

Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente

Repositorio Institucional del ITESO

[rei.iteso.mx](http://rei.iteso.mx)

---

Publicaciones ITESO

PI - Revista Análisis Plural

---

2009

# Una primera reflexión sobre la reforma energética

Rojas-Nieto, José A.

---

Rojas-Nieto, J.A. (2009). "Una primera reflexión sobre la reforma energética". En Análisis Plural, segundo semestre de 2008. Tlaquepaque, Jalisco: ITESO.

Enlace directo al documento: <http://hdl.handle.net/11117/783>

*Este documento obtenido del Repositorio Institucional del Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente se pone a disposición general bajo los términos y condiciones de la siguiente licencia:*

*<http://quijote.biblio.iteso.mx/licencias/CC-BY-NC-2.5-MX.pdf>*

*(El documento empieza en la siguiente página)*

# Los problemas energéticos agudizados “por la globalización”

## UNA PRIMERA REFLEXIÓN SOBRE LA REFORMA ENERGÉTICA\*

▪ José Antonio Rojas Nieto\*\* ▪

### 1. Introducción

Pese a las limitaciones y manipulaciones gubernamentales, el proceso de discusión sobre la reforma energética tuvo diversos aspectos importantes y virtuosos. Ante todo, obligó al mismo gobierno a presentar un diagnóstico sobre el área energética, aunque formalmente sólo lo presentó sobre Petróleos Mexicanos (Pemex).<sup>1</sup> Pese a sus desniveles, este diagnóstico es uno de los primeros documentos explícitos sobre nuestra paraestatal, que

---

\* Parte de las reflexiones de este trabajo fueron presentadas durante la realización del debate en el Senado de la República en mi colaboración quincenal a *La Jornada*.

\*\* Doctor en Economía por la UNAM. Es técnico de la Comisión Federal de la Electricidad (CFE) desde 1990; profesor de Economía Política en la UNAM; coautor de *Políticas petroleras y crisis energética en América Latina*, FLACSO / Ministerio de Cultura, Quito, 2008; miembro del Observatorio Ciudadano de Energía, AC ([www.energia.org.mx](http://www.energia.org.mx)) y articulista de *La Jornada* (correo electrónico: [rojasags@yahoo.com.mx](mailto:rojasags@yahoo.com.mx)).

1. Véase la presentación del diagnóstico, en Sener (2008).

permitió a la sociedad sopesar el grado de seriedad y profundidad de la visión gubernamental sobre la empresa más importante no sólo de México, sino de América Latina.

En segundo término, el proceso vinculado a la reforma permitió —sin duda por la demanda y la movilización sociales— la apertura de uno de los debates nacionales más ricos de que tengamos memoria, y en el que fueron presentadas diez iniciativas de grupos parlamentarios y legisladores y 163 ponencias —algunas de ellas de notable calidad— agrupadas en 19 temas y distribuidas en 21 foros de discusión realizados en el patio principal del Senado de la República.<sup>2</sup>

- 
2. 1) Del senador Arturo Escobar y Vega, del grupo parlamentario del Partido Verde Ecologista de México (PVEM), la que contiene el proyecto de decreto por el que se adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. De senadores de los grupos parlamentarios del Partido de la Revolución Democrática (PRD), de Convergencia y del Partido del Trabajo (PT), la que contiene el proyecto de decreto que crea, adiciona, modifica y deroga diversas disposiciones en materia del sector energético nacional. 2) De los senadores Rubén Camarillo Ortega, Humberto Andrade Quezada, Fernando Elizondo Barragán, Juan Bueno Torio, Augusto César Leal Angulo y Jorge Andrés Ocejo Moreno, del grupo parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN), que contiene el proyecto de decreto por el que se crea la “Ley para el aprovechamiento sustentable de la energía”. 3) Iniciativa con Proyecto de Decreto del PVEM que Expide la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables. 4) Iniciativa con Proyecto de Decreto que presentan senadores y diputados del Partido Revolucionario Institucional (PRI) para reformar diversas disposiciones y expedir nuevas leyes en materia energética. 5) Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Iniciativa del Presidente de la República). 6) Reformas a la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y organismos subsidiarios (Iniciativa del presidente de la República). 7) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Iniciativa del presidente de la República). 8) Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (Iniciativa del presidente de la República). 9) Ley de la Comisión del Petróleo (Iniciativa del presidente de la República). 10) Fundamentación de la propuesta del gobierno (8 de mayo). Foro 1: Los principios que deben regir la Reforma Energética en México (13 de mayo); Foro 2: Los principios que deben regir la Reforma Energética en México (15 de mayo); Foro 3: Análisis Constitucional de las Iniciativas de

Y en tercer término, y pese a su desigualdad y heterogeneidad en cuanto a nivel de profundidad y claridad de objetivos, este proceso arrojó como resultado cuatro leyes:

- Ley de Petróleos Mexicanos (Ley de Pemex).
- Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética (Ley de Renovables).
- Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía (Ley de Sustentabilidad).
- Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (Ley de la Comisión de Hidrocarburos).

