

Miriam Grunstein\*

---

## El cambio de piel. La nueva industria de la explotación del petróleo en México

**SUMARIO:** I. Las propuestas, el dictamen, el “debate”. II. Reforma *Habemus*. Las piezas se unen. III. Pastel agrandado, pastel dividido: licitaciones y contratos. IV. De las viejas a las nuevas asignaciones. Horizontes inciertos para PEMEX. V. Ronda Uno: pastel humilde y vacas flacas. VI. Conclusiones. VII. Bibliografía.

Y sin embargo, la industria se movió. Tras 76 de estatismo y control estatal, la otrora inmaculada Constitución concibió un modelo energético radicalmente distinto al anterior. Los candados se abrieron del más férreo cinturón de castidad que ha tenido un país productor de hidrocarburos. Hasta diciembre de 2013, México, o se regodeaba en el hermetismo estatal de su industria petrolera, o se lamentaba de él. Fuera de todo juicio de valor, lo que pocos podrían negar es que México, hasta esta fecha, fue un país jurídicamente seguro y predecible. La estatalidad de la industria, más que un fenómeno jurídico mutable, era una cuestión de principios –casi de esencia. Tanto los que deseaban un mercado energético, como los que lo abominaban, hasta el último minuto antes de la aprobación de la reforma constitucional, pensaron que era improbable. La reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución mexicana tiró una estructura monolítica de un golpe. Como el mago que desapareció la estatua de la libertad tras un pañuelo, así se borró del mapa la hegemonía de PEMEX sobre el subsuelo petrolero. Boquiabiertos vimos la superficie y el subsuelo mexicanos abrirse sin pudor.

\* Profesora investigadora de la Universidad Autónoma de Nuevo León.

MIRIAM GRUNSTEIN

---

Aparte de la velocidad de la reforma, también sorprendió la velocidad con la que fue aprobada (García). Por muchas décadas, en México una reforma constitucional en materia energética era una aspiración herética aun entre los que la estimaban necesaria. Incluso, durante los años anteriores al gobierno de Enrique Peña Nieto, e incluso pasados los primeros meses de su mandato, los defensores de una liberalización del sector energético buscaban la manera de lograrlo “sin tocar la Constitución,” como si hacerlo fuera a destapar el averno. De abrir a México se esperaba, no solo la entrada de inversión, sino también la emergencia de movilizaciones de todos tipos. Se anticipaba que la reforma constitucional, tan temida por unos y tan anhelada por otros, desataría reacciones políticas y sociales inusitadas en México. Sin embargo, tras más de un año de la reforma que trasmutó los fundamentos de la industria nacional, la oposición a la misma ha sido acaso fugaz. Se escuchan quejas e imprecaciones dispersas pero las movilizaciones han sido menores en comparación con las anticipadas. Sea lo que fuere en el porvenir, el hecho es que sorpresivamente México ha abandonada la línea férrea del estatismo para adoptar algo mucho más cercano a una industria de mercado. La reticencia a decir que el mercado dictará la pauta del petróleo en México, de ahora en adelante, será explicada con más detalle al entrar en el análisis de la reforma.

¿Por qué ahora y no antes? ¿Qué circunstancias llevaron a que México cambiara de pauta, de forma tan radical y definitiva? El apelativo “radical” obedece a que la industria de los hidrocarburos ha quedado abierta del “pozo al volante” (*well to the Wheel*). Esto quiere decir que, conforme al texto nuevo de los artículos 25, 27 y 28 Constitucionales, podrá haber propiedad y operación total de particulares, desde su explotación de los hidrocarburos hasta su comercialización. En suma, en el texto Constitucional PEMEX ha sido desplazado de su centralidad como productor y comercializador del petróleo y sus derivados. De súbito, la frase “que PEMEX compita” pasó de ser un sacrilegio a un mandato constitucional. Pero, de nuevo, ¿por qué ahora?

### I. Las propuestas, el dictamen, el “debate”

Algunas de las razones técnico-comerciales se expresan en el dictamen que analiza los tres proyectos de “reforma energética” que en sus momentos presentaron el Partido Acción Nacional, el Partido Revolucionario Institucional y el Partido de la Revolución Democrática. Entre otras razones, el dictamen habla de la caída de la producción, de la dependencia cada vez más fuerte en las importaciones de petrolíferos y de la cada vez más precaria satisfacción de las necesi-

dades de recursos fiscales vía ventas de petróleo. Asimismo, mientras México se queda corto en hidrocarburos, los Estados Unidos, su principal socio comercial, ha dado pasos extensos hacia la autosuficiencia energética. Conforme a cifras de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), ello causó que las exportaciones a dicho país se desplomaran.<sup>1</sup> Por lo tanto, desde la perspectiva de quienes promovían y apoyaban la reforma Constitucional ya no habría razón para preocuparse de un despojo de los recursos petroleros nacionales pues los hallazgos en Estados Unidos podrían hacerlos innecesarios. La extracción abundante del gas y petróleo de lutitas (mejor conocidas como *shale*) en su momento trajo consigo la “revolución” energética de los Estados Unidos, la cual permitió que se dieran tarifas eléctricas muy atractivas para la planta industrial. Así las cosas, la inversión extranjera directa ha migrado a dicho país, dejando a México atrás. Incluso, grupos empresariales mexicanos importantes como Alfa comenzaron operaciones en el sur de Texas en asociación con *Pacific Rubiales*, una empresa petrolera compacta e independiente.<sup>2</sup>

Como sea, en semanas sucedió lo que durante decenios parecía inviable, no sin antes pasar por algunos vaivenes políticos y técnicos. Dentro del mismo PRI, al inicio de su vuelta al poder, la voluntad de “abrir” el sector no se veía tan clara en la línea partidista. Recién elegido, el gobierno de Peña Nieto hizo algunos nombramientos de funcionarios de alto nivel que se habían opuesto vehementemente a una reforma durante el sexenio anterior, cuando el PAN detentaba el poder. Por la naturaleza compleja del PRI, en donde algunos favorecían una apertura mientras que otros la denostaban, por unos meses fue incierto el alcance de la reforma buscada por aquel partido.

En México no se dieron las condiciones que hubieran forzado una reforma petrolera. Como se dio en Colombia y en Brasil, México no ha conocido aún, ni la dependencia del crudo de tierras lejanas, ni las crisis severas de abasto. En palabras de un geólogo veterano de una petrolera internacional, “Los grandes

<sup>1</sup> Javier Arreola dice: “Los principales problemas a resolver en Pemex son menor producción de crudo, menor exportación y bajos precios de venta. Por ejemplo, septiembre fue el mes con la segunda peor producción petrolera en 10 años, en el que se extrajeron 2.364 millones de barriles por día. El promedio de producción anual ha caído en 95 mil barriles por día. De acuerdo con el INEGI, los ingresos por exportaciones petroleras en octubre se desplomaron 21% con respecto al mismo mes en 2013. Además, entre julio y septiembre, Pemex perdió 4.4 mil millones de dólares, mucho más que los 3 mil millones de pérdida en el mismo periodo del año pasado. (Instituto Nacional de Estadística y Geografía, 2014)” Ver <http://www.forbes.com.mx/que-implica-para-mexico-la-baja-en-los-precios-del-petroleo/>

<sup>2</sup> Pacific Rubiales es una empresa energética canadiense con operaciones importantes en Colombia, Perú y Canadá. Ver, <http://www.pacificrubiales.com/>

cambios en la energía vienen cuando la gente que tiene algo siente el dolor. En México, la gente que tiene auto, televisión, computadora y otras comodidades no ha sentido el dolor". ¿A qué dolor se refería este geólogo veterano, que lo ha visto todo? Pues a las colas interminables en la gasolineras, los cortes en el servicio eléctrico y su racionamiento, el alza generalizada en los precios del transporte y de otros productos, y a otras dolencias serias e innumerables que, en su conjunto, se llaman pobreza y atraso. En efecto, los mexicanos todavía no hemos conocido el dolor de una crisis energética.

Ahora bien, cuestión distinta es que el dolor esté lejano. Según lo que informa el Sistema de Información Energética, de la Secretaría de Energía, en lo que respecta a la producción primaria de hidrocarburos, la extracción de petróleo ha caído 25%, del año 2004 a 2014. De igual forma, las reservas probadas —aquellas que, conforme a estudios geológicos y de ingeniería, son cuantificables y se estiman comercialmente explotables— han disminuido 29% en el mismo periodo. En palabras más simples, hoy México produce tres cuartas partes del aceite de hace una década con la agravante de que no hay nuevos hallazgos para restituir lo ya extraído. En los últimos seis años la tasa de restitución de reservas probadas de hidrocarburos, por nuevos descubrimientos, fue de únicamente 17%. Esto es, del total de aceite producido, solo 17% vino de nuevos descubrimientos. Es importante mencionar que son los nuevos descubrimientos los que permiten mantener una plataforma de producción en el mediano y largo plazos. En otras palabras, es vital descubrir crudo, en nuevos sitios, para sostener la producción. El petróleo no debe venir siempre de los mismos, viejos lugares.

Más aún, la amenaza de desabasto, y de las consecuencias económicas, sociales y políticas que podrían acaecer contrastan con lo que durante los últimos años ha sido el boom energético en los Estados Unidos, debido a un incremento exponencial en la explotación de los hidrocarburos de lutitas.<sup>3</sup> Durante 2013 y 2014, este país, representado por sus críticos como un sifón insaciable de recursos ajenos, rebasó la producción de hidrocarburos de Arabia Saudita.<sup>4</sup> De cara a esta situación, antes de la reforma Constitucional de 2013, varios *think tanks* me-

<sup>3</sup> “De hecho, de acuerdo a cálculos de 2013 de la US Energy Information Administration los depósitos de gas de lutitas tecnológicamente recuperables son enormes en el mundo. Se estima que China cuenta con 1,115 billones de pies cúbicos, Argentina 802, Argelia 707, Estados Unidos 665, Canadá 573, México 545, Australia 437 y Sudáfrica 390. Es decir, en México contamos con las sextas reservas más grandes del mundo, pero sabemos poco de cómo sacarlas, y aunque domináramos la tecnología, la capacidad de ejecución de Petróleos Mexicanos no sería suficiente para cubrir las necesidades nacionales.”

