de la Unión establece un nuevo marco normativo para Pemex y sus organismos subsidiarios. Se instituye un horizonte de mediano y largo plazos en esta materia, se rediseña el gobierno corporativo, un nuevo régimen presupuestal y del manejo de la deuda otorgando mayor flexibilidad y un nuevo sistema de contratación. Se establece un nuevo esquema de control, transparencia y rendición de cuentas. Ahora hay que dar puntual seguimiento a la instrumentación reglamentaria de las disposiciones contenidas en las leyes aprobadas, atender y dar seguimiento puntual a la operación de Pemex y sus organismos subsidiarios y verificar la eficacia de los mecanismos creados en materia de transparencia y rendición de cuentas.

Los mexicanos estaremos atentos para observar y analizar si este marco normativo le permite a Pemex resolver la profunda problemática del sector. Recuperar la reserva probada, revertir la declinación de la producción, satisfacer las necesidades de refinación, renovar y modernizar la infraestructura del transporte, el almacenamiento y la distribución, abatir la corrupción, convertir a Pemex en un promotor de la industria y la ingeniería mexicanas y hacer del sector petrolero nacional un eficaz motor del desarrollo humano sustentable del país.