

## Crónica de una muerte anunciada: La reforma energética propuesta por el gobierno de Calderón. Memoria histórica<sup>1</sup>

Mtra. O. Sarahí Ángeles Cornejo<sup>2</sup>

### Resumen

Se reflexiona de forma breve sobre las cinco iniciativas que conforman la reforma energética propuesta por el Titular del Poder Ejecutivo en abril de 2008. Además, se apuntan algunas ideas acerca del significado de dichas reformas.

### 1. Introducción

La reforma energética propuesta por el Titular del Poder Ejecutivo en abril de 2008, no abarcaba a todo el sector energético, dejaba fuera prácticamente al sector eléctrico y energías renovables; de éstas solamente incluía transporte, distribución y almacenamiento de biocombustibles y la cogeneración de electricidad por PEMEX. También dejó fuera otros aspectos trascendentales como la política de exportación de petróleo, la integración energética a Estados Unidos, la geopolítica, etc. En lo fundamental, la *Iniciativa de Reforma Energética* estuvo dirigida a completar la reforma neoliberal de PEMEX<sup>3</sup> y de la industria petrolera a tono con el Consenso de Washington, cuyo punto ocho plantea la privatización de las empresas estatales<sup>4</sup>. En el caso de Pemex

---

<sup>1</sup>Nota de la edición: Se reseñan aquí las propuestas que antecedieron a la reforma energética aprobada en octubre de 2008 por el Senado. No incluye el análisis de la legislación promulgada.

<sup>2</sup> Investigadora Titular del Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM.

<sup>3</sup> Aunque tampoco hizo referencia a la corrupción de la cúpula sindical, de altos directivos de PEMEX, ni del financiamiento de las campañas electorales del PRI o del PAN que gobierna ahora.

<sup>4</sup> “Para Washington la principal razón para la privatización es la creencia de que la industria privada está administrada con mayor eficiencia que las empresas estatales debido a los incentivos más directos que se le presentan al directivo de una empresa privada, quien tiene un interés personal directo en las ganancias de la empresa o es responsable de quienes las generan. Finalmente, la amenaza de quiebra pone límite a la ineficiencia de las empresas privadas, mientras que las estatales parecen tener acceso ilimitado a los subsidios. Esta creencia en la eficiencia superior del sector privado ha sido un artículo de fe en Washington (pensamiento quizá no sostenido tan fervientemente como en el resto de Estados Unidos), pero fue sólo a partir del anuncio *del Plan Baker* en 1985 que pasó a ser política oficial de Estados Unidos para promover la privatización en el exterior. El FMI y el Banco mundial no han dudado en promover la privatización en América Latina y en todas partes. La falta de un fuerte sector privado endógeno es una razón que ha impulsado a algunos países a promover empresas estatales. Ésta es nuevamente una motivación nacionalista y, por ende, es poco respetada en Washington.<sup>4</sup> La privatización puede ayudar a aliviar la presión sobre el presupuesto del gobierno, tanto en el corto plazo, por el ingreso generado por la venta de la empresa, como también en el largo plazo, porque la inversión ya no la financiará el gobierno”. (Williamson, 1989:16).

significaba el acceso directo de las empresas transnacionales al petróleo mexicano por la vía de contratos.

## **2. Objetivo**

El objetivo de este artículo es exponer en forma breve las principales reformas propuestas en las cinco iniciativas que conformaron la iniciativa de reforma energética del gobierno de Calderón enviada al Senado de la República el 8 de abril de 2008<sup>5</sup>, así como hacer algunos comentarios acerca del significado de dichas reformas.

## **3. La reforma energética propuesta por el gobierno de Calderón**

Meses antes de lanzar su propuesta de reforma energética, el gobierno de Calderón puso en marcha una estrategia tendiente a convencer a la opinión pública de la necesidad de abrir la industria petrolera a inversionistas privados, continuando con la forma de privatización de Pemex aplicada por los gobiernos neoliberales precedentes al permitir la entrada de inversionistas privados en las actividades reservadas constitucionalmente a Pemex. En esa estrategia se pueden distinguir tres momentos:

El primer momento de esa campaña gubernamental consistió en difundir tres planteamientos catastrofistas: 1) México ya no tiene reservas de petróleo y solamente durarán 9 años, 2) Pemex no tiene la tecnología para explorar y perforar en aguas profundas del Golfo de México, necesita aliarse con empresas internacionales poseedoras de esa tecnología, 3) Pemex no tiene dinero para llevar a cabo las exploraciones necesarias para encontrar los yacimientos que compensen la caída de las reservas y de la extracción de petróleo.

A partir de estos planteamientos, el gobierno dedujo como conclusión que era necesario que Pemex hiciera asociaciones estratégicas con empresas extranjeras para la explotación del petróleo y realizarán otras actividades clave de la industria petrolera. Estos argumentos del gobierno fueron rebatidos por

---

<sup>5</sup> Aunque se entregaron en la tarde del día anterior.

especialistas reconocidos con las propias cifras oficiales, demostrando que esos planteamientos del gobierno eran falacias. Así:

1. El argumento del gobierno referente a que México solamente tenía reservas de petróleo para 9 años, soslayó la información oficial de Pemex que muestra que el país, además de las reservas probadas que sumaban 11 047 .6 millones de barriles, tiene reservas probables (11,033.9 Mb) y posibles (9 825.3 Mb); en total México ascendían a 33 093 millones de barriles de reservas (PEP-Pemex, 2006), son reservas ya certificadas, cuya duración se estimaba en unos 30 años.