También tres decretos:

---

Reforma Energética (20 de mayo); Foro 4: Análisis Constitucional de las Iniciativas de Reforma Energética (22 de mayo); Foro 5: Transición y Seguridad Energéticas (27 de mayo); Foro 6: Importancia del Sector Energético en el Desarrollo Nacional y Regional (29 de mayo); Foro 7: Exploración, Explotación y Restitución de Reservas Petroleras (3 de junio); Foro 8: Yacimientos Transfronterizos: Negociación, Exploración y Explotación (5 de junio); Foro 9: Autosuficiencia de Petrolíferos: Refinación de Petróleo (10 de junio); Foro 10: Política e Instrumentos para Impulsar la Industria Petroquímica (12 de junio); Foro 11: Transporte, Almacenamiento y Distribución de Hidrocarburos y Derivados (17 de junio); Foro 12: Destino de la Renta Petrolera de México (24 de junio); Foro 13: Régimen Fiscal de Petróleos Mexicanos (26 de junio); Foro 14: Situación financiera y presupuestal de Petróleos Mexicanos: vías para mejorarla (1 de julio); Foro 15: Órganos reguladores de la actividad petrolera y energética (2 de julio); Foro 16: Tecnología e investigación científica en el campo petrolero (3 de julio); Foro 17: Organización y Administración de Petróleos Mexicanos (8 de julio); Foro 18: Adquisiciones, Contratos y Obras Públicas de Petróleos Mexicanos (10 de julio); Foro 19: Política e Instrumentos para Impulsar la Industria Nacional Relacionada con el Sector Petrolero (Proveeduría y Construcción) (15 de julio); Foro 20: Transparencia, Rendición de Cuentas y Combate a la Corrupción en Petróleos Mexicanos (17 de julio); Foro 21: Relaciones con Compañías Extranjeras y Jurisdicción de Tribunales Extranacionales (22 de julio)".

- Decreto que modifica la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo (Decreto del 27 constitucional).
- Decreto de Reforma del Artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Decreto del 33 de la Ley Orgánica de la Administración).
- Decreto que modifica la Ley de la Comisión Reguladora de Energía (Decreto de la Ley de la Comisión Reguladora).

Y algunas adiciones legales a ordenamientos anteriores: adiciones al artículo 3 de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales; al artículo 1 de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, y un párrafo tercero al artículo 1 de la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público.

Sin embargo, es necesario decir que, casi desde el principio, se negó —al menos no se propició— la orientación energética general de la reforma.<sup>3</sup> Se redujo a lo petrolero, aunque se tomaron decisiones —un tanto acelerada y superficialmente y ya al final del proceso— sobre la organización general del sector energía, el uso eficiente de la energía y el aprovechamiento de las fuentes renovables. En este contexto atropellado se crearon siete organismos, entre ellos:

- El Consejo Nacional de Energía; la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- La Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía (sustituye a la Comisión Nacional para el Ahorro de Energía, CONAE).

---

3. Basta analizar no sólo los nombres sino el mismo contenido de los 21 foros de Debate realizados en el Senado de la República para verificar que se trató de una reforma petrolera, que no energética.

- El Consejo Consultivo para las Energías Renovables.
- El Consejo Consultivo para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, vinculado a la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía.

Se creó el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable que desde luego —no podría faltar— contará con un Comité Técnico. Además se formulan tres obligaciones más para la Secretaría de Energía: elaborar y presentar anualmente, en febrero, una Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de 15 años; diseñar una Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, y elaborar un Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables.

Lamentablemente, la demagógica propaganda gubernamental en torno a la reforma no hizo sino confirmar la bajeza de miras y la insuficiencia de perspectivas del planteo gubernamental original. Ejemplo de ello lo dieron los spots televisivos del llamado “tesoro petrolero”. Nunca —a lo largo del extenso y rico debate en el Senado de la República— fue posible demostrar, como se anunciaba, que la mayor prioridad petrolera del momento era la exploración y el desarrollo de campos en aguas profundas. Pese a ser cierto que el petróleo en el futuro tendrá que venir de yacimientos cuya complejidad supera, por mucho, la que se ha presentado hasta ahora, jamás se demostró la urgencia del paso a aguas profundas. Hizo mucho daño la superficialidad con la que el gobierno y muchos legisladores trataron este y otros asuntos. Y más daño la ignorancia o la mala fe que manifestaron con sus verdades a medias.

## 2. Lo fundamental: orientación del 27 constitucional

### 2.1 La propuesta inicial

¿Inicialmente de qué se trataba la reforma energética que promovió el gobierno actual? De un cambio radical en la tradición constitucionalista de México. Se reinterpretaban los artículos 27 y 28 de la Constitución. ¿Por qué y cómo?, porque en el artículo 2 de la propuesta de Ley Reglamentaria que formulaba el gobierno se decía: “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”.<sup>4</sup> ¿Qué significaba eso?, que al interior de la industria petrolera, el actual gobierno establecía una diferenciación entre áreas estratégicas y áreas no estratégicas. ¿Para qué?, para reinterpretar la exclusividad que la Constitución otorga a la nación en materia petrolera, y reducirla solamente a las áreas estratégicas. ¿Cuáles serían éstas?, de todas las señaladas en el anterior artículo 3 de la ley vigente (exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución, ventas de primera mano y de los productos que se obtengan de su refinación, y lo mismo para el gas natural y los petroquímicos básicos) se eliminaban, por una parte, las del transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar la explotación y la elaboración del gas natural y, por otra, la de la distribución de derivados del petróleo, pues sólo se considera estratégica la distribución del crudo.

También se eliminaba la del transporte, almacenamiento y distribución de los petroquímicos básicos. En consecuencia, el nuevo artículo 4 de la propuesta gubernamental permitía que además de Pemex y sus

---

4. Véase el proyecto presidencial original de los artículos 2 y 4 de la reforma de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

organismos subsidiarios, otros organismos del sector social y privado pudieran realizar las siguientes actividades:

- Transporte, almacenamiento y distribución de gas.
- Transporte, almacenamiento y distribución de los productos que se obtengan de la refinación de petróleo.
- Transporte, almacenamiento y distribución de petroquímicos básicos.

Es decir, se privatizaban el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas natural, de refinados y de petroquímicos básicos. Se quitaba a la industria estatal y a la nación sus vasos comunicantes, sus arterias y sus venas.

Pero, además, bajo el esquema de la tradicional maquila, se abría la refinación a los privados. Sí, también en el artículo 4 de la propuesta gubernamental de Ley Reglamentaria del 27 constitucional se autorizaba a Pemex para que contratara los servicios de refinación del petróleo, permitiendo, asimismo, que quienes realizaran esas tareas de refinación pudieran construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos. Todo esto, sin lugar a dudas, representaba un cambio en el concepto de industria petrolera que, todavía hoy, sobre todo después de la reforma, señalan la Constitución y su ley reglamentaria vigente. No sólo había una redefinición conceptual de la industria y, en consecuencia, del mandato constitucional sino —por extraño que pareciera— una propuesta que contradecía las tendencias petroleras internacionales.

En cuanto a lo primero, se nos conducía a una situación muy curiosa. La Constitución actual indica que la industria del petróleo, de los demás hidrocarburos y de la petroquímica básica es estratégica y que, por ello mismo, debe haber exclusividad estatal. Pero la propuesta de Ley Reglamentaria del actual gobierno decía que no, que sólo algunas partes son estratégicas. Se trataba, evidentemente y al margen de la validez del razo-



namiento, de una corrección a la Constitución que, en todo caso, debía haberse hecho directamente al texto constitucional. ¿Qué explicaba que no se hiciera así? ¿por qué se elegía modificar algunos artículos de su Ley Reglamentaria, incluso bajo el riesgo de que se diera cabida —con éxito— a una controversia constitucional? La respuesta era muy simple. Porque según el 135 de la Constitución, para lo primero —modificar el texto constitucional— se requería el acuerdo de dos terceras partes de los asistentes a la sesión de las Cámaras (diputados y senadores) en que se decidiera, y la decisión favorable de la mayoría de los congresos locales de las entidades federativas.

En cambio, para modificar la Ley Reglamentaria del 27 sólo se necesitaba el 50% más uno de los asistentes a la sesión del Congreso en la que se decidiera el cambio. Era obvio que el gobierno tenía sus cálculos. Con asistencia máxima, el Partido Acción Nacional (PAN) requeriría 45 diputados y 14 senadores más en favor de su propuesta (129 y 32, respectivamente, en caso de cambio constitucional), y no hubiera necesitado consultar a los congresos locales. Pero además —aquí lo segundo— en aras de lograr la participación privada en la industria petrolera —así fuera eludiendo y tergiversando el concepto constitucional tradicional— se contradecían los ánimos más sentidos de toda empresa petrolera. Las refinadoras o petroquímicas de todo el mundo buscan tener reservas de crudo y de gas natural, y las extractivas adentrarse lo más posible a la fases industriales para apropiarse de los enormes beneficios que proporciona, por una parte, refinar y comercializar gasolinas, turbosinas, diesel y gas licuado del petróleo y, por otra, producir y vender petroquímicos.

## 2.2 Una visión general sobre la resultante final

No es menor —de veras que no— señalar que no se alteró el espíritu original del artículo 27 de la Constitución en torno al dominio directo de

la nación respecto al petróleo y todos los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos. Pero también en torno a que la nación deberá ser quien lleve a cabo la explotación (distintas explotaciones dice el artículo 2 de la nueva Ley Reglamentaria del 27 constitucional) de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera, según se describe en el artículo 3 que, al final, no sufrió modificación. Globalmente sigue siendo reconocida como área estratégica, toda ella. El artículo 2, en cambio, registró una adición muy importante, en torno a un especie de vacío legal que se tenía, el de los yacimientos transfronterizos (definidos también en una adición al artículo 1 de esta nueva ley) que según la nueva Ley Reglamentaria del 27 constitucional deberán ser explotados en los términos de los tratados en los que México sea parte, celebrados por el presidente de la República y aprobados por la Cámara de Senadores.

Tampoco es menor lo señalado en un nuevo artículo 4 bis, respecto a que

[...] las actividades de Petróleos Mexicanos y su participación en el mercado mundial se orientarán de acuerdo a los intereses nacionales, incluyendo los de seguridad energética del país, sustentabilidad<sup>5</sup> de la

- 
5. Este concepto, sustentabilidad, es tratado con mayor amplitud (aunque con superficialidad y poco rigor) en una de las leyes aprobadas y que, reitero, fueron poco estudiadas y poco discutidas; me refiero a la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. Entendió por esta misma ley como “el uso óptimo de la energía en todos los procesos y actividades para su explotación, producción, transformación, distribución y consumo, incluyendo la eficiencia energética” (véase el artículo 1o. de esta Ley). En 1987, en el seno de la Organización de las Naciones Unidas, la Comisión de Medio Ambiente emitió un documento (*Nuestro futuro común*) en el que se definió el desarrollo sustentable como “aquel que satisface las necesidades actuales sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Diversos especialistas indican que esta definición —más centrada en la protección del medio ambiente— ha cedido su lugar a otra más integral que alude al respeto a la naturaleza y a la sociedad.

plataforma anual de extracción de hidrocarburos, diversificación de mercados, incorporación del mayor valor agregado a sus productos, desarrollo de la planta productiva nacional y protección del medio ambiente.

Estos criterios —termina diciendo este artículo novedoso— “se incorporarán en la Estrategia Nacional de Energía”. Esta Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de 15 años —se explicita en el renovado artículo de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal— deberá ser preparada por la Secretaría de Energía con la participación de un organismo nuevo, el Consejo Nacional de Energía, formado por los funcionarios de más alto nivel del sector y enviada por el Ejecutivo Federal al Congreso en febrero de cada año, para su ratificación en un plazo máximo de 30 días hábiles.

A pesar de la polémica que se desata alrededor del régimen especial de contratos,<sup>6</sup> un cuarto aspecto a destacar es la ratificación del espíritu de la Constitución en los artículos 60 y 61 de esta ley (modalidades de contratación) en dos aspectos ya presentes en la anterior: las remuneraciones por esos contratos de obras y servicios serán siempre en efectivo; no se permiten contratos que comprometan porcentajes de la producción o del valor de las ventas de los hidrocarburos ni de sus derivados, ni de las utilidades de la entidad contratante.

- 
6. El asunto es polémico porque, sin duda, se legitima la contratación especial en Pemex para que compañías privadas realicen tareas que la paraestatal debiera tener capacidad de realizar. Pero, indican con razón algunos especialistas, ¿qué hacer si Pemex ha perdido esta capacidad? ¿cómo enfrentar la urgencia de recuperar reservas y nivel de producción? La respuesta es la aprobación —polémica sin duda— del ya famoso Capítulo IV de la Ley de Petróleos Mexicanos: Régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos y, más específicamente, su sección Cuarta: Modalidades especiales de contratación.

Se agregan dos: en ningún caso se concederá propiedad sobre los hidrocarburos; no se podrán suscribir contratos de producción compartida. Además —asunto muy debatido en los foros— se explicita que Pemex no se someterá, en ningún caso, a jurisdicciones extranjeras tratándose de controversias referidas a contratos de obras y prestación de servicios en territorio nacional y en las zonas donde la nación ejerce soberanía, jurisdicción o competencia.

Un quinto punto es el mandato explícito a Pemex plasmado en el 7 bis de esta nueva ley para que ejecute las acciones de prevención y de reparación de daños al medio ambiente o al equilibrio ecológico a causa de las obras u operaciones de la industria petrolera. Este aspecto es ampliado en el 9 al obligar a la paraestatal a promover el desarrollo sustentable de sus actividades, lo que en términos de la misma ley equivale a seguir criterios que fomenten la protección, la restauración y la conservación de los ecosistemas, y a cumplir estrictamente con las leyes, los reglamentos y demás normatividad aplicable en materia de medio ambiente, recursos naturales, aguas, bosques, flora y fauna silvestre, terrestre y acuática, así como de pesca.<sup>7</sup>

Asimismo, hay dos novedades regulatorias. En el artículo 11 se crea la Comisión Nacional de Hidrocarburos —en torno a la cual se genera una nueva Ley— que con la ya existente Comisión Reguladora de Energía participará del mandato dado a la Secretaría de Energía para regular la industria petrolera y sus actividades. Y en el 14 se explicita que la regulación de la industria comprende la determinación de precios y tarifas aplicables a transporte, almacenamiento y distribución de gas, acti-

---

7. De nuevo aquí hay una definición distinta de sustentabilidad, lo que da idea de la falta de agrupamiento integral y coherencia de todas las leyes que formaron el paquete aprobado por el Senado, primero, y luego, sin ninguna modificación, en la Cámara de Diputados.

vidades que pueden realizar —como la anterior ley ya lo indicaba— los sectores social y privado. En la ley anterior sólo se mandataba regular los precios en las ventas de primera mano del gas natural.

Finalmente, y de manera general, se puede reconocer que hay más novedades en las otras leyes —la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética y Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía— que tienen que ver con el impulso a las fuentes no renovables de energía y al uso eficiente de la misma. Pero —lo que yo llamaría— su “desparpajo” conceptual y su desorden normativo amenazan con conducirlos a resultados muy limitados. Máxime, como resulta ser, por la gran red burocrática que se genera en torno a ellas.

### **3. Una primera reflexión global sobre la reforma**

#### **3.1 El espíritu de la Constitución de 1917 en la industria petrolera**

Hoy se ratifica que toda la industria petrolera es estratégica. Toda. No es asunto menor. ¿Qué importancia tiene esto?, muy simple. Según la Constitución, corresponde a la nación no sólo la propiedad originaria de los recursos naturales (en este caso el petróleo y demás hidrocarburos), sino su dominio directo y su explotación integral, por lo demás todavía considerada estratégica. Pero, recordemos, el ejercicio de las funciones de manejo y desarrollo de las áreas estratégicas obliga —según el 28 constitucional— a crear organismos de Estado para servicio de la nación, es decir, para obtener lo que podríamos denominar un provecho nacional, un óptimo en beneficio de la nación. Sin embargo —digámoslo de nuevo— el capítulo del Régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos ofrece elementos que deberán ser cuidadosamente observa-

dos por la sociedad, para que su perspectiva progresiva domine sobre la regresiva.

### 3.2 Riesgo de un nuevo entorno burocrático

Es indudable, asimismo, que han proliferado los nuevos organismos en el sector y que se corre un riesgo burocrático enorme. Como ya mencionamos, se crea el Consejo Nacional de Energía (artículo 33 de la Ley Orgánica de la Administración) con el secretario, los subsecretarios y el oficial mayor de la Sener, los titulares de los órganos desconcentrados y organismos descentralizados del sector y el titular de la Comisión Nacional del Agua, para proponer a la Secretaría criterios y elementos de política energética, y apoyarla en el diseño de la planeación energética en el mediano y largo plazos. Se instituye la Comisión Nacional de Hidrocarburos (creada con una nueva Ley) con el objeto fundamental de regular y supervisar la exploración y la extracción de carburos de hidrógeno, así como las actividades de proceso, transporte y almacenamiento que se relacionen directamente con los proyectos de exploración y extracción de hidrocarburos, y que se integrará con cinco comisionados designados por el Ejecutivo federal. Se transforma la anterior Comisión Nacional para el Ahorro de Energía (CONAE) en Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía. También se crean dos consejos consultivos:

- Uno para las Energías Renovables (viento, radiación solar, movimiento del agua en cauces naturales o artificiales, energía oceánica en sus distintas formas, calor de los yacimientos geotérmicos, bioenergéticos y otras cuya fuente reside en fenómenos de la naturaleza, procesos o materiales susceptibles de ser transformados en energía aprovechable por la humanidad, que se regeneran naturalmente, por lo que se encuentran disponibles de forma continua o periódica, y que han sido

creados con la nueva Ley de Aprovechamiento de Energías Renovables y Financiamiento de la Transición Energética, con el objetivo de conocer las opiniones de los diversos sectores vinculados a la materia).

- Otro para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, formado por seis investigadores nacionales que serán miembros honorarios del mismo y apoyarán a la Comisión Nacional para el Uso Eficiente de la Energía. También se crea el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable.

Y, por último, se formulan tres obligaciones más para la Secretaría de Energía: elaborar y presentar anualmente una Estrategia Nacional de Energía con un horizonte de 15 años; diseñar una Estrategia Nacional para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía, y elaborar un Programa Especial para el Aprovechamiento de Energías Renovables.

### 3.3 Riesgos del régimen especial de Petróleo Mexicanos

Podemos decir que pese a todo lo anterior subsiste una duda razonable, fundada, en torno a los contratos. El asunto es de tal delicadeza que la Ley de Petróleos Mexicanos exigió capítulos específicos. Uno podría pensar que con el capítulo IV de la nueva Ley de Petróleos Mexicanos, correspondiente al llamado “Régimen especial de operación de Petróleos Mexicanos”, se abren riesgosas excepciones para la paraestatal en cinco ámbitos: manejo de deuda; bonos ciudadanos; presupuesto; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras públicas; modalidades especiales de contratación. Pues bien, pese a estos incuestionables logros, al menos hay tres aspectos realmente delicados, que permitirían decir —un tanto pragmáticamente— que el gobierno, los empresarios y las trasnacionales petroleras sacaron su mínimo.

Primer aspecto: no se mandata explícita y expresamente a Pemex fortalecer la capacidad de ejecución de sus tareas. Sorprende esta ausencia, pues parece obvio que cuando se crea un organismo con ciertas funciones lo mínimo que uno exigiría de él es su capacidad creciente para cumplirlas. Hay quienes dicen que es obvio. En el caso de Pemex no lo parece, máxime cuando se le autoriza a celebrar con personas físicas o morales toda clase de convenios y contratos y, más específicamente, toda clase de contratos de obras y de prestación de servicios. Sin el desarrollo creciente de la capacidad propia esta tarea puede resultar “eterna” y convertir a Pemex (¿no lo es ya?) en una compañía que administra contratos, asunto realmente delicado y, en mi opinión, en contra del espíritu constitucional.

Segundo aspecto: en este caso no se prohíbe expresamente —como sí se hace con relación a los llamados derechos de preferencia o producción compartida— que Pemex otorgue zonas exclusivas de exploración y explotación, lo que en el ambiente petrolero se identifica como “bloques”, en muchos casos y en muchos países sujetos a concurso internacional, y todavía hoy objeto de severas y rípidas polémicas.

Tercer aspecto: tampoco se limita el tiempo de asignación de convenios y contratos, asunto que debiera haberse señalado para conceder al mismo Pemex su capacidad de rectificación cuando fuera necesario, máxime cuando quedan legalizados los contratos plurianuales. Esto significa que en el seno de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y del Consejo Nacional de Energía, pero sobre todo de la opinión y movilización sociales, queda una arena de responsabilidad muy delicada: la de la determinación de la estrategia nacional de exploración y explotación de petróleo y gas natural, primero, y la de la asignación de áreas de exploración y explotación para las que se realizarán contratos de obras y servicios múltiples —como se han llamado hasta hoy— y todavía de dudosa constitucionalidad.



### 3.4 Dos ausencias lamentables: energía y fiscalidad

En el debate realizado en la vieja casona de Xicoténcatl del Senado de la República encontramos intervenciones respetabilísimas e iluminadoras, pero también es cierto que nos ofreció improvisadas reflexiones. Hubo, además, lo que en mi opinión es una lamentable ausencia de contexto y de referencias y bases técnicas. ¿A qué me refiero? En primer término, a la necesidad de considerar dos aspectos esenciales de la problemática: el estrictamente energético y el fiscal. Se percibió ausencia de contexto en la discusión porque, finalmente, estando de acuerdo en que los productos de la industria petrolera —todos, absolutamente todos— se utilizan para resolver las necesidades cotidianas de energía, es decir, de movimiento, de iluminación, de fuerza motriz, de cocción de alimentos, de calor de proceso, de refrigeración y de aire acondicionado, entre otras, la orientación final de algunas de las intervenciones debió apuntar —analizar y reflexionar— hacia nuestros paradigmas sociales de satisfacción energética, de seguridad energética y en última instancia de bienestar social, así como —y en un sentido crítico— hacia nuestro paradigma fiscal. Ni siquiera el diagnóstico de Pemex ofreció elementos integrales para acceder a este contexto y construir las bases de nuestro paradigma energético, menos aún —finalmente y con cierta razón pudiera decir que no le corresponde— sobre nuestro paradigma fiscal.

Creo que no me equivoco al señalar que no se escucharon las advertencias sobre la necesidad de ubicar la discusión en el marco del balance energético nacional y del mundial, así como sus tendencias, virtuosas y viciosas. Tampoco en el marco de acceso a una nueva fiscalidad, menos, mucho menos, petrolizada. ¿Un ejemplo?, el de la reiterada argumentación sobre la necesidad de gasolinas que fundamentaría —ante la supuesta ausencia de recursos propios— la introducción de productos externos de refinados (símil de los productores externos de electri-

cidad) como mecanismo compensatorio de la importación creciente de destilados. No se analizó en el marco crítico del dispendioso e irracional esquema de transporte de personas y mercancías en nuestra economía. Y no es que no resultara —aún resulta— necesario y urgente construir una refinería. No, pero tanto o más urgente es hacerlo en el marco de una renovada política energética que busca modificar, en un sentido altamente progresivo, el patrón del transporte en nuestro país, principal responsable del consumo de refinados y de la contaminación, no sólo en México sino en todo el mundo.

Es prácticamente imposible que el sector transporte pueda reorientarse en el corto plazo hacia otros combustibles. Y será muy difícil que lo haga en el mediano y largo plazos, pero más difícil aún si no se modifican los esquemas actuales hacia formas que utilicen otro tipo de combustibles o energía, o que optimizan su utilización.

Asimismo, la reflexión sobre nuestra fiscalidad es, sin duda, otra de las ausencias notables. En el corto plazo es imposible sustituir los recursos gubernamentales petroleros (hasta 40% en años recientes). Y en el mediano y largo plazos también lo será, no sólo frente a la inminente elevación de los costos de producción del crudo y —a pesar de todo— la baja que experimentarán los precios internacionales luego de su espiral especulativa, sino por la inercia —la más de las veces violentísima— de los sectores que, sin duda, debieran aportar más a la fiscalidad gubernamental y no lo hacen.

Una reflexión un poco más cuidadosa debió trascender el pugilato mediático que caracterizó el debate en buena parte del proceso. El Senado de la República debió reflexionar a fondo esta situación, la de la fiscalidad. Al no hacerlo llevó parte de la discusión a cierta superficialidad legal, que se plasmó en esas dos iniciativas que, sostengo, no fueron bien trabajadas: las de las Fuentes Renovables y la Transición Energética, y la de la Sustentabilidad.

Sorprende —de veras que lo hace— que no hay ninguna línea sobre el concepto, el papel, y la perspectiva de la renta petrolera, hasta hoy —y durante varios años más— fuente principalísima del financiamiento del sector público.

#### **4. Leyes y reglamentos en la arena de la lucha social**

Es indudable que la demagogia oficial respecto a los acuerdos y logros, éxitos y consensos no sería la misma de haberse introducido esos tres elementos, asunto realmente imposible con la correlación actual en el Congreso. Es difícil explicar cómo se hubiera podido lograr eso con un Partido Revolucionario Institucional (PRI) abdicante de su plataforma programática y de principios, y un PAN sin principios, sujeto al vaivén de las manipulaciones empresariales, revestidas de interés nacional ¿Cómo?, lo logrado no es menor. Pero no ignoremos que las ausencias señaladas y los riesgos de burocratización son realmente delicados. Abren una nueva arena de lucha social, pues sólo la observación y la movilización sociales permitirán que la autonomía relativa otorgada a Pemex y la autorización para que opere bajo un esquema especial en los cinco rubros señalados (deuda, bonos, presupuesto, adquisiciones, contratos) no se conviertan en una actuación, no sólo fuera de la Constitución sino aun en contra de ella.

#### **Apéndice. Una reflexión final para una visión integral**

Antes de finalizar recordemos algo. La suma del volumen de recursos renovables y no renovables de que se dispone en primera instancia es el llamado consumo de energía primaria. En el nivel mundial equivale a un gasto diario cercano a 250 millones de barriles de petróleo. Menos del 20% de ese total pasa directamente al consumo final. El 80% restante

exige transformarse con las tecnologías disponibles. Luego de transformado, los hogares, las oficinas, las escuelas, las ciudades, los servicios, las industrias y los agricultores utilizan las tecnologías disponibles para gozar de energía útil bajo las siguientes formas: iluminación, cocción de alimentos, calefacción, aire acondicionado, refrigeración, movimiento, capacidad de carga, calor de proceso y algunas otras.

En la fase inicial, la que permite poner a disposición los recursos primarios —carbón, petróleo, gas natural y uranio; agua y vapor geotérmico; desperdicios orgánicos e inorgánicos; residuos y leña; fuerza de vientos, de mareas y del sol—, se consume energía, y también en su transformación. Se las identifica a través de diversos conceptos: transferencias; consumo de plantas eléctricas; generación de vapor y de calor; gas de proceso; refinerías; licuefacción y de regasificación; usos propios; pérdidas de transporte, transmisión y distribución.

Luego de estos dos consumos queda el llamado consumo final de energía. Las cuentas del consumo final se ofrecen por sectores: residencial, comercial, servicios públicos, industria, transporte y usos no energéticos. Según diversas fuentes, el volumen mundial de energía comercial consumido en 2008 será del orden de 230 millones de barriles de petróleo equivalente al día. Otras más proponen sumar entre 18 y 20 millones de barriles diarios de petróleo equivalente a las formas no comerciales de energía (leña, desperdicios orgánicos e inorgánicos rurales y urbanos, energía del sol y del viento no comercializada, entre otras formas descentralizadas de energía). El total equivale a casi 250 millones de barriles diarios. Poco más del 30% se pierde en el proceso.

Así, el consumo final equivale a 173 millones de barriles diarios de petróleo equivalente. Apenas cerca de 17% o 18% se ofrece en la forma de electricidad. El resto se da con el consumo directo de refinados (43%), gas natural (16%), carbón (9%) y un resto (14%) en otras formas, incluidas las no comerciales. La industria concentra el 26%; el transporte, el

28%; los sectores residencial, comercial y público, el 37%, y los usos no energéticos, el 9% restante.

La propuesta de incluir el máximo posible de formas renovables de energía es muy importante, pero dada la base tecnológica y los patrones actuales de consumo, su uso primordial se concentrará en la generación de electricidad. Si en 35 años más la electricidad llegara a representar —como se estima— al menos un tercio del consumo final de energía y las renovables —como se desea— 20% o 30% en la mezcla de generación de electricidad, resolverían —por así decirlo— el 30% del 30% de los requerimientos, menos de 10% global.

Por eso, un cambio energético de fondo que enfrente no sólo los problemas de exhaustibilidad y del ambiente —sin duda centrales— debiera orientarse a la modificación radical de los patrones actuales de consumo, y orientar y alentar la solución de requerimientos de movimiento, calor de proceso, refrigeración, aire acondicionado, iluminación y demás formas útiles de energía, con nuevos esquemas sociales. Se trata de una tarea social irrenunciable para lograr no otro mundo, sino *un mundo otro*. En el sector transporte el requerimiento es esencial para una vida distinta, más limpia y sustentable. El 95% funciona con derivados del petróleo, por eso concentra el 60% del consumo mundial de éstos. Además, y por ello mismo, es uno de los principales responsables de la contaminación ambiental.

De cara a esta realidad terrible es difícil pensar en una reestructuración de Pemex o del sector energía en México, orientada a atender los requerimientos de este patrón dispendioso, regresivo y vil de transporte. Una verdadera reestructuración hubiera exigido, y exige todavía, un aliento continuo, fundamental, vigoroso, radical —éste y muchos gobiernos y todos los partidos han mostrado su incompetencia en este sentido— hacia nuevos patrones de resolución de las necesidades de transporte de personas y mercancías; nuevos patrones de construcción con iluminación

natural creciente y, en general, de todas las formas útiles de energía. Es una de las tareas impostergables y más urgentes de la sociedad.

Tenemos que hacer de otro modo lo mismo: transportarnos, iluminarnos, cocer nuestros alimentos, calentar nuestra agua, refrigerarnos, acondicionar nuestro ambiente, bombear nuestras aguas potables y negras, y en general tener mayor capacidad de trabajo; es decir, de otro modo lo mismo. Ésa sería no una reforma sino una revolución energética, social, integral y sustentable.

## **Bibliografía**

Secretaría de Energía, Sener (2008). “Diagnóstico: Situación de Pemex”, Sener, México, 30 de marzo.