<sup>4</sup> Ver, <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-04/u-s-seen-as-biggest-oil-producer-after-overtaking-saudi>

---

EL CAMBIO DE PIEL. LA NUEVA INDUSTRIA DE LA EXPLOTACIÓN DEL PETRÓLEO EN MÉXICO

---

xicanos destacaron la situación de creciente vulnerabilidad energética de México frente a su principal comprador de “por el Grupo de Trabajo de Energía y Medio Ambiente, del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (Comexi),” para ilustrar a qué se enfrenta México:

“Los altos precios globales de los hidrocarburos y el desarrollo tecnológico acelerado han permitido a Estados Unidos y Canadá incrementar su producción de hidrocarburos y aproximarse a la autonomía energética. En particular a partir de la explotación masiva de yacimientos de gas natural y petróleo de lutitas (*shale*), aguas profundas y arenas bituminosas (también llamados yacimientos no convencionales). Esta revolución energética en América del Norte ha sido también una nueva revolución industrial. La abundancia de insumos de producción y la competitividad de sus precios han detonado la repatriación de la industria manufacturera, han impulsado el crecimiento del empleo y detonado el crecimiento económico regional.”

En el curso de la discusión sobre el qué hacer con el sector energético mexicano, surgieron diferentes reacciones frente a la vulnerabilidad detectada en los diagnósticos. En los párrafos que siguen se hará una síntesis breve de las propuestas de cada partido para luego entrar en detalle sobre la hechura nueva de la Constitución en materia petrolera.

Los que abogaron por mantener un modelo estatalizado argumentaron, en suma, que lo malo no es lo estatal sino su gestión gubernamental. La suerte de Pemex —y de México— sería otra si ambos fueran gobernados por una gestión nacionalista y eficaz. Así, Pemex podría permanecer a solas en el centro del sector petrolero nacional, pues lo único que requiere es un grupo destacado y honesto de administradores, las manos sueltas y abundante metálico.<sup>5</sup> Con un gobierno genuinamente popular, profesionalizado, honestidad, reducción fiscal y mucho dinero para invertir, la industria petrolera nacional podría volver a ser la *res publica* por excelencia. De tal suerte, la iniciativa de reforma presentada por el Partido de la Revolución Democrática (PRD), consistente en la modificación de más una decena de leyes, descansaba en el mejoramiento del modelo existente mas no en su desmantelamiento.

Los partidos políticos que sí apostaron y empujaron por un cambio tardaron en pronunciarse a favor de las fuerzas, a veces ríspidas, del mercado. Como fuera, la propuesta de los que favorecieron un apertura nunca consistió en bo-

<sup>5</sup> Para ver la propuesta del PRD consultar [http://www.prd.org.mx/documentos/8\\_ejes.pdf](http://www.prd.org.mx/documentos/8_ejes.pdf)

rrar a Pemex, pero sí en disciplinarlo, en reprogramar su psique de monopolio e inducirlo a socializar con sus pares; hacerle ver que su arrogancia es mayor a su capacidad de generación de riqueza. Además, por primera vez en mucho tiempo se habló de una reforma en la que PEMEX dejó de ser visto como un fin en sí mismo. Si bien en reformas anteriores todo cambio giraba en torno a PEMEX, esta vez la discusión lo descentró y puso el acento en un ambiente de competencia y fortalecimiento institucional. Por primera vez, PEMEX solo era una cuadrante más en el mapa.

Tanto la postura “estatista” como la “aperturista” han descansado en sus respectivas hipótesis. Los que aún abogan por mantener la exclusividad de Estado han sostenido que Pemex es capaz de ser un comerciante ejemplar, y que además puede ver por los mexicanos, si se le dota de buenos dirigentes, independencia y los suficientes recursos para reinversiones productivas; que una buena gobernanza haría innecesaria la entrada de otras empresas.<sup>6</sup> La segunda estriba en que México es capaz de crear condiciones de competencia, para reacomodar a Pemex sin arrasarlo; de regular a las grandes petroleras, de cobrarles impuestos, de aplicarles normas eficaces en lo ambiental, de seguridad y salud. En otras palabras, unos abogaron por el poder indelegable del Estado —como productor y propietario mientras que otros empujaron la reinención del Estado como árbitro justo e incorruptible.

En México, tanto el Estado-propietario como el Estado-árbitro sufren sus propias crisis de credibilidad. En manos de este, Pemex a sus casi 77 años se ha hecho viejo en lugar de renovarse. Este es el patrón contrario de muchas empresas, tanto estatales como privadas, las cuales, con el pasar de los años, rejuvenecen con nuevas estrategias gerenciales, modelos de negocio y avances tecnológicos, entre otros recursos. Pemex, por su parte, ni siquiera ha sido, ni se transformó después de la reforma<sup>7</sup> en una *empresa* —ni en su forma jurídica, ni en su praxis, y se sigue pareciendo más a una *bureau* que a un comerciante. Y si

<sup>6</sup> Ver documento íntegro de la iniciativa de la reforma energética del PRD. “Con estos elementos, el deterioro que sufre Pemex no surge de una lógica inherente, atribuible a la capacidad de Pemex o a la inercia natural del régimen legal petrolero, pues la magnitud de la riqueza producida y el servicio al país son elocuentes por sí mismos. Proviene, fundamentalmente, de errores plenamente detectados de conducción, de haber subordinado sus resultados a una visión dogmática de lo que significa estabilidad macroeconómica y de haberla mantenido, dentro de la estructura de la administración pública federal, en una posición que no correspondió con su naturaleza productiva,” <http://www.adnpolitico.com/gobierno/2013/08/19/documento-integro-iniciativa-de-reforma-energetica-del-prd>

<sup>7</sup> Ahora es una Empresa Productiva del Estado, a cuyo análisis nos abocaremos más adelante en este capítulo.

el Estado mexicano es un empresario inverosímil, tampoco ha sobresalido como buen policía. La ineficacia deliberada de los esfuerzos regulatorios en México hace pensar que una apertura en sectores tan vitales como el petrolero y el eléctrico será un paso al abismo. Por otra parte, optar de nuevo por limitar los cambios hubiera cumplido con la definición coloquial de la locura: hacer lo mismo y esperar resultados diferentes.

La elección del modelo para México no fue algo fácil y falta un largo trecho para predecir si será exitoso. Por varios meses, a partir de la victoria electoral de Enrique Peña Nieto, México buscó el patrón que más convenciera a sus nuevos sastres. Como en épocas pasadas, surgieron en el debate las referencias a Noruega, Brasil y Colombia, por ser modelos otrora estatizados, ahora abiertos. Las alusiones a la idealidad del modelo Noruego fueron prolíferas, como también las críticas a su aplicabilidad a México. Adrián Lajous, antes Director General de Pemex, dijo que era imposible ajustar para México el modelo seguido por un país con un estado de derecho máximo y una población mínima.<sup>8</sup> Ciertamente, aun cuando el Estado ha tenido el control *de jure*, tanto en su faceta de regulador como de propietario, en los hechos hay varios indicios de que suele perderlo. Así que la pretensión de trasplantar las instituciones noruegas a México era más bien estéril. Para que no murieran en suelo mexicano, estas instituciones tendrían que pasar por un proceso de tropicalización, como de hecho sucedió en Colombia y en Brasil, con momentos exitosos y otros menos.<sup>9</sup>

Como sea, las comparaciones son imprecisas y chocantes para quienes saben de este negocio. La historia de la industria petrolera colombiana es muy distinta a la de México. Con sus altas y bajas, la colombiana ha sido una industria permanentemente abierta, mientras que la mexicana hasta tiempos muy recientes había sido perennemente cerrada. Por otra parte, la producción petrolera colombiana ha sido históricamente marginal, mientras que México ha sido considerado, no solo un país productor, sino uno propiamente petrolero. De tal suerte, más que reservas y barriles, Colombia ha ofrecido estabilidad para la inversión.

Brasil, a su vez, también fue referente –incluso más que Colombia. Por ser la primera heredera del modelo noruego que luego fue tropicalizado, el diseño de

<sup>8</sup> En la presentación del libro “Regulación Energética Contemporánea,” de la coordinación de Josefina Cortés y Miriam Grunstein, llevada a cabo en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, el 22 de octubre de 2010, Lajous mencionó la contrastante cultura de legalidad de Noruega respecto de México.

<sup>9</sup> La crisis de corrupción recién vivida en Petrobras ha impactado la credibilidad de sus licitaciones. Ver “Regulator: Petrobras crisis no threat to Brazil licensing round,” en <http://www.bnamericas.com/news/oilandgas/regulator-petrobras-crisis-no-threat-to-brazil-licensing-round>

MIRIAM GRUNSTEIN

este país fue considerado tal vez como el más viable para retoñar en México. Sin embargo, el trayecto de la industria brasileña hoy dista de ser un ejemplo; especialmente ahora con sus escándalos y sus quebrantos.<sup>10</sup> El mal llamado “nacionalismo sobre los recursos” que hoy ebulle en Brasil minó la base de su éxito y Petrobras se asfixia en el intervencionismo del Estado y la corrupción. Así, es atinente advertir que el Brasil que México ha invocado como modelo corresponde a su etapa anterior al Pré-Sal,<sup>11</sup> lo cual quiere decir que uno de los modelos que México ha reproducido con la reforma está en franca crisis. Al final, México parece haber cortado y pegado pedazos de aquí y de allá para crear algo propio cuya funcionalidad está aún por ser vivida y comprobada. Por la tenacidad de su aislamiento, a nuestro país le quedaban grandes o cortos los patrones internacionales.

El proceso de elegir cómo quedaría el sector petrolero mexicano anduvo por algunos meandros hasta que culminó la reforma constitucional de diciembre de 2013. Antes de ella, desde el mes julio de ese mismo año surgieron iniciativas de reforma que iban en busca de un modelo para México. La más atrevida fue presentada por el Partido Acción Nacional (PAN) el 31 de julio de 2013, pues exhumaba las concesiones de su mausoleo constitucional. Esta propuesta no solo contradijo la voluntad hasta ahora imperecedera del general Lázaro Cárdenas, al concesionar la exploración y producción de hidrocarburos, sino que también canceló la exclusividad del Estado, al cambiar la industria petrolera del cajón “estratégico” al cajón “prioritario,”<sup>12</sup> junto a las actividades privatizadas como telecomunicaciones, carreteras, puertos y aeropuertos. En suma, el PAN propuso el concesionamiento de la explotación de los hidrocarburos y, sin pudor, planteó la privatización del resto de la cadena de valor (Dzienkowski & Anderson, 2009).