Posteriormente el propio gobierno, en su afán de convencer a la opinión pública de la necesidad de ir a explorar y perforar yacimientos en aguas profundas del Golfo de México, reconoció que el país contaba adicionalmente con recursos prospectivos de alrededor de 29,500 millones de barriles de petróleos, y cuando pesentó la Iniciativa de reforma Energética, en la propuesta de reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución informó que México contaba con 100 mil millones de barriles.

2. El argumento del gobierno relativo a que Pemex necesitaba aliarse con empresas internacionales por no tener la tecnología para explorar y perforar en aguas profundas, ha sido cuestionado por expertos connotados que estuvieron en Pemex en altos cargos de dirección, quienes afirman que la tecnología se puede rentar o comprar, que es la práctica común de las empresas, incluso de las transnacionales más grandes.

3. El planteamiento gubernamental respecto a que Pemex no tenía dinero para aumentar las reservas y su restitución, no se correspondía con la información oficial de Pemex que muestra que [Petróleos Mexicanos](#) es la empresa con mayores ingresos por ventas en el país. En su [Anuario Estadístico 2008, Pemex](#) informó que obtuvo ingresos por 104.5 mil millones de dólares en 2007. El problema financiero de Petróleos Mexicanos obedece a que la SHCP tradicionalmente ha aplicado a Pemex un régimen fiscal confiscatorio, en varios

años ha sido una carga fiscal superior al 100% de las utilidades de Petróleos Mexicanos: en 1998 fue de 108%, en 2001 y 2005 de 115% (Manzo, 2008), obligando a Pemex a endeudarse para pagar impuestos al gobierno.

El **segundo momento** comenzó el 30 de marzo de 2008 con la difusión del *Diagnóstico: situación de Pemex*, elaborado por la Secretaría de Energía y Pemex para mostrar las deficiencias de Petróleos Mexicanos y la problemática de las actividades de la industria petrolera, sin reconocer que fueron los propios gobiernos neoliberales, los que en su afán privatizador causaron deliberadamente el debilitamiento de PEMEX al dejarle sin financiamiento suficiente para exploración, restitución de reservas, instalación de nuevas refinerías, mantenimiento de las plantas petroquímicas, etcétera.

Con el propósito de que aquéllas actividades que Pemex no pudiera cubrir por falta de presupuesto las fueran realizando inversionistas privados. El objetivo era la apertura gradual de la industria petrolera, el petróleo, gas y otros hidrocarburos a la inversión privada. Así cumplirían con lo aceptado en el Consenso de Washington. La política aplicada por los gobiernos desde el de Miguel de la Madrid hasta el actual de importar productos petroquímicos, gasolinas, diesel, gas, etcétera, en lugar de que Pemex los produjera, ha sido parte de la política apertura a las empresas extranjeras que, por esa vía, han ido aumentando su participación en el mercado interno.

En exploración y extracción petrolera, el *Diagnóstico* enfatiza la declinación de la producción de petróleo a partir de 2005 cuando se extrajeron 3.33 millones de barriles diarios (Mbd) hasta llegar en 2007 a 3.08 Mbd, arrojando una caída de 300 mil barriles diarios como resultado del descenso de la producción del yacimiento Cantarel que llegó a aportar durante varios años más del 60% de toda la extracción total de crudo.

En refinación plantea la poca producción de gasolinas, de diesel y de otros petrolíferos, y el aumento de las importaciones, particularmente de gasolinas; en 2007 las compras externas de éstas cubrieron el 41% de la demanda interna.

También hace referencia a la insuficiencia de la infraestructura para el almacenamiento y al deterioro del sistema de ductos, así como de otras actividades.

El tercer momento consistió en la presentación de la *Reforma Energética* del Titular del Poder Ejecutivo al Senado de la República el 8 de abril de 2008<sup>6</sup>, integrada por cinco Iniciativas de Ley que se mencionan a continuación.

### 3.1 Las cinco iniciativas de Reforma Energética del gobierno de Calderón

- i) Iniciativa de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos
- ii) Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos
- iii) Iniciativa de Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía
- iv) Iniciativa de Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo
- v) Iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo

### 3.2 Principales reformas de cada Iniciativa y comentarios

La exposición de las principales reformas en cada *Iniciativa de Ley* se hace de acuerdo con la jerarquía de las leyes. Para lograr una mejor comprensión del alcance de la reforma, primero se enuncian las leyes vigentes hasta la presentación de la reforma, después se plantean las principales iniciativas de las cinco leyes que integran la reforma energética, y finalmente se hacen algunos comentarios a reformas relevantes de cada Iniciativa.

---

<sup>6</sup> A escasos ocho días de dar a conocer el *Diagnóstico: situación de PEMEX*.

### **3.2.1 Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo: principales propuestas de reforma**

En la exposición de motivos de esta iniciativa de reforma a esta ley se indicó: “Petróleos Mexicanos requiere multiplicar su capacidad de operación, liberar la capacidad productiva, modernizarse, etc.; para ello necesita mayor flexibilidad para explorar nuevas fronteras productivas, así como para integrar innovaciones tecnológicas que hagan más amplia su operación, centrando sus esfuerzos en procesos prioritarios altamente rentables y que especialmente garanticen que la riqueza petrolera no deteriore o ponga en riesgo la riqueza natural integral en nuestro país”.

**Comentario:** El gobierno planteó ampliar la capacidad de operación y dar mayor flexibilidad para explorar nuevas áreas petroleras, sobre todo en aguas profundas, a pesar de la incertidumbre de encontrar reservas de petróleo en esas zonas marítimas y de los elevados costos. La Secretaria de Energía, Georgina Kessel, dio a conocer que perforar un pozo en aguas profundas cuesta 150 millones de dólares, en tanto que perforar un pozo en tierra o aguas someras tiene un costo de 25 millones de dólares. Además informó que la meta del gobierno es multiplicar por 10 la capacidad de ejecución de Pemex en exploración y producción, para ello necesita perforar por lo menos 2 mil pozos<sup>7</sup> para compensar la caída de la producción de Cantarel y elevar la producción con el objetivo implícito de mantener la plataforma de exportación de crudo a Estados Unidos.

Si se multiplica 150 millones de dólares por 2 000 pozos, da la cantidad de 300 000 millones de dólares. Salta a la vista el gran negocio que representa para los inversionistas privados, el ir a “Aguas Profundas”. Además la reforma energética les ofrece contratos incentivados e incluso sin licitación, El capital financiero derivará enormes beneficios.

---

<sup>7</sup>. Datos difundidos por la Secretaria de Energía, Georgina Kessel, en entrevista concedida al conductor del programa Primero Noticias, Loret de Mola, de Televisa, 14 de febrero de 2008.

Los convenios de colaboración son ya un paso para esas asociaciones. “Pemex Exploración y Producción (PEP) y ExxonMobil Ventures México renovaron hoy un *Convenio General de Colaboración*, iniciado en octubre de 2002, en materia de investigación, desarrollo científico y tecnológico de carácter no comercial y, al amparo de éste, suscribieron un convenio específico que permitirá a ambas empresas petroleras compartir experiencias para reducir el riesgo exploratorio en aguas profundas.” (PEMEX, [www.pemex.com](http://www.pemex.com)).

En lugar de ir a aguas profundas o aliarse con empresas petroleras internacionales, Petróleos Mexicanos debiera invertir en el desarrollo de las reservas probables y posibles ya certificadas con las que actualmente cuenta: las reservas totales de hidrocarburos (petróleo y gas) ascienden a 45, 376.3 millones de barriles de petróleo crudo equivalente; las reservas probadas (15 514.2Mb), probables (15 257.4Mb) y posibles (14 604.7Mb). (PEMEX, 2006). La duración del total es de cerca de 30 años. Para ello, bastaría que la SHCP reduzca impuestos y otras contribuciones que cobra a Pemex. Simultáneamente Pemex puede seguir avanzando en la exploración en aguas profundas, como lo ha hecho hasta ahora (ya ha perforado a una profundidad cercana a los mil metros<sup>8</sup>).

La Iniciativa de Reforma a la Ley Reglamentaria del artículo 27 de la Constitución propuso un artículo único que implicaba modificar 15 artículos, agregando varios párrafos en varios de ellos.<sup>9</sup> A continuación se plantean las principales reformas que propone el gobierno, siguiendo la metodología de exposición antes enunciada.

---

<sup>8</sup> El campo Lakach, resulta, según Pemex, productor en yacimientos ubicados a profundidades a partir del lecho marino, entre 3 000 y 3 200 metros de profundidad, con pruebas de producción de 25 y 30 millones de pies de cúbicos por día en un pozo vertical. Diagnóstico, p. 66-67.

<sup>9</sup> **Artículo único.** Se reforman los artículos 2o., primer párrafo; 3o., fracciones I, II, primer párrafo, y III; 4o., párrafos segundo y quinto; 5o.; 6o., primer párrafo; 7o.; 8o.; 9o.; 10, segundo párrafo; 11; 12; 13, fracciones IV y V; 14, primer párrafo y fracción II; 15 y 16; y se **adicionan** los párrafos tercero y cuarto del artículo 4o. recorriéndose en su orden los actuales párrafos tercero, cuarto y quinto para pasar a ser quinto, sexto y séptimo; el artículo 4o A; los párrafos segundo y tercero del artículo 9o.; la fracción VI al artículo 13; y los artículos 15 A y 15 B, de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

El Artículo 2º vigente estipulaba: “**Sólo la Nación** podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.” Es decir el artículo 3º vigente que se refería a las actividades que abarcaba la industria petrolera.

“Artículo 3º. La industria petrolera abarca:

I La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación.

II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración.

III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos: 1. Etano, 2. Propano, 3. Butanos, 4) Pentanos, 5. Hexano, 6. Heptano, 7 Materia Prima para negro de humo, 8. Naftas, y 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos”.

**La Iniciativa de Reforma propuso:** “Artículo 2o.- De conformidad con lo dispuesto en los párrafos cuarto del artículo 25 y en el sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sólo la Nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos, que constituyen las áreas estratégicas de la industria petrolera en los términos del artículo siguiente.”

**Comentario:** la reforma pretendía quitar el carácter de estratégicas a varias actividades de la industria petrolera. Solamente consideró estratégica la explotación del petróleo, reduciendo ésta a las actividades extractivas de la industria: la exploración, perforación y extracción. El propósito era quitar a la Nación la exclusividad que le otorga la Constitución para realizar todas las

actividades petroleras que integran la industria petrolera que incluye desde la exploración hasta la petroquímica, transporte, distribución y comercialización, como lo indicaba el artículo 3o vigente hasta entonces, por la vía de permitir la participación de la inversión privada en todas las actividades de la industria petrolera o aumentar la participación privada ya existente mediante contratos concedidos por Pemex en las actividades a su cargo. Esto se puede apreciar en las reformas que propone a los artículos 3º párrafo III, artículo 4º y 6º.

El artículo 3º vigente párrafo III incluía como parte de las actividades de industria petrolera en donde la Nación tenía exclusividad para efectuarlas: “La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos: 1. Etano, 2. Propano, 3. Butanos, 4) Pentanos, 5. Hexano, 6. Heptano, 7 Materia Prima para negro de humo, 8. Naftas, y 9. Metano, cuando provenga de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos”.

**Artículo 3o.- ...III Propuesto solamente incluía:** “La elaboración y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, que a continuación se enumeran: 1 a 9 ...”.

**Comentario:** Como puede observarse el artículo 3 párrafo III propuesto pretendía quitar a la Nación o a Pemex, el transporte, el almacenamiento, la distribución de los productos del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir a la producción de productos petroquímicos básicos, para dejar estas actividades a inversionistas privados mediante el otorgamiento de permisos.

La nación ya no realizaría de manera exclusiva estas actividades como lo estipulaba el artículo 4º vigente: “La Nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a que se refiere el artículo 3o,

que se consideran estratégicas en los términos del artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios”.

El artículo 4º propuesto: “Petróleos Mexicanos, sus organismos subsidiarios y los sectores social y privado, previo permiso, podrán realizar las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y de petroquímicos básicos.”

**Adicionalmente la reforma al artículo 4º propuso abrir la refinación a inversionistas privados:**

“Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán contratar con terceros los servicios de refinación de petróleo. Dicha contratación no podrá, en modo alguno, transmitir la propiedad del hidrocarburo al contratista, quien tendrá la obligación de entregar a Petróleos Mexicanos o sus organismos subsidiarios todos los productos y residuos aprovechables que resulten de los procesos realizados”.

“Las personas que pretendan realizar las actividades o prestar los servicios a que se refieren los dos párrafos anteriores, podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias”.

Además, el gobierno propuso un artículo 4º A que estipulaba que: “Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios realizarán los actos necesarios para dar cumplimiento a los tratados internacionales que los Estados Unidos Mexicanos celebren para la exploración y desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos transfronterizos, entendiéndose por éstos a aquéllos que se encuentran en territorio nacional y tienen continuidad física fuera de éste”.

**Para la apertura de la exploración, perforación y explotación del petrolero a inversionistas privados, el gobierno propuso en el artículo 6º**

celebrar contratos con personas físicas,<sup>10</sup> haciendo algunas precisiones al artículo 6° vigente.

**Artículo 6° propuesto:** “Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere, manteniendo en todo momento el control sobre las actividades en la exploración y desarrollo de los recursos petroleros”.

“Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán, por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, propiedad sobre los hidrocarburos, ya sea a través de porcentajes en los productos o de participación en los resultados de las explotaciones”.

#### **Comentarios:**

La propuesta de reforma a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución fue y es:

1) **Anticonstitucional.** La propuesta para que Pemex y sus organismos puedan celebrar contratos al sector privado (artículo 4°, 4° A y 6° principalmente) viola el párrafo VI del artículo 27 de la Constitución, el cual estipula que “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva”.

La reforma mantiene la inconstitucionalidad de la Ley Reglamentaria anterior. Las otras Iniciativas de Ley propuestas por el gobierno también fueron

---

<sup>10</sup> Esto ya lo estipulaba el **Artículo 6° vigente:** “Petróleos Mexicanos podrá celebrar con personas físicas o morales los contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere. Las remuneraciones que en dichos contratos se establezcan, serán siempre en efectivo y en ningún caso concederán por los servicios que se presten o las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones”.

violatorias de la Constitución en varios de sus artículos, como se expondrá más adelante. Se trató de una reforma de Pemex sustentada en la anticonstitucionalidad, en la reforma de leyes secundarias contrarias a la Constitución; por tanto mantenía la incertidumbre jurídica que pretendió corregir.

**2) Quitó a la Nación la exclusividad que le otorga la Constitución de explotar la riqueza petrolera del país, al permitir a inversionistas privados, o terceros, que mediante contratos o permisos puedan realizar todas las actividades de la industria petrolera, desde la exploración, perforación y explotación del petróleo y otros hidrocarburos, transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo y de petroquímicos básicos, la refinación del petróleo y otras actividades de la industria.**

**3) Planteó la desintegración total de la industria petrolera al separar las actividades de la industria petrolera en estratégicas y no estratégicas para abrirlas a la inversión privada a fin de que mediante permisos o contratos de diversa índole desempeñara las funciones de la cadena productiva a cargo de Pemex desde la exploración, perforación y extracción, especialmente en aguas profundas y otras áreas no exploradas o no desarrolladas, el transporte, almacenamiento, y distribución de los derivados del petróleo y del gas que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos, la refinación, etcétera. La reforma pretendía consolidar la tendencia previa de la reducción de Pemex a sólo ser administradora de contratos.**

**4) Privatizadora-desnacionalizante.** Fue privatizadora porque permitió que empresas privadas realicen las actividades de la cadena productiva de la industria petrolera que deben ser, de acuerdo a la Constitución, realizadas exclusivamente por la Nación a través de Pemex.

El gobierno y sus aliados negaron que esta reforma energética fuera privatizadora, a pesar de que saben que la privatización es uno de los objetivos del modelo neoliberal impulsado en el mundo por las empresas y capital financiero transnacionales en su proceso de globalización, y en México por el gobierno y agentes privados interesados en participar en la privatización y beneficiarse de ella, en particular de la renta petrolera.

Hayek, el teórico por excelencia del neoliberalismo, en su libro *Law, Legislation and Liberty*, plantea que: "... si en determinadas circunstancias solamente el gobierno es de hecho el único capaz de ofrecer esos servicios específicos, ésta no es razón para prohibir que agencias privadas traten de encontrar métodos de proveer estos servicios sin el uso de poderes coercitivos. La manera en que el gobierno provee tales servicios no debe ser tal que haga imposible que otros los provean". (Hayek, 1998, t. III:47).

El que las actividades a cargo del Estado sean realizadas por agencias privadas, es conocido en el mundo entero como una forma de privatización. La [Organización de las Naciones Unidas](#) da la siguiente definición de privatización en el libro *Accounting, Valuation and Privatization*, publicado para servir de guía a los gobiernos promotores de la privatización.

"La definición de privatización va más allá de la transferencia de la propiedad pública al sector privado; engloba el concepto más general de introducción de las fuerzas de mercado o el reforzamiento de las fuerzas de mercado existentes; en el mundo, la privatización se ha llevado a cabo mediante tres formas principales:

1. Contratación de las actividades de las empresas estatales con empresas privadas,
2. Desregulación de los monopolios o cuasi monopolios y
3. Venta de los bienes o activos públicos" (ONU, 1993: 9).

Queda claro que la contratación de las actividades de las empresas estatales con empresas privadas, es la forma de privatización de Pemex que se ha llevado a cabo por los gobiernos neoliberales y la que implícitamente propuso la reforma energética de Calderón en abril de 2008.

En México, la privatización de Pemex, *la Joya de la Corona*, por la vía de la venta de la empresa a inversionistas privados, es algo que ningún gobierno se atrevería a plantear, especialmente si considera el rechazo de más de un 70% de la población a las privatizaciones, según lo demuestran las encuestas realizadas por el propio Banco Mundial para medir la reacción social a la privatización. De ahí que el gobierno de Calderón y el de sus antecesores, sistemáticamente hayan negado que Pemex se vaya a privatizar; reiteradamente han declarado que ni siquiera se venderá un tornillo de Pemex. Pero en la práctica han ido privatizando a la industria petrolera por la vía de permitir que los inversionistas privados realicen las actividades a cargo de Petróleos Mexicanos.

El propósito de la reforma energética del gobierno de Calderón, como plantea Hayek; fue acabar de abrir a la inversión privada las actividades de la industria petrolera, reservadas a la Nación y a cargo exclusivo de Pemex para que sean realizadas por empresas privadas o por terceros, como les llama a los inversionistas privados.

**5) Es desnacionalizante** porque las empresas extranjeras, transnacionales, reforzarán el control de la industria petrolera, y se beneficiarán aún más de la renta petrolera, al obtener los contratos más rentables para realizar las actividades de la industria petrolera, como es en la exploración, perforación y extracción del petróleo donde se concentra el 90% de los proyectos financiados con inversión privada, los llamados PIDIREGAS. En la reforma energética, el gobierno de Calderón les ha ofrecido mayores estímulos con contratos incentivados en nuevas áreas de explotación petrolera, particularmente en aguas profundas. El capital financiero internacional obtendrá

beneficios inusitados al financiar la expansión privada de la actividad petrolera en México.

Asimismo, en la iniciativa de reforma, el gobierno de Calderón dejó establecido que daría cumplimiento a los tratados internacionales que México celebre para la exploración y desarrollo de los yacimientos de hidrocarburos transfronterizos, no obstante las inconveniencias que representan para el país.

Finalmente han sido los acuerdos firmados por los titulares del poder ejecutivo de Estados Unidos, de México y de Canadá como el Tratado de Libre Comercio (TLCAN)<sup>11</sup> que ha inducido decisivamente en México el proceso de privatización desnacionalizadora del petróleo, industria petrolera, eléctrica y del sector energético en su totalidad, así como en la economía mexicana en general. Con el capítulo 10 del TLCAN referente a compras de gobierno, Estados Unidos al determinar que las compras de Pemex, [CFE](#), etcétera se licitaran internacionalmente, además que las empresas extranjeras recibieran trato nacional, éstas fueron operando, mediante los contratos ganados, la industria petrolera en México. Posteriormente, con la [Alianza para la Seguridad y Prosperidad de América del Norte](#) (ASPAN), firmada en marzo de 2005 por los titulares del poder ejecutivo de los tres países firmantes del TLCAN Estados Unidos extiende su estrategia de seguridad nacional al territorio de sus vecinos, ejerciendo con ello el control de las reservas petroleras de México y Canadá.

### **3.2.2 Iniciativa de Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos: principales reformas**

En primer término, el gobierno de Calderón abrogó la Ley Orgánica de PEMEX vigente.

En la exposición de motivos de la Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos el titular del poder ejecutivo planteó como objetivo “... que Pemex

---

<sup>11</sup> El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) empezó a operar desde 1992 mediante un cambio de la legislación en PEMEX e industria eléctrica para abrir dichas industrias a la inversión privada.

pueda incrementar sustancialmente sus niveles de producción de petróleo, gas derivados y refinados, así como participar en la exploración de nuevas reservas que garanticen el futuro de la paraestatal y los recursos energéticos en beneficio de las generaciones futuras de mexicanos”.

#### **Comentario:**

Tratándose de un recurso no renovable como son los hidrocarburos, un aumento acelerado de la extracción privará a las próximas generaciones del usufructo del patrimonio. Cuando se llegue al agotamiento, se legarán yacimientos vacíos de hidrocarburos a las generaciones futuras de mexicanos.

La Nueva Ley Orgánica de Pemex determinó “... cambios relevantes al marco jurídico-corporativo que regula el funcionamiento de Pemex, persigue tres objetivos principales: 1. Fortalecer el régimen de gobierno corporativo, 2. Regular sus esquemas de operación y ampliar las posibilidades y alcances de su actuación para hacerla más eficiente, y 3. Reforzar y diversificar los mecanismos de control y supervisión” Plantea una nueva organización industrial de Pemex, mediante “nueva estructura de gobierno corporativo que será el eje central de la renovación de la entidad”.

El gobierno corporativo incluye un consejo de administración al que se le encargó “la conducción central y dirección estratégica de Petróleos Mexicanos, quedando a cargo, por ejemplo, de la programación, coordinación y evaluación estratégica institucional de sus actividades y la de sus organismos subsidiarios... se le otorgan atribuciones especiales en materia de deuda, presupuesto y adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras, entre otros.”

La reforma propuso que el Consejo de Administración contara con el Comité de Transparencia<sup>12</sup> y Auditoría<sup>13</sup>, el Comité de Estrategia e Inversiones<sup>14</sup> y el Comité de Remuneraciones<sup>15</sup>.

---

<sup>12</sup> “En materia de transparencia, propondrá al Consejo de Administración los criterios para determinar la información que se considerará relevante sobre Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, al igual que las normas para su divulgación y, siguiendo las mejores prácticas, verificará su cumplimiento. Asimismo, vigilará que se rindan los informes que la Ley obliga a Petróleos Mexicanos”.

Una de las propuestas trascendentales de la reforma a Pemex fue la incorporación de cuatro consejeros profesionales al Consejo de Pemex que serían nombrados por el Titular del Poder Ejecutivo, quien, de acuerdo con la ley entonces vigente, nombraba 6 de los 11 integrantes del Consejo de Administración, el sindicato nombraba a los cinco restantes. Las reformas más importantes que estipulaba la Nueva Ley Orgánica de Pemex son: una, determinaba que los nuevos consejeros profesionales tendrían acceso a toda la información relevante de Pemex, y otra que planteó **que cualquier determinación que adoptara el Consejo de Administración requeriría del voto favorable de al menos dos consejeros profesionales.**

La nueva Ley otorgó al Consejo de Administración toda la autoridad para reorganización y reestructuración de la empresa, “...creará los organismos subsidiarios que considere, tendrán la naturaleza de organismos descentralizados con fines productivos, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios. Podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito, manteniendo en exclusiva la propiedad y el control del Estado Mexicano sobre los hidrocarburos. También podrá eliminar organismos subsidiarios y hacer enajenaciones”.

El Consejo de administración recomendaría al Ejecutivo Federal la creación de los organismos que decidiera dicho Consejo.

La Nueva Ley Orgánica liberaría la operación de Pemex al dotarla de mayor autonomía de gestión, libertad de endeudamiento, autonomía para

---

<sup>13</sup> En materia de auditoría tendrá, entre otras funciones, las de dar seguimiento y evaluar el desempeño financiero y operativo general y por funciones de Petróleos Mexicanos, labor fundamental dentro de cualquier organización corporativa; designar al auditor externo; proponer disposiciones en materia de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y prestación de servicios y enajenación de bienes, así como emitir opinión sobre cualquier cuantificación de las reservas de hidrocarburos”.

<sup>14</sup> “tendrá por función principal analizar el plan estratégico y el portafolio de inversiones de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

<sup>15</sup> “..asumirá la tarea de proponer al Consejo de Administración las remuneraciones del Director General y de los funcionarios de los tres niveles inmediatos inferiores a aquél, tomando en consideración el otorgamiento de incentivos con base en el desempeño y resultados medibles. Ambos comités serán presididos por un consejero profesional”.

adecuar su presupuesto, mayor autonomía de gestión para disponer de los excedentes de ingresos, etc. Textualmente ordenaría:

“... dotar a PEMEX de mayor autonomía de gestión... multiplicar su capacidad de operación y, al propio tiempo, garantizar que el petróleo que existe en la totalidad del territorio nacional continúe siendo propiedad exclusiva de los mexicanos y una fuente de ingresos duradera para ésta y futuras generaciones”.

“... conceder autonomía a Pemex para disponer de los excedentes de ingresos propios que genere, así como para aprobar adecuaciones a su presupuesto, sin requerir autorización por parte de la SHCP siempre y cuando cumpla con su meta de balance financiero y no se incremente el presupuesto regularizable de servicios personales”

“La presente iniciativa busca liberar a la paraestatal de los trámites y autorizaciones intermedios ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que en uso de su autonomía de gestión y en congruencia con el régimen de gobierno corporativo que se implementará, adopte las decisiones en la contratación de deuda que más beneficien al organismo”, **sólo tendría que informar a la SHCP, no pedir autorización.** La [Secretaría de Hacienda y Crédito Público](#) se reserva la facultad de ordenar que no se realice la operación de que se trate en caso de que pudiera perjudicar gravemente la estabilidad de los mercados financieros; incrementar el costo de financiamiento del sector público o reducir las fuentes de financiamiento”.

### **Bonos financieros**

La Iniciativa de Nueva Ley Orgánica de Pemex propuso que: “Petróleos Mexicanos emita bonos ciudadanos...concebidos como títulos de crédito que otorgarán a sus tenedores una contraprestación vinculada al mismo...estos títulos no otorgarán derechos patrimoniales ni corporativos sobre Petróleos Mexicanos, por lo que la propiedad y el control del organismo no se verán comprometidos en forma alguna, ni se afectarán el dominio o explotación del petróleo”... a diferencia de

títulos de deuda tradicionales que estipulan un rendimiento a través de determinadas tasas de interés, se busca que el rendimiento de los bonos esté asociado al comportamiento económico y al desempeño de la entidad paraestatal”.

**Comentario:** los *Bonos Ciudadanos* están concebidos para financiar la deuda de Pemex, con ellos el gobierno prepara la bursatilización, incluso propone un comisario que representará a los tenedores de bonos en el Consejo de Administración, nombrado también por el presidente del país. Hasta cierto punto estos bonos son una contribución forzosa al pago de la deuda, porque las afores podrán invertir en la compra de bonos, y seguramente lo harán sin consultar a los trabajadores, a quienes por ley les obligaron a dejar sus pensiones en manos de esas instituciones financieras, propiedad de la banca extranjera. Cuando la expropiación petrolera, la gente cooperó voluntariamente al pago de las indemnizaciones; ahora el gobierno no sólo impulsa la privatización, sino que propone la contribución forzada a los trabajadores a beneficiar al capital financiero acreedor de Pemex y a la banca extranjera. Al 30 de junio de 2008 Pemex debía 48, 833 millones de dólares, (Pemex, 2008, pág web: pemex.com).

La autonomía para que Pemex acceda a los excedentes generados por sus ingresos quedó muy restringida, al establecer que se haría escalonadamente bajo condiciones específicas, con un límite máximo para la etapa más avanzada de 15 mil millones de pesos, así como un porcentaje de adquisición de *Bonos Ciudadanos*.

La administración de Pemex se regirá por una nueva estructura de gobierno corporativo para reforzar las fuerzas del mercado que regirán la industria petrolera, dotó al Consejo de Administración de toda la autoridad para decidir la reorganización y reestructuración de Pemex y con ello de toda la industria petrolera, podrá crear o eliminar los organismos subsidiarios.

La nueva ley orgánica de Pemex, otorgó a Pemex de mayor autonomía de gestión, financiera y presupuestal. En esas condiciones el gobierno corporativo dotaría a Pemex de mayor capacidad empresarial, al estilo de las empresas transnacionales. Así, el funcionamiento de Pemex quedaría en manos del Consejo de Administración, y más concretamente en manos de los Consejeros profesionales que dada la autonomía ellos decidirán la organización de la empresa, el manejo financiero y presupuestal, etcétera.

En cuanto a la constitucionalidad de la Iniciativa de la Nueva Ley Orgánica de Pemex, se presume que:

- El Artículo 5 de la Nueva Ley Orgánica es violatorio de la Constitución al estipular que “Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, de acuerdo con sus respectivos objetos, podrán celebrar con personas físicas o morales toda clase de actos, convenios, contratos y suscribir títulos de crédito...”. Además, en su artículo 45 dicha ley sugirió que haya contratos sin licitación y a invitación, y en el art. 46, contratos incentivados: “Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios podrán celebrar contratos en los que pacte una remuneración fija o variable... podrá pactar incentivos tendientes a maximizar la eficacia o éxito de la otra o servicio, los cuales serán pagaderos únicamente en efectivo”.

- Al autorizar al Consejo de Administración de Pemex “...aprobar adecuaciones a su presupuesto, sin requerir autorización por parte de la SHCP, viola el Art. 74,IV, de la Constitución que estipula que “Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados... aprobar anualmente el Presupuestos de Egresos de la Federación”.

- Al autorizar al Consejo de Administración “... adopte las decisiones en la contratación de deuda”, no obstante la acotación que introduce, contraviene el art. 73 de la Constitución que establece que: “El Congreso tiene facultad para

dar bases sobre las cuales el Ejecutivo pueda celebrar empréstitos sobre el crédito de la Nación, en materia de endeudamiento”.<sup>16</sup>.

La nueva estructura del gobierno corporativo generará crecimiento de la burocracia y de costos con la creación de varias comisiones, buscó aumentar el poder del presidente al nombrar a los consejeros profesionales, a los titulares de las comisiones propuestas, del comisario, etcétera.

Las iniciativas de reforma a la Ley Reglamentaria del Art. 27 Constitucional en materia de petróleo, y la Nueva Ley Orgánica de Pemex determinaron las reformas a los organismos o creación de nuevos, por razones de espacio solamente se destacan algunos puntos relevantes:

### **3.2.3 Decreto por el que se reforman diversos artículos de la ley de la Comisión Reguladora de Energía**

La reforma energética estipuló que la Comisión Reguladora de Energía (CRE) siga recomendando a la Secretaría de Energía las actualizaciones al marco jurídico en el ámbito de su competencia y participe en la formulación de proyectos de iniciativas de Leyes.<sup>17</sup> Además ordenó modificar párrafos de varios artículos para que la CRE regule las actividades en donde participarán inversionistas privados:

- El transporte y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos, que se realice por medio de ductos, así como el almacenamiento de dichos productos. (Art. 2 párrafo VI).

- El transporte y distribución de biocombustibles que se realice por medio de ductos, así como el almacenamiento de los mismos (Art. 2 párrafo VII), etcétera.

---

<sup>16</sup> Un tema de preocupación de especialistas en derecho internacional, es si el artículo 38 que la Nueva Ley Orgánica de Pemex que estipulaba que las obligaciones constitutivas de deuda pública de Petróleos Mexicanos no constituyen obligaciones garantizadas por el Estado Mexicano pondría en riesgo la inmunidad soberana de Pemex que se concede en Estados Unidos por ser del Estado En caso de incapacidad de pago de Pemex los acreedores de Estados Unidos podrían cobrarse con el patrimonio de Pemex.

<sup>17</sup> La Comisión Reguladora de Energía, es el organismo transmisor de la regulación de Estados Unidos para avanzar en la integración energética de los países del TLCAN, de acuerdo a sus intereses.

### 3.2.4 Reforma a la Ley Orgánica de la Administración pública Federal

La iniciativa de reforma a esta Ley estipuló:

- i) Promover la participación de los particulares en las actividades del sector y
- ii) Otorgar y revocar concesiones, permisos y autorizaciones en materia energética.

### 3.2.5 Ley de la Comisión del Petróleo

**Artículo 1.** “Se crea la Comisión del Petróleo como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía para las operaciones referentes a exploración y explotación de hidrocarburos en sus diversos ámbitos, técnico en plataforma de producción, reposición de reservas, otorgar y revocar los permisos para ejecución, funcionamiento y desmantelamiento de obras, etcétera.

#### Conclusión

La propuesta del Ejecutivo para la reforma de Pemex no pretendió solucionar los problemas que aquejan a Petróleos Mexicanos producto de la aplicación de las políticas neoliberales en los últimos veinticinco años, como son: la reducción del presupuesto público, la política de financiamiento vía pidiregas mediante los cuales los inversionistas privados financian aquellos proyectos de mayor rentabilidad inmediata, concentrándose en exploración, perforación y extracción, y abandonando la refinación, la infraestructura del transporte y distribución, y la petroquímica, favoreciendo las importaciones, soslaya la corrupción de la cúpula sindical y de funcionarios de Pemex.

En lugar de fortalecer a Pemex, el gobierno de Calderón propuso que sea el capital privado el que se haga cargo de las actividades petroleras consagradas por la Constitución a la Nación a costa de desintegrar a Pemex y de inflingir a México una pérdida irreparable de su territorio más rico al abrir a las empresas transnacionales, la explotación de yacimientos petrolíferos, gasíferos y de otros

hidrocarburos del país, especialmente en aguas profundas, premiándolas con contratos incentivados, además de los enormes costos que significará para los mexicanos, despojando a las generaciones actuales y futuras de ese patrimonio de hidrocarburos que tiene el territorio nacional.

La reforma energética: otorga un mayor poder al presidente; procura elevar la extracción de petróleo para mantener la plataforma de exportación a Estados Unidos; finalmente significa la entrega de la “Joya de la Corona” de la riqueza del país a las empresas privadas oligopólicas privadas nacionales y principalmente extranjeras transnacionales, sobre todo de origen estadounidense y español que avanzan, el primero en la neocolonización y en segundo en la reconquista del país, a las que se han negado millones de mexicanos opuestos a la Reforma propuesta por el gobierno de Calderón<sup>18</sup>, convencidos de que es posible una solución que no cancele el desarrollo futuro del país por la senda trazada hace 200 años en busca de la independencia.

#### Bibliografía:

- Felipe Calderón, *Iniciativas de reforma de Pemex*.
- Hayek A. (1998), *Law, Legislation and Liberty*, The University Chicago Press, 1979. Reprinted by Routledge, London. Vol.1, *Rules and Order*, 180pp. Vol. 2, *The Mirage of Social Justice*, 191pp.
- Pemex Exploración y Producción (2006) Anuario Estadístico.
- Pemex, (2007) Anuario Estadístico, México.
- Secretaría de Energía y Pemex, *Diagnóstico: situación de Pemex*, [www.sener.gob](http://www.sener.gob).
- Organización de Naciones Unidas (1993). *Accounting, Valuation and privatization*, United Nations Conference on Trade and Development. Programme on Transnacional Corporations. New York.
- Williamson, John (1990), “ What Washington Means by Policy Reform”, en Williamson, John, editor (1990), *Latin American Adjustment: How much has happened?*, Institute for International Economics, Washington, D.C.

---

<sup>18</sup> Desde la academia cabe hacer la reflexión si en la globalización los gobiernos de países subdesarrollados que se adhieren a ella se convierten en operadores de las potencias y del capital transnacional predominantes.