Si bien podía parecer impudoroso para México, El PAN reprodujo un esquema vivo en muchas latitudes. Es totalmente común que las empresas petroleras extraigan el crudo, lo exporten, paguen al Estado una parte, refinan otra y

<sup>10</sup> En los primeros meses de 2015, Petrobras fue motivo de un escándalo internacional de corrupción por un monto de 3 mil millones de dólares involucrando contratos inflados, desviación de recursos y otros ilícitos. Ello resultó en la renuncia de la presidenta de Petrobras, María das Gracias y en el encarcelamiento de otros funcionarios, Ver <http://www.theguardian.com/world/2015/mar/20/brazil-petrobras-scandal-layoffs-dilma-rousseff>

<sup>11</sup> Los subsalinos o presalinos son yacimientos subyacentes a capas kilométricas de sal. Por el gran desarrollo tecnológico de Petrobras, esta empresa realizó descubrimientos de muy grandes reservas, bajo estas capas de sal, en la Bahía de Santos.

<sup>12</sup> Ver Versión estenográfica de los Foros en Materia Energética, presidido por el C. Senador David Penchyna, Presidente de la Comisión de Energía del Senado de la República, celebrado en el salón de sesiones de la Comisión Permanente, la mañana de hoy. (10:00 horas)

la comercialicen. También, en casi todo el mundo, los hidrocarburos en tanto permanezcan en el subsuelo, serán bienes públicos del país, pudiendo pasar a manos privadas a cambio de regalías, impuestos y otra clase de compensaciones pagaderas al Estado (Dzienkowski & Anderson, 2009).

Sin embargo, que el modelo competitivo sea común no presupone que sea fácil implementarlo. Los referentes de México, Colombia y Brasil, pasaron por turbulencias antes de llegar a él y es incierto aún si este último país llegó ahí para quedarse o si el Pré-Sal, más inclinado a la intervención estatal, se hará extensivo a otras áreas. Como sea, la experiencia ha demostrado que para el éxito de este modelo son necesarias la presencia y la actuación de un Estado regulador fuerte. Sobre ello, la iniciativa del PAN contiene algo interesante pues hace hincapié en el fortalecimiento del aparato regulador del Estado, al proponer que los órganos reguladores gocen de autonomía constitucional. En ella destacó el desplazamiento de Pemex ya no solo como operador nacional, sino también como hacedor de reglas del juego. Con ello se pretende eliminar el pernicioso conflicto de interés que ha tenido Pemex por ser jugador y árbitro al mismo tiempo. El texto del PAN fue pionero en proponer que ya no fuera Pemex el otorgante de las concesiones petroleras, sino la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). Así el Estado, a través de la CNH, retomaría el poder de elegir al más apto para desarrollar los proyectos, ya fuera Pemex o alguien más.

Como se puede observar, la propuesta del PAN descansa en el supuesto, asaz debatible, de que un Estado regulador muy eficaz es posible en los países en desarrollo. De una acción regulativa muy robusta depende de que se generen las condiciones para que una propuesta de esta naturaleza sea benéfica para el país. Por esta razón, la iniciativa del PAN era consistente con un buen "modelo," cuya implementación en México no estaría libre de complicaciones. Cabe adelantar que la reforma Constitucional de 2013 está imbuida de elementos de iniciativa como se detallará más adelante.

Ante la puesta de las cartas sobre la mesa de los panistas, y la magnitud de su iniciativa, el PRI no podía quedarse en silencio. Así, tras meses de expectativa, el Ejecutivo anunció que presentaría al público su iniciativa de reforma el 12 de agosto de 2013. La iniciativa del PRI llamó más por lo que no decía que por su texto. Este partido reprodujo, palabra por palabra, la reforma al artículo 27 Constitucional de la pluma de Lázaro Cárdenas. Extrañamente, el gobierno que desde sus inicios había anunciado una estrategia inclinada a la liberalización del sector, puso sobre la mesa las palabras del presidente que llevó a cabo la expropiación petrolera. Sin embargo, para el entender el mensaje del gobierno de Peña se requerían conocimientos del régimen constitucional del General, el cual no fue totalmente cerrado a la inversión privada. Al tiempo de la expropiación, se

prohibieron las concesiones pero en cambio se permitió que la nación celebrara ciertos contratos que, vistos a la luz de las negociaciones modernas, se parecen a los llamados Contratos de Producción Compartida o a los Contratos Riesgo (Cárdenas Gracia, 2009). También se permitían concesiones de refinación, transporte y almacenamiento de hidrocarburos. En lenguaje menos arcano, el modelo de Cárdenas presentaba un escenario más abierto a la inversión privada que el vigente hasta diciembre de 2013. Es curioso que lo que muchos interpretaron como un retroceso pretendía insinuar que habría más apertura.

Más aún, una cosa era el texto de la propuesta de Peña –que simplemente era la copia textual del artículo 27 de Cárdenas y otra lo dicho en el mensaje público del presidente. Ciertamente, el mensaje público de Peña fue desalentador para la industria privada deseosa de entrar a México. En él, no solo anunció que se volvería al régimen constitucional de Lázaro Cárdenas, sino que anunció que México no compartiría su producción con las empresas privadas. Acto seguido, dijo que México ofrecería, como innovación contractual, un transacción tan impopular como extinta: los llamados Contratos de Utilidad Compartida, los cuales dan derecho a la empresa contratista a una parte de las ganancias obtenidas por la venta del crudo pero no a un porcentaje de la producción obtenida. La elección contractual obedeció a la necesidad política de garantizar que los mexicanos no compartiríamos la producción, lo cual era inconsistente con las expectativas generadas en las empresas privadas de que venía algo “grande.”

Así, pues, la iniciativa de Peña, que pretendía ser conciliadora, solo consiguió antagonizar tanto al grupo que quería la reforma como a sus opositores. Del lado “aperturista” se escuchaba que la “reforma de Peña” era populista, insuficiente y regresiva, entre otros epítetos. Los bandos “estatistas”, a su vez, decían que era abiertamente privatizadora, una traición encubierta a Cárdenas. Sin embargo, muy pocos habían leído los artículos constitucionales propuestos, los cuales no reflejaban, en ningún sentido, lo dicho por Peña en su mensaje. De hecho, la redacción de los artículos 27 y 28 constitucionales es tan general que podría caber o una reforma radical o una mínima, dependiendo de lo que dispusieran las leyes secundarias. La maniobra política del PRI era girar un cheque en blanco para que el modelo propuesto quedara detallado no en la Constitución, cuya reforma es política y jurídicamente penosa, sino en las leyes secundarias que son más maleables.

Por último, semanas después vino la iniciativa del Partido de la Revolución Democrática. Hay quienes dicen que lo propuesto por PRD no fue una “verdadera” reforma puesto que no planteó cambios sustanciales, al dejar intacto el marco constitucional entonces vigente. Entre las otras, esta sobresalió por su insistencia en mantener la dominancia de Pemex, dándole los recursos para

que lo fuera aun más. En tal sentido, el pivote de la reforma del PRD giro en torno a una fuerte descarga fiscal a favor de Pemex y darle lo que al PRD le parecía un nuevo y vigoroso Gobierno corporativo, de cuya integración desaparecerían todas las secretarías de Estado y el sindicato petrolero.<sup>13</sup>

Vale decir que la reforma del PRD es muy extensa y detallada. Con modificaciones a más de una decena de leyes secundarias, lo propuesto por el PRD parece más bien una serie de aspiraciones, muchas de ellas deseables, pero difíciles de materializar por la férrea estatalidad del modelo. La experiencia mexicana, ya no se diga internacional, han demostrado que los costos y la carga de la sustentabilidad, el desarrollo tecnológico, el crecimiento de la producción, la diversificación de las fuentes de energía —entre otros objetivos importantes— no pueden ser asumidos única y exclusivamente por el Estado. Sin embargo, cabe destacar que, de todas las iniciativas, esta es la que se refiere con mayor detalle a todos estos temas. Sin embargo, igual que con la propuesta de este partido en 2008, se trata un cuerpo de leyes que no funcionan como tales, sino como un plan sin pies. La propuesta del PRD es profusa en objetivos, pero no traza una estrategia clara de implementación.<sup>14</sup>

Sin embargo, el mayor obstáculo de esta propuesta es que descansa, no tanto e en una hipótesis sino, inclusive, en una utopía. Pemex podría ser eficiente, productivo y tendría posibilidad de cargar con la industria de los hidrocarburos del país entero si pagara menos impuestos, si fuera dirigido con excelencia y se eliminara el problema de la corrupción dentro del mismo. Sin embargo, es dudoso que PEMEX —por más dinero que reciba, y aun si sus dirigentes fueran hallados por la Lámpara de Diógenes— se pueda poner a la altura de las empresas modernas sin un entorno de competencia.

Con las tres propuestas de frente, las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios Legislativos tuvieron un modelo abierto a la competencia, propuesto por el PAN, uno cuyos contenidos y alcances eran inciertos, que provenía del PRI, y otro que proponía cambios diversos en el modelo existente, sin un distraer la industria de la propiedad y control estatal. Así, tras varios meses de incertidumbre, el 13 de diciembre de 2013, el dictamen de estas Comisiones Unidas presentó un primer proyecto de decreto por el que se reformaban y adicionaban los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este primer documento analizó las tres propuestas y fundó sus críticas en cuatro objetivos que, según las Comisiones, tendrían que enderezar la

<sup>13</sup> Documento íntegro de la iniciativa de la reforma energética del PRD. *Op. Cit.*

<sup>14</sup> *Ibid.*

reforma energética: la seguridad de suministro, competitividad, sustentabilidad y viabilidad fiscal de la industria energética mexicana. –todos ellos muy amplios y susceptibles de ser dotados de sentido de formas distintas. Esto es, si la propuesta de reforma atendía esos objetivos, el dictamen la encontraba viable; de lo contrario, había que modificar la propuesta para hacer posible su cumplimiento.

De entre los objetivos enunciados, la competitividad se posicionó como uno de los prioritarios. Antes alabado como la palanca de desarrollo, el modelo energético mexicano fue sentenciado como su freno. Por primera vez desde los inicios de la industria nacionalizada, a PEMEX, se le atribuyen muchos de los males sistémicos de los que sufre México. En suma, el modelo que parecía ser la base inamovible del bienestar en México, llegó a su límite y no hay manera de repararlo. Por lo tanto, había que iniciar el trazo de los planos para reacomodar a PEMEX dentro de un entorno de competencia. Para ello, México tendría que darle un golpe al PEMEX conocido para luego reconstruirlo y reubicarlo. La reforma de 2013 fue inusitada al ser en los sumo crítica de una organización hasta ahora intocable. La Empresa de Todos los Mexicanos estaba a punto de abandonar su exclusividad para sociabilizar con otros que, si bien no estarían en un plano de igualdad total, sí compartirían un piso parejo en muchas niveles de la nueva arquitectura del sector energético. De tal suerte, si PEMEX por razones de una gestión indebida incumplía con las metas de producción de México, podría ser suplantado por muchas otras empresas. En suma, palabras más o palabras menos, el dictamen dice que México se servirá de las empresas que mejor cumplan con la meta de cumplir con sus metas de seguridad energética, bien sea PEMEX o no. Esto que por muchos años fue una herejía estaba a punto de convertirse en el nuevo paradigma para México.

El dictamen fue acertado al no señalar a PEMEX como el único responsable de los males de la industria en México. Este documento hace una alusión extensa a la sangría vivida por PEMEX, habida cuenta de la pesadísima dependencia de las finanzas públicas en este. También se habla de que, pese a ser un gigante ahora en decadencia, PEMEX ha sido tratado como una entidad incapaz de tomar las decisiones comerciales de cualquier empresa. A decir del dictamen, PEMEX ha sido un rehén de un marco institucional por una parte tremendamente restrictivo y por otra igualmente demandante. A esta entidad se le ha pedido la explotación de la totalidad de los recursos mexicanos, bajo circunstancias que ninguna otra empresa –con una carga mucho menor de obligaciones—podría soportar. Por tanto, si PEMEX tenía que sufrir una metamorfosis, lo mismo tendría que suceder con su entorno institucional.

Desplazar a PEMEX del centro de la cadena de valor requería de un replanteamiento de los órganos reguladores. En su iniciativa de julio de 2013, el Partido

Acción Nacional (PAN) fue el primero en trasplantar, principalmente de Colombia y Brasil, un modelo competitivo para la industria de los hidrocarburos (Cámara de Senadores, pág. 25). Desde la oposición, el partido que en 2008 no había podido concretar una reforma mucho más limitada, proponía una con ecos de las reformas de Noruega, Colombia y Brasil (Cámara de Senadores, pág. 153). Con estas como referentes, la posición dominante de PEMEX sería asumida por la "Nación," la cual repartiría entre los más aptos las áreas contractuales de exploración y producción y daría paso a la construcción y operación de refinerías, oleoductos, poliductos y otra infraestructura asociada a la distribución y comercialización de hidrocarburos. En la propuesta del PAN la carretera del pozo al volante quedaba libre de barreras a la participación privada (Cámara de Senadores, págs. 188-201).

Sin embargo, que la Nación abriera caminos no los dejaba libre de policías de tránsito. Para ello, alguien tendría que patrullar tanto el trayecto aguas arriba como aguas abajo.<sup>15</sup> Para las actividades de exploración y producción (aguas arriba), el regulador seguiría siendo la CNH, con una diversificación y multiplicación de competencias y empresas reguladas; en cambio, la CRE se encargaría de regular las actividades consistentes en el transporte, almacenamiento y distribución pero esta vez de todos los hidrocarburos y petroquímicos, sin limitarse al gas natural como había sido hasta el momento. Al aumentar significativamente la carga de trabajo de los reguladores, era previsible que iniciaran reflexiones tanto del sector académico como de industria,<sup>16</sup> sobre las limitaciones que han sufrido estos reguladores en sus encargos respectivos.

En suma, las críticas a los órganos reguladores del sector energético se encaminaron a su pequeñez y su debilidad. Y mientras que su pequeñez se debía más a cuestiones de hecho, su debilidad sí podía ser atribuida en parte a cuestiones de derecho. Hasta la reforma constitucional que se comenta, los órganos reguladores existían bajo la figura de la desconcentración administrativa, que en el caso de los órganos energéticos, implicaba que se encontraban adscritos a la Secretaría de Energía, aunque con autonomía técnica y de gestión en los términos de sus propias leyes. Que estos hayan tenido sus propias leyes fue favorable

<sup>15</sup> En la jerga del sector petrolero, se entiende como actividades "aguas arriba" aquellas que conciernen a la exploración y a la producción y producción y como "aguas abajo" aquellas que siguen a la refinación, como el transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.

<sup>16</sup> La Dra. Josefina Cortés fue pionera al exponer esas críticas al afirmar: "A partir del análisis que en este trabajo se ha realizado es factible afirmar que la CNH, conforme al marco jurídico vigente, cuenta ya con autonomía reforzada para el ejercicio de sus atribuciones. En ese sentido, no es por la vía de una mayor autonomía como debe reforzarse sino que es indispensable generar mecanismos normativos que logren equilibrar las funciones y las competencias de los distintos órganos administrativos (...)" en *Op cit.*, p. 31

MIRIAM GRUNSTEIN

---

a su autonomía en la medida en que sus decisiones no podían ser revisadas por la Secretaría. También, podían formular sus planes de trabajo de forma independiente, así como contratar y despedir a su personal sin consultar a nadie en la Secretaría. Sin embargo, los órganos de regulación sí estaban sujetos a las ministraciones presupuestarias de la Secretaría de Energía, la cual podían sujetarlas a restricciones como una medida importante de presión. También, los Comisionados eran nombrados por el Ejecutivo, a sugerencia del Secretario del Ramo. Sin dinero para fortalecerse de recursos humanos, y del apoyo de consultores, externos un regulador no podría cumplir su cometido, y menos aun frente a regulados tan inmensos como PEMEX y otras empresas energéticas.

Asumido esto, el proyecto del PAN propuso que los órganos reguladores del sector energético siguieran la misma ruta que los de Telecomunicaciones y Competencia (Cámara de Senadores, págs. 24-26). Es decir, el PAN presentó en la mesa de negociación la autonomía Constitucional para estos. Así las cosas, estos reguladores estarían blindados, tanto de la presión del mismo PEMEX como de otros miembros del gabinete, incluyendo la Secretaría de Energía. Asimismo, estos tendrían personalidad propia, utonomía presupuestaria y podrían al fin fortalecer su planta laboral, a la vez de aumentar su contratación de consultoría especializada. Una apertura traería consigo una multiplicación exponencial de sus tareas, por lo cual era imperativo garantizarle el presupuesto y el capital humano para cumplirlas.

Sin embargo, al emitirse el dictamen de las iniciativas de reforma constitucional, y falta de a propuesta de un modelo regulativo propio por parte del PRI, en el documento se resuelve que la autonomía constitucional no era el modelo idóneo para los nuevos órganos. En el dictamen, algunas de las reflexiones más lúcidas se refieren al Dr. José Roldán Xopa quien, al hablar de las razones de ser de la autonomía constitucional, descartó que ellas fueran las idóneas para ejecutar las tareas de los reguladores (Roldán Xopa). Roldán argumenta que el quehacer regulativo es principalmente un cúmulo de funciones administrativas; y que por la misma razón, los órganos de regulación suelen estar insertos en la administración pública, con una arquitectura jurídica que les brinda protección contra las presiones políticas.<sup>17</sup> Sin embargo, estos órganos siguen insertos dentro

<sup>17</sup> Roldán explica: “La revisión de experiencias muestra casos de éxito con ambos tipos de organización. Chile por ejemplo ha tenido logros relevantes en telecomunicaciones teniendo un regulador centralizado y jerarquizado. Lo cierto es que hay una tendencia dominante a favor de reguladores autónomos, las razones para este esquema tienen su apoyo en considerar que la autonomía de los mandos centrales es útil para establecer distancia de decisiones clientelares tales como designar a funcionarios responsables por razones distintas a sus méritos y conocimientos o bien tomar decisiones para favorecer o no a un administrado por favores políticos o personales, en *Ibid.*”

de la administración pública y, por lo mismo, se sujetan a los instrumentos de planeación que de ella se originen.

La crítica de Roldán, en cuanto a la creación de un órgano constitucional autónomo para la regulación de las telecomunicaciones es atinada. Como instrumentos emitidos por el Ejecutivo Federal, en estricto sentido ni el Plan Nacional de Desarrollo, ni el programa sectorial, tendrían que ser aplicados por un órgano de esa naturaleza. El caso del sector energético sería el mismo. Si la CRE y la CNH hubieran sido recreados como órganos constitucionales autónomos, sus acciones no tendrían que seguir lo dispuesto en el Plan Nacional de Desarrollo, en el Plan Sectorial de Energía ni en las diversas Estrategias Nacionales de Energía. Ello podría abrir brechas importantes, ya no solo en la implementación, sino en la concepción misma de las políticas públicas. Además, la transición de un modelo en el que había una intromisión intensa de la administración pública en todo lo que concernía al sector, a uno en donde los reguladores se aislaran del Poder Ejecutivo era pragmática y políticamente inviable. Al darle ese blindaje a los reguladores del sector energético, se les encomendaría un papel de sumo poder en un momento muy delicado. Sin duda, la apertura de las actividades de hidrocarburos requería autonomía para los reguladores, pues ello sería importante para lanzar las señales correctas a los mercados. Sin embargo, la “balcanización” del sector era una posibilidad que podría derivarse de la creación de órganos constitucionales autónomos. Por lo tanto, el reto de los partidos era encontrar un punto intermedio para ubicar a los reguladores entre la figura ya desgastada de la desconcentración administrativa y la recién estrenada autonomía constitucional para los reguladores, que se consideró inapropiada para los energéticos.

En lo que a exploración y explotación respecta, otro punto importante fueron las figuras contractuales que permitirían la atracción de empresas de todas clases a territorio nacional. Con ello se pretendía poner punto final a la larga tradición de contratos de servicios celebrados (Cámara de Senadores, págs. 17-31) con PEMEX y a la entronización de este último como asignatario exclusivo de los terrenos petroleros del país. De entre los muchos cambios propuestos, las modalidades contractuales para exploración y producción fueron de los más controversiales. De forma casi escandalosa, la propuesta del PAN propuso el otorgamiento de concesiones para abrir el subsuelo mexicano a la participación de las empresas ajenas a PEMEX, en la inteligencia de que serían otorgadas en un proceso competitivo llevado a cabo por CNH, ya en su renacimiento como órgano constitucional autónomo.

La idea del PAN era más subversiva que práctica puesto que las concesiones penosamente sería aprobadas como la transacción elegida en el marco constitucional. No sería el PRI el partido que accediera a exhumarlas de la sepultura que tan profundamente les dio el General Lázaro Cárdenas en 1938 al expropiar la indus-

MIRIAM GRUNSTEIN

---

tria petrolera. En un afán de injertar las transacciones vivas en Colombia y en Brasil, el PAN propuso las concesiones como única transacción para la apertura mexicana, lo cual no obtuvo un dictamen favorable por parte de las Comisiones encargadas de la evaluación de las propuestas. Sin querer hablar demasiado sobre una anulación de la voluntad de Cárdenas, el dictamen sí sugiere que las concesiones son una modalidad de negociación que da una autonomía excesiva a las empresas al relegar al Estado a un simple recolector de impuestos y regalías (Cámara de Senadores, págs. 17-31). Por otra parte, la propuesta del PRI era sumamente pobre desde el punto de vista comercial. Si la intención era subir sustancialmente la tasa de producción; y la restitución de reservas, mediante la introducción de una miríada de nuevas empresas, entonces la oferta de Contratos de Utilidad Compartida, resultaba una medida contraindicada. Había entonces que ofrecer transacciones que no fueran polémicas como las concesiones pero tampoco desabridas, como los Contratos de Utilidad Compartida.

## II. Reforma *habemus*. Las piezas se unen.

Con una agenda muy nutrida de puntos a resolver, las Comisiones Unidas fueron confeccionando nuevas figuras para las piezas principales para la exploración y producción de los hidrocarburos mexicanos. Iniciaremos su análisis en el orden en que fueron mencionadas en este capítulo.

En lo que a toca a PEMEX, el nuevo artículo constitucional habla de una nueva categoría denominada “empresa productiva del estado,” (Cámara de Senadores, págs. 167-170) sin que en el texto de la norma máxima quede claro cuáles serían los atributos de la misma. De la reforma constitucional se desprenden más críticas al *statu quo* de PEMEX que un modelo cierto para este. Se habla, como muchas veces, de que al organismo no se le ha permitido ser empresa; que PEMEX ha sido el más agraviado contribuyente cautivo del aparato fiscal; que ha estado asfixiado en una camisa de fuerza de hiper-regulación y que, por lo mismo, no cuenta con la misma flexibilidad de otras empresas de su especie en otras partes del mundo. Todas estos lamentos ya se habían expresado en otros momentos de cambio. De hecho, son las mismas que en su momento se exclamaron en la reforma de 2008, la cual sí mantenía a PEMEX como pivote de la industria.<sup>18</sup> De ahí sobrevino una nueva Ley de Petróleos Mexicanos, con un nuevo gobierno corporativo, con un régimen *ad hoc* de contratación, y la emisión de un esquema contractual nuevo.

<sup>18</sup> PEMEX fue central en el “Diagnóstico: Situación de Pemex,” (Secretaría de Energía, 2008)

El tiempo, sin embargo, demostró que esas medidas eran insuficientes. A seis años de ese transe, PEMEX seguía empantanado en muchos de los viejos problemas, en parte por falta de su abordaje desde sus fundamentos constitucionales. Así, la reforma de 2013 ofrecía la posibilidad de sacarlo del rígido molde del “organismo descentralizado” para darle un espacio convertido en otra figura.

Así fue como la Constitución dio a luz a las llamadas Empresas Productivas del Estado cuya denominación podría parecer una especie de reivindicación de la capacidad que tiene el Estado de tener empresas productivas. Mientras que los resultados de la productividad de una verdadera empresa lo arroja su balance financiero, PEMEX se convirtió en una empresa productiva por decreto. En los párrafos siguientes, analizaremos qué quiere decir, desde el ámbito de la Constitución, que PEMEX sea una empresa productiva.

Pues bien, esta nueva denominación constitucional tiene que ver con la nueva noción de área estratégica, la cual en materia de exploración y producción, antes de la reforma 2013 se entendía como un conjunto de actividades cuyo desempeño correspondía al Estado, de forma exclusiva, a través de PEMEX. A partir de la reforma energética, no solo se redujeron las actividades que componen dicha área estratégica, sino también el entendimiento de la misma. Cuando de exploración y producción se trata, el que PEMEX fuera titular de tal área estratégica implicaba que este solo podía contratar “servicios” pero que el control y, por lo tanto la responsabilidad de la extracción de hidrocarburos recaían sobre él. Conforme a la definición anterior, el Estado y PEMEX se percibían como un ente indivisible. Ahora, las actividades de exploración y extracción podrán ser llevadas a cabo por Empresas Productivas del Estado —entre ellas PEMEX— o por contratistas privados bajo el mando exclusivo del Estado. En otras palabras, la noción nueva del área estratégica permite al Estado, el cual seguirá siendo el propietario y administrador de este recurso natural, habilitar a los operadores para que puedan realizar su exploración y extracción (Cámara de Senadores, págs. 167-168).

Bajo este nuevo esquema, PEMEX podrá participar en el área estratégica de la exploración y producción, ya sea como asignatario o como contratista. Se mantendrá como asignatario en la medida en que actúe como operador habilitado por un acto administrativo, sin que haya de por medio una licitación pública. Aquí subrayamos que PEMEX mantuvo sus asignaciones “viejas” a raíz de la Ronda Cero,<sup>19</sup> la cual discutiremos más adelante en este capítulo pero también

<sup>19</sup> Se especifica que en tanto se lleva a cabo esta transición, Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios quedan facultados para recibir asignaciones y celebrar los contratos a que se refiere el propio Decreto, y sobre los que se abundará con posterioridad.

MIRIAM GRUNSTEIN

---

puede adquirir nuevas si se actualizan los supuestos de ley (Artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, 2014). O bien, puede ser contratista, al celebrar los contratos que la Constitución permite con la CNH, tras participar en un proceso de licitación pública o después de haber hecho una “migración” de un contrato de servicio a uno de los nuevos esquemas de exploración y producción.<sup>20</sup>

Como se ve, solo en circunstancias limitadas, previstas por las leyes, podría PEMEX excluirse de los procesos competitivos. Por esta razón, se estableció que, de la reforma para adelante, este tendría que ser una empresa parecida a las demás, para no sucumbir en esta carrera. Así, pues, PEMEX salió de su uniforme burocrático de “organismo descentralizado” para entrar en un traje sastre de “empresa productiva del estado.”<sup>21</sup>

Sin embargo, las diferencias entre ser organismo y ser empresa parecen ser epidérmicas. De hecho, muchos de los impedimentos que como organismo descentralizado tenía PEMEX los mantiene ahora como una empresa productiva del Estado. Con o sin la reforma, PEMEX se encuentra incapacitado para tomar muchas de sus decisiones de negocios, como fijar todos los precios de sus productos, determinar sus cantidades y de disponer libremente de sus ingresos para tomar las mejores decisiones tecnológicas (Cámara de Senadores, págs. 167-170). Ello no ha cambiado sustancialmente desde la reforma por las razones que expondremos a continuación.

Pese a pertenecer a una categoría llamada “empresa productiva del estado,” PEMEX sigue teniendo alma de entidad administrativa. Es decir, al contrario de ser producto de la voluntad de sus socios fundadores, como es el caso de una sociedad mercantil, este deviene de una ley administrativa. Por lo tanto, PEMEX sigue sin ser una empresa como otras puesto que su existencia y su estructura descansan en un acto legislativo, que no en un acto mercantil. Así, mientras que en una empresa mercantil el máximo órgano es la asamblea de accionistas, en PEMEX un cambio estructural en muchos casos requeriría de la actuación del Congreso de la Unión, considerando que esta agrupación es la representación de sus accionistas. Sin embargo, debe men-

<sup>20</sup> Las migraciones de asignaciones a contratos están reguladas en los artículos 12 y 13 de la Ley de Hidrocarburos arriba citada.

<sup>21</sup> El régimen transitorio del Decreto de reformas constitucionales, contempla una reserva de ley para que sea ahí donde se establezcan la forma y plazos para que los organismos descentralizados, Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad se conviertan en empresas productivas del Estado.

cionarse que el Consejo de Administración de PEMEX tiene facultades muy amplias para crear y modificar su estructura.<sup>22</sup>

Otro atributo empresarial que se le pretende dar a PEMEX es que “su objeto sea la creación de valor económico, con responsabilidad social y ambiental.” Lo primero (valor económico) parece ser el objeto principal mientras que lo segundo (responsabilidad social y ambiental) parecen ser condicionantes. Esto quiere decir que, al definir sus metas de obtención de valor, PEMEX deberá considerar los costos sociales y ambientales. Aquí se debe mencionar que, desde 2008, la Ley de Petróleos Mexicanos ya definía el objeto del mismo de manera idéntica, lo cual no se tradujo en el enderezamiento de PEMEX en cuanto a su generación de valor. De hecho, desde 2008, PEMEX Exploración y Producción (PEP) ha tenido un descenso constante en los montos de ingresos susceptibles de ser invertidos en proyectos productivos. Por otra parte, PEP ha invertido cantidades muy importantes en proyectos cuya generación de valor es al menos cuestionable.<sup>23</sup> Mucho de ello tiene que ver con quienes tienen el mando en el proceso de toma de decisiones de PEMEX dentro de su Consejo de Administración y de sus prácticas corporativas, a los que nos referiremos a continuación.

El nuevo articulado constitucional dispone que la organización de PEMEX, “administración y estructura corporativa sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional” de tal suerte que se aseguren su “autonomía técnica y de gestión” y “que sus órganos de gobierno cuenten con las facultades necesarias para determinar su arreglo institucional.” (Cámara de Senadores, pág. 169).

Sin embargo, que después de la reforma, la administración y estructura corporativa de PEMEX sean acordes con las mejores prácticas a nivel internacional es dudoso pues su órgano de gobierno permaneció bajo el mando del Secretario de Energía y el Secretario de Hacienda. En palabras del abogado Dante San Pedro,<sup>24</sup> “ningún accionista en su sano juicio pondría al Secretario de Hacienda en su órgano de gobierno,” por la tenacidad recaudatoria del mismo. Cualquier

<sup>22</sup> El Artículo 11 de la Ley de Petróleos Mexicanos establece: “Petróleos Mexicanos contará con la organización y estructura corporativa que mejor convenga para la realización de su objeto, conforme lo determine su Consejo de Administración en términos de esta Ley,” publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 11 de agosto de 2014.

<sup>23</sup> En ciertos casos, como el de la explotación de Chicontepec y el la perforación del Pozo Lakach 1, incluso la CNH ha cuestionado su potencial de valor económico. Para el caso de Lakach, ver el Dictamen del Proyecto de Explotación Lakach de la CNH en [http://www.cnh.gob.mx/\\_docs/dictamenes/Dictamen\\_Proyecto\\_de\\_Explotacion\\_Lakach.pdf](http://www.cnh.gob.mx/_docs/dictamenes/Dictamen_Proyecto_de_Explotacion_Lakach.pdf)

<sup>24</sup> Esta afirmación la hizo el maestro San Pedro en los “Coloquios de energía: Retos en el sector de hidrocarburos.” Estos fueron llevados a cabo el 19 de marzo de 2015 en el Instituto Tecnológico Autónomo de México.

MIRIAM GRUNSTEIN

---

empresa que se digne de serlo huye de la policía fiscal. ¿Por qué habría de ponerla como líder en su toma de decisiones?

La designación del Secretario de Energía como Presidente del Consejo de Administración podría también ser contraria al fin buscado de que PEMEX opere como una empresa generadora de valor, en particular cuando existe un condicionamiento de “responsabilidad social” cuya interpretación podría ser amplia y utilizable para fines políticos. ¿Podría imponerse una política de precios, claramente populista y destructiva de valor, como una medida soportada por esta llamada responsabilidad social? ¿Podría ser PEMEX utilizado como un repartidor de bienestar en momentos difíciles mientras que sus competidores no tengan esa misma carga? Ello podría no solo desrielar la carrera de PEMEX sino el funcionamiento del mercado de hidrocarburos en general.

Sin embargo, el factor de mayor disfuncionalidad descansa en el conflicto de interés que tiene un hacedor de política pública frente a quién será un participante interesado en ella. Debería ser claro que quién hace la política pública no puede ser cabeza de quién participará en ella. Menos ahora en un momento en que PEMEX será un competidor “más” en un circuito de actores agresivos. En este nuevo entorno, la Secretaría debe funcionar como un eje que no debe inclinarse ni en contra ni a favor de PEMEX, lo cual le será imposible si actúa como Presidente del Consejo de Administración.

De los demás consejeros, la nueva Ley de Petróleos Mexicanos<sup>25</sup> establece que habrá tres consejeros de Estado, más cinco consejeros independientes que no serán funcionarios de la “empresa” de tiempo completo. Respecto de los primeros tres, se trata del nombramiento de tres funcionarios públicos que pueden ser designados por el presidente y pueden ser removidos libremente por este mismo. Ya bajo estos supuestos hay poco que decir sobre el margen de maniobra que tendrán en el Consejo de Administración, si se les ocurriera oponerse a la voluntad presidencial, o a la de los Secretarios que encabezan el Consejo por ley. De los cinco consejeros independientes cabe decir, que al contrario de la reforma de 2008, esta vez no son funcionarios públicos en términos de la ley; y que es al menos incierto el papel que puedan jugar dentro de PEMEX, habida cuenta de que no estarán involucrados en los asuntos cotidianos de PEMEX por estar obligados únicamente a sesionar mensualmente. Además, tratándose de personas de perfil empresarial, es improbable que entren en una situación de discordia con funcionarios de alto nivel por cuestiones en las que no tienen un interés con-

<sup>25</sup> Véase el artículo 15 de la Ley de Petróleos Mexicanos el cual establece la integración del Consejo de Administración del mismo.

creto. Por lo tanto, podría decirse que, más que independientes, lo que PEMEX tiene ahora son cinco consejeros de “ornato.”

En suma, se percibe que en PEMEX se hizo mucho para que en realidad poco cambiara en lo que respecta a su naturaleza empresarial. No hay empresa que pueda serlo si no tiene vida económica propia y PEMEX sigue dentro del presupuesto. Lo que este produce se los transfunde a Hacienda por la sonda presupuestaria. Así, a pesar de lo establecido en el artículo 100 de la Ley de Petróleos Mexicanos<sup>26</sup> sobre dicha autonomía, dichos flujos quedan en la mira, ya sea de la Secretaría, o del Secretario, toda vez que el proyecto de presupuesto debe ser aprobado por el Consejo de Administración en el cual este último tiene una situación *de facto* dominante; luego, una vez aprobado, dicho presupuesto este será enviado a la Secretaría de Hacienda, a pesar de que este ya fue discutido y aprobado por su cabeza en calidad de miembro de Consejo de Administración. Más aún, lo más importante es que dicha Secretaría podrá ajustar la meta de balance financiero en los términos de la Ley arriba citada. En suma, PEMEX sigue *de facto* y *de jure* intervenida hasta el fondo por la fuerza fiscal, lo cual es totalmente atípico del funcionamiento de una empresa.

Es una tentación fuerte hablar más de PEMEX. Sin embargo, es tiempo de retomar la cuestión de los órganos reguladores. Como ya se comentaba antes en este capítulo, de la discusión de la reforma constitucional resultó que la forma de órgano constitucional autónomo no sería la adoptada por los reguladores en México por el riesgo de fragmentar la aplicación de la política pública entre órganos blindados. En un momento de cambio, en el que PEMEX dejaría de ser el factor común entre los eslabones de la cadena de valor, la coordinación tomó primacía sobre la autonomía.

Así las cosas, la CNH —el regulador de Exploración y Producción— quedó como un “órgano regulador coordinado” junto a su hermano regulador de aguas abajo.<sup>27</sup> Brevemente, hay que mencionar que a diferencia la CRE, La CNH es un regulador que surgió para hacer el incómodo papel de regular las operaciones de PEMEX Exploración y Producción (PEP) como operador exclusivo de México. De la reforma de 2008 dimanó la idea de crear un ente que normara y supervisa-

<sup>26</sup> Dicho artículo dice así: “Petróleos Mexicanos y sus empresas productivas subsidiarias cuentan con autonomía presupuestaria, y se sujetarán sólo al balance financiero y al techo de gasto de servicios personales que, a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público apruebe el Congreso de la Unión, así como al régimen especial en materia presupuestaria previsto en el presente Capítulo.”

<sup>27</sup> En la jerga del sector petrolero, se entiende como actividades “aguas arriba” aquellas que conciernen a la exploración y a la producción y producción y como “aguas abajo” aquellas que siguen a la refinación, como el transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos.

MIRIAM GRUNSTEIN

---

ra ciertas cuestiones técnicas relacionadas con la exploración y explotación de los hidrocarburos sin que PEP perdiera la exclusividad total sobre las operaciones petroleras. Sin embargo, en un ambiente carente de competencia, valía cuestionar qué tan atinente resultaba para la industria el surgimiento de más burocracia cuando las facultades de la CNH podían ser ejercidas por la misma Secretaría de Energía en una Dirección General ya existente (Cortés Campos, 2013). Los reguladores de hidrocarburos, más que autoridades de normalización y revisión técnica, deben ser fuerzas ordenadoras en el mercado de las áreas de exploración y producción. Habida cuenta de la exclusividad de PEP, la CNH nació impedida para llevar a cabo las funciones principales de sus pares en el mundo. En palabras de Josefina Cortés, se trata de un “regulador para un solo regulado.” (Cortés Campos, 2013). Sin embargo, la reforma 2013 abriría el camino para todas las empresas aptas y deseosas de venir a México. Y entonces la CNH tendría que enfrentarse, ya no solo a PEMEX, sino a muchos gigantes más.

La CNH queda como órgano administrador de los hidrocarburos nacionales, conforme a lo siguiente (Artículo 38 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados):

- Su propósito fundamental es la regulación y supervisión de la explotación y extracción de los hidrocarburos.
- Como tal, la CNH es responsable de la promoción, adjudicación y ejecución de los contratos de exploración y producción, amén de las asignaciones petroleras<sup>28</sup> de las cuales PEMEX es titular.
- La supervisión de proyectos de exploración y producción para garantizar su recuperación óptima.
- Promover la restitución de reservas como base de la seguridad energética nacional.
- Asegurar que el empleo de la mejor tecnología para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- Y establecer el centro de información de hidrocarburos de la Nación.

<sup>28</sup> Asignación petrolera es el acto administrativo mediante el cual Petróleos Mexicanos u otra empresa del Estado adquiere el derecho exclusivo para la exploración y explotación de los hidrocarburos nacionales.

Las competencias anteriores demuestran que la CNH tiene un cúmulo sustancial de atribuciones que la colocan en una situación semejante a sus pares en el mundo. En este universo ampliado, tanto de atribuciones como de jugadores, la CNH se ubica dentro del nuevo esquema como un llamado “regulador coordinado” sin que en principio la Constitución deje claro a qué se refiere dicha coordinación. Más tarde, será la Ley de Órganos de Reguladores Coordinados en Materia Energética la que disipará las dudas sobre el sentido de esta nueva figura dentro de la Administración Pública Federal. En suma, tanto la CNH como la CRE forman parte del llamado “Consejo de Coordinación del Sector Energético,” que preside el Secretario de Energía y que está integrado por los comisionados presidentes tanto de CNH como de la CRE, por los subsecretarios del ramo y por los directores generales del Centro Nacional de Control de Energía y el Centro Nacional de Gas.<sup>29</sup>

Esta misma ley enuncia las funciones de dicho Consejo entre los cuales destacan los siguientes:

- Dar a conocer a los órganos reguladores la “política energética” establecida por la Secretaría.
- La emisión de recomendaciones que, en materia de política energética, pudieran incluir en sus programas de trabajo los órganos reguladores; e inversamente, analizar las propuestas que dichos órganos reguladores en materia de políticas y programas energéticos.
- El análisis de casos específicos “que puedan afectar el desarrollo de las políticas públicas de Ejecutivo Federal en materia energética y proponer mecanismos de coordinación.”

La existencia de este Consejo de Coordinación es entendible en la medida en que la implementación del nuevo modelo, y la consecuente entrada de muchos jugadores nuevos, podría crear una desarticulación de las acciones tomadas por los reguladores. Hasta la reforma, por la dominancia de PEMEX en toda la cadena de valor la coordinación de acciones sobre este, o no era necesaria, o era más simple. En la práctica, la pequeñez de los órganos reguladores, y la gran concentración de las actividades en PEMEX, hacían innecesarios grandes esfuerzos de

<sup>29</sup> Dicho Consejo quedó establecido en el artículo 19 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2014.

coordinación institucional. En la medida en que la reforma prospere será cada vez más necesario que la comunicación entre Secretaría con sus dos reguladores sea estrecha y eficaz. Sin embargo, la redacción de los propósitos de este Consejo es muy amplia lo cual hace cuestionar si efectivamente cumplirá con sus propósitos. ¿Es necesario que sesione un consejo para que los órganos de regulación conozcan la política energética? Por otra parte, ¿cómo definir aquello que la ley llama “política energética”? Por otra parte, será interesante saber qué casos serán considerados como relevantes en su capacidad de afectar las políticas públicas en materia energética.

A estas alturas, y con unas funciones tan ampliamente establecidas en la Ley, es difícil vaticinar el sentido y la eficacia de dicho Consejo. En el mejor de los casos, podría ser un espacio valioso para que se abran los canales de comunicación entre los distintos actores de la nueva industria. En el peor, podría funcionar como un medio institucional para ejercer presión sobre los reguladores cuando sus decisiones parezcan contradecir la interpretación que tenga el Secretario en turno de la llamada “política energética.” O tal vez podría ser intrascendente por la vaguedad con la que se han establecido las materias que serán revisadas en este. En el curso del desarrollo de la reforma energética, un ejercicio interesante investigar qué asuntos se ventilan dentro del Consejo y de qué manera se resuelven. Para ello, sin embargo, será necesario que este mismo actúe con transparencia y dé acceso público a los contenidos de sus sesiones.

Vista fuera del Consejo, por otra parte, habría que analizar qué tan fortalecida quedó la CNH como regulador aguas arriba en este nuevo entorno. Para ello, es útil verla a la luz de las otras comisiones reguladoras en cuyo molde se dice que se fraguó la nuestra. Para ello, nos remitimos a los modelos de las comisiones colombiana y brasileña por ser los referentes comunes en el dictamen. Es interesante observar que, en el caso de la brasileña, esta guarda relación de “autarquía” semejante a la que consiguió la CNH, tras la reforma de 2013. La hermana carioca de la CNH tiene personalidad jurídica, patrimonio propio, y es parte de la llamada “Administración Pública Indirecta,” de forma semejante a lo que, en derecho mexicano, se traduce en un órgano descentralizado. De tal suerte, este órgano se mantiene dentro de la esfera administrativa sin que haya una línea de mando vertical del ministerio al mismo. Así las cosas, hay cierta semejanza entre el órgano mexicano y el brasileño, en que ambos procuran mantener una “sana distancia” respecto del ministerio para ejercer sus competencias sin salirse de un mismo sistema que las une. De la colombiana, cabe decir que esta es parte del Ministerio de Energía, sin ambages. Los colombianos no comparten con los mexicanos la preocupación casi obsesiva por la cuestión de la autonomía.

En cuanto a las competencias, debe notarse que la CNH se quedó corta frente a sus hermanas. El dictamen parece más preocupado por garantizar la autonomía de su regulador que por nutrirlo de las competencias que le darían poder sustantivo dentro del sector hidrocarburos. En especial, si comparamos a la CNH con la ANH colombiana, se podrán identificar una serie de atribuciones que la última tiene y que a la primera no le dieron, pese todo el clamor en la reforma sobre la creación de órganos reguladores fuertes e independientes.

Al contrario de la CNH, la ANH colombiana tiene una presencia muy fuerte en todo el horizonte de decisiones de la exploración y explotación de los hidrocarburos. Desde el diseño, evaluación y promoción de las áreas a ser explotadas, hasta la administración de la participación del Estado —ya sea en dinero o en especie— por concepto de los hidrocarburos explotados, a la ANH se la ha confiado la llave maestra de la exploración y producción en Colombia. Esta tiene atribuciones incluso para ejecutar decisiones que, en el caso de México, solo se imaginarían en manos de la omnipotente y omnisciente Secretaría de Hacienda. Por ejemplo, la ANH es la que fija los precios de los hidrocarburos para efectos de la determinación de las regalías, además de que, junto con otras compensaciones, las recauda, las liquida y las transfiere a favor del tesoro colombiano. También, es competente para “efectuar las retenciones de las sumas que por concepto de participaciones y regalías correspondan a las entidades partícipes con destino a los Fondos previstos en la Constitución Política y la Ley;” además de que puede “fijar los precios de exportación de petróleo crudo para efectos fiscales y cambiarios.<sup>30</sup> En otros ámbitos distintos al de los ingresos petroleros, la ANH tiene atribuciones en materia de regulación técnica, asuntos comunitarios y administración de inmuebles. A la luz de lo anterior, queda claro que la ANH de Colombia nació bien nutrida de atribuciones legales, si bien está adscrita al Ministerio de Minas y Energía.

La situación de la CNH es distinta pues las atribuciones antes mencionadas se encuentran repartidas entre distintas dependencias. En cuestiones que la ANH decide por sí sola, la CNH mexicana funge como órgano de apoyo de la Secretaría de Energía. Por ejemplo, en lugar de que sea el órgano regulador el que selecciona las áreas a licitarse, es la Secretaría de Energía la que lleva a cabo esta labor. Y una vez elegidas estas áreas, no es la CNH la que diseña los contratos petroleros sino que, en este caso, se dividen su creación entre la SENER y la SHCP, de tal suerte que la parte comercial y técnica la lleva la primera mientras que la pluma del modelo económico la tiene la segunda. En su defensa, a este

<sup>30</sup> Ver <http://www.anh.gov.co/la-anh/Normatividad/Forms/AllItems.aspx>

trabajo de pedacería algunos funcionarios públicos lo han llamado un “sistema de pesos y contrapesos,” en el sentido de que el poder de diseñar los contratos no quedaría en unas solas manos. Por lo tanto, a diferencia de su hermana colombiana, la CNH no es la que tiene a su cargo la redacción de los contratos.

Y si a la CNH se le han negado competencias para seleccionar las áreas y diseñar los contratos, mucho menos las tiene para fijar precios o para recibir ingresos derivados de la comercialización de los hidrocarburos. En este ámbito reina la SHCP la cual es la que define el modelo económico de los contratos, lleva a cabo la auditoría de costos cuando ello corresponde, y recauda las contribuciones fiscales de los proyectos. En lo que corresponde a los ingresos no fiscales, ellos serán percibidos por el Fondo Mexicano del Petróleo para su Estabilización y Desarrollo,<sup>31</sup> en el cual el Secretario de Hacienda juega un papel muy importante en este, al ser este el Presidente del Comité Técnico del mismo.<sup>32</sup>

En suma, ha de decirse que la posición final del regulador de exploración y explotación de hidrocarburos es atípica e incómoda. Es atípica porque, al contrario de sus referentes en Brasil, y especialmente Colombia, a este se le restaron atribuciones que quedaron en manos de las Secretarías antes mencionadas. Eso lleva a explicar el por qué de su situación incómoda. Es un lugar común afirmar que los reguladores deben ser guardianes “técnicos” de las políticas públicas, cuando en los hechos se sabe que la independencia de los reguladores, tanto como personas como instituciones, es relativa. Sin embargo, tanto el esquema de coordinación regulativa, como la repartición de atribuciones arriba mencionada, deja a la CNH como un órgano regulador rodeado de tomadores de decisión con mucho músculo político que podrían llegar a minimizarlo. Por lo tanto, aquí no consideramos que con la repartición de tareas se llega a un sistema de “pesos y contrapesos,” sino que con ello se atenta contra la función auténtica de un regulador que consiste en la concreción de las asignaturas propiamente técnicas, como es la selección de áreas que serán ofrecidas en licitación, el diseño de los contratos, y la determinación de precios. En México, un órgano que debe tener carácter técnico, es permeable al poder de instituciones en las que la política aún ejerce mucha fuerza. Esto se analizará con mayor detalle en la sección que sigue que atañe a la nueva esfera contractual.

<sup>31</sup> Para conocer la discusión que llevo a la creación de dicho Fondo ver Cámara de Senadores, *Op. Cit.*, 134-144.

<sup>32</sup> Ver el artículo 6 de la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo.

### III. Pastel agrandado, pastel dividido: licitaciones y contratos

“Nosotros podríamos hacer el pastel más grande para México,” dijeron algunas petroleras en su espera del gran cambio. Mientras tanto, en México quienes se oponían a la introducción de empresas distintas a PEMEX argumentaban que el agrandamiento del pastel sería un subterfugio para “compartirlo” con entes ávidos de la riqueza. Si ellas llegaban a entrar, armadas con contratos “entreguistas” tal vez habría un pastel más grande que en todo caso sería en su mayor parte para ellas.

Pues bien, el aumento y división del pastel dependía en gran parte de los contratos que México pusiera sobre la mesa para las empresas invitadas. También, dependía mucho de la situación que PEMEX guardara como el otrora operador exclusivo en México. Ya se mencionó que la iniciativa del PAN planteaba un sistema de concesiones, que es el que otorga la mayor autonomía de operación a las empresas. Las concesiones petroleras le otorgan a las empresas titulares de las mismas derechos exclusivos de exploración y producción, sobre un área determinada, a cambio del pago de impuestos y regalías a favor del Estado. En este esquema, la empresa es propietaria adquiere la propiedad sobre los hidrocarburos que con suerte llegara a producir. De lo contrario, el riesgo geológico y financiero es enteramente suyo. En este modelo, el Estado es un espectador que recauda impuestos y regalías que se mantiene ajeno a las operaciones, salvo en su papel de policía. Es decir, al Estado le compete la supervisión del cumplimiento de la normatividad técnica del proyecto pero las decisiones de ejecución dependen de las empresas, de conformidad con los términos establecidos en la concesión (Grunstein, 2010).

Por otra parte, ya se había mencionado que la del PRI—sin que la Constitución lo dijera explícitamente—ofrecía Contratos de Utilidad Compartida, que podría decirse cifran la visión opuesta de las concesiones. En estos, la asociación con el Estado es forzosa y al contratista solo se le paga con un porcentaje de las utilidades de la venta del crudo. Así, bajo este esquema la empresa no tiene autonomía, ni adquiere la propiedad de los hidrocarburos, como tampoco los comercializa. Esta, en cambio, recibe una utilidad por la venta que de ellos haga el Estado y nada más.

Así, la discusión contractual estaba dividida entre la máxima y la mínima autonomía para las empresas operadoras. Por una parte, la propuesta del PAN ponía al Estado, ya no se diga a PEMEX, en una situación cercana a lo que fue la industria petrolera hasta 1938. No sería igual en la medida en que PEMEX sería otro concesionario sujeto al régimen de competencia que le im-

pusieran las nuevas reglas. Sin embargo, la adopción de un sistema de concesiones puro podría ser interpretado como una traición al legado cardenista, lo cual atizaría la oposición a la reforma. Los Contratos de Utilidad Compartida, en cambio, tal vez no despertarían pasiones ni en la oposición pero tampoco en las empresas. Llevar al país hacia una reforma constitucional, para ofrecer estos contratos, hubiera implicado costos altos a cambio de transacciones planas, incapaces de dar un nuevo relieve a la exploración y producción en México. De ofrecerse únicamente estos contratos, las grandes empresas no vendrían a “agrandar el pastel.”

Ante esta disyuntiva, la Constitución abrió la puerta a todos los contratos utilizados en las prácticas internacionales, mientras que la mantenía cerrada a las concesiones, al menos de forma nominal. Ahí prevaleció la lógica política más que cualquier otra, al no cometer la osadía de renegar de la voluntad del General Lázaro Cárdenas. Las órdenes del General se obedecerían al permitir los Contratos pero no las Concesiones. Así, el transitorio X del artículo 27 establece que podrán celebrarse Contratos Licencia, Contratos de Producción Compartida, Contratos de Utilidad Compartida, Contratos de Servicios y cualquier otro que se estime conveniente. La variedad de ingredientes con las que se podría “agrandar el pastel” sería amplia y versátil.

Curiosamente, sin embargo, los Contratos Licencia guardan una semejanza importante con las Concesiones. Incluso, podría decirse que los Contratos Licencia son el resultado de la transformación evolutiva de las viejas Concesiones, las cuales fueron desterradas por Cárdenas y renegociadas por muchos países por considerarse abusivas (Grunstein, 2010, págs. 36-91). Después de ser canceladas o renegociadas, según fuera el caso de cada país, estas fueron renombradas para evitar la percepción de que en un país había prevalecido una transacción que permitía que las empresas se apoderaran de los recursos naturales de las naciones productoras. Por esta razón, el Contrato Licencia es la denominación que se le ha dado a estos instrumentos en el Mar del Norte, en Perú y en otras partes del mundo. En cambio, Colombia y Brasil han mantenido la denominación original, sin importar su satanización. Con independencia de su nombre, debe mencionarse que los Contratos Licencia, y las mismas Concesiones Modernas, no guardan parecido con las viejas Concesiones que le daban a su titular amplísimos derechos por tiempos muy extendidos sobre terrenos enormes. Las nuevas concesiones son seguramente la transacción óptima entre Estados y empresas cuando las circunstancias en que son celebradas son propicias (Grunstein, 2010, págs. 36-91). Así, pues, no hay razones prácticas para que México haya mantenido la prohibición sobre las concesiones y haberla dejado podría poner en riesgo

la validez de los Contratos Licencia si se llegara a argumentar que son lo mismo. Sin embargo, eso ya formaría parte de un análisis procesal más fino del cual no se encarga este capítulo.

Los Contratos Licencia son únicamente parte del elenco de transacciones hoy permitidas por la Constitución y regulados por la Ley de Hidrocarburos. Como ya se ha mencionado, también se permiten los Contratos de Producción Compartida, los impopulares Contratos de Utilidad Compartida, los Contratos de Servicios y cualesquiera otros que resulten convenientes. La Ley de Hidrocarburos da algunas señas generales sobre estos contratos<sup>33</sup> sin entrar a mayor detalle en ellos, lo cual tiene ventajas como desventajas. La bondad de la apertura de la ley es que deja a los redactores de los contratos (SENER y SCHP) amplio campo de maniobra en cuanto a sus contenidos. La desventaja es que podría haber variaciones de contenido e inconsistencias de modelo en modelo, en particular si hubiere cambios importantes en el liderazgo de estas Secretarías. De un gobierno a otro, podría haber golpes de timón fuertes en cuanto a la estructura comercial y económica de los contratos. También, aun cuando se mantuvieran los mismos funcionarios, una variación en precios podría causar el diseño de modelos económicamente muy distintos. La historia de la industria ha demostrado que, en tiempos de precios bajos, los Estados suelen hacer mayores concesiones para atraer inversión, mientras que en tiempos de bonanza estos mismos suelen ser mucho más ávidos en la captación de rentas. En este sentido, por parca, la Ley de Hidrocarburos da flexibilidad para redactar los contratos, mientras que por otra parte también genera incertidumbre.

En esta nueva fase contractual cabe destacar que hay una reordenación importante en las relaciones comerciales —y por lo tanto de fuerzas— en la exploración y producción de hidrocarburos. PEMEX deja de ser quien licita y esta función pasa a la CNH, la cual elige a los más aptos para las áreas contractuales. En esta nueva fase de la industria, PEMEX será un competidor más que puede sumarse al juego solo o acompañado,<sup>34</sup> dependiendo del área y según convenga. También, y aunque llegara a parecer anatema, pudiera haber proyectos en los que PEMEX no satisfaga los requisitos técnicos o, incluso, financieros. En estos casos, la CNH tendría que ser el juez imparcial que así lo determine.

<sup>33</sup> El artículo 19 de la Ley de Hidrocarburos establece las cláusulas mínimas que deben incluir los contratos.

<sup>34</sup> El artículo 23 de la Ley de Hidrocarburos establece la posibilidad para Pemex y para los particulares de organizarse en consorcios o en asociación en participación.

#### IV. De las viejas a las nuevas asignaciones. Horizontes inciertos para PEMEX

Dicho esto, parecería que PEMEX ingresaría al mundo de la competencia de inmediato, sin que realmente sea así. Antes de la primera ronda de rondas de licitaciones (Ronda 1) a la cual nos referiremos con más detalle en párrafos subsecuentes, a PEMEX se le reconoció el derecho de preferencia de mantener los campos en los que ya tenía producción. Esto tenía sentido, no solo por PEMEX, sino por el Estado el cual no renunciaría a sus inversiones productivas, tan solo por cumplir con el evangelio de la competencia. De tal suerte, el transitorio de la reforma constitucional (Cámara de Senadores, pág. 24) estableció que PEMEX podría retener algunas asignaciones a la postre de cumplir con el *procedimiento* denominado Ronda Cero, con la peculiaridad de que este no estaba normado en ninguna parte. Lo único que establecía el numeral transitorio era que PEMEX tendría que presentar su solicitud a la SENER, a más tardar en el mes de marzo de 2014, la cual tendría que ser atendida y resuelta a más tardar en septiembre del mismo año.<sup>35</sup>

Antes de seguir hablando de la Ronda Cero, primero hay que dar un paso atrás y referirnos a las Asignaciones mismas. Conforme al marco jurídico anterior, una "Asignación Petrolera" era algo tan general como el título administrativo que habilitaba a PEMEX para explorar y producir en un área designada. Antes de la reforma de 2008, la lógica y el procedimiento de otorgamiento de Asignaciones a PEMEX eran desconocidos. No se sabía mucho más que las Asignaciones eran otorgadas por la SENER a PEMEX y que el Reglamento establecía algunos casos muy contados en los que podían ser canceladas, sin que ello haya sucedido jamás. Sin embargo, no había realmente información pública sobre cómo era la dinámica entre SENER y PEMEX, en lo que a la creación de Asignaciones concernía, la cual parecía sostenerse más en prácticas informales que en un sistema de reglas. Lo importante aquí es entender que PEMEX, como operador único de México, hasta 2008 gozó de un régimen de casi total libertad en su uso y goce de los terrenos petroleros.

La reforma de 2008 antes mencionada impuso a PEMEX un régimen nuevo en el que la recién nacida CNH tenía que dar su opinión con anterioridad al otorgamiento de las Asignaciones, sin que esta fuera vinculante para SENER la cual siguió siendo la autoridad otorgante de las mismas.<sup>36</sup> Sin embargo, podía suceder

<sup>35</sup> Ver artículo 6 transitorio de la Reforma Constitucional en Materia Energética.

<sup>36</sup> Ver el artículo 4 de la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos de 2010.

que la CNH llegara a influir en el ánimo de SENER, lo cual podría atrasar el otorgamiento de las mismas. Esto llegó a suceder en 2011 cuando, tras la catástrofe de BP en el Golfo de México, la CNH se opuso al otorgamiento de una Asignación en aguas profundas por considerar que PEMEX no tenía un programa de control y contención de pozos lo suficiente robusto para cumplir con estándares internacionales de seguridad. Al final, la Asignación fue aprobada pero PEMEX, antes omnipotente, tuvo que acreditar mayores medidas de seguridad (Dictamen técnico de CNH para los proyectos de PEMEX en el área de Perdido).

Pasaron los años y la reforma de 2013 ubicó a PEMEX en un status distinto. Después de haber sido terrateniente supremo, en la Ronda Cero el gigante pedía permiso para poder retener sus terrenos a SENER, con la opinión previa de la CNH. Esta vez PEMEX tendría que justificar ser el mejor operador de esas áreas que, de no ser otorgadas, pasarían a ser licitadas para ser ganadas por cualesquiera otras empresas con mejores capacidades para seguir su explotación.

El impacto de la Ronda 0 no puede ser menospreciado pues, tras de ella, se fijaría el tamaño del pastel petrolero remanente para ser repartido en licitaciones competitivas. Los meses que siguieron al anuncio de la Ronda Cero se llenaron de suspenso, en particular por la falta de reglas preestablecidas para su ejecución. También, es de mencionarse que hubo muy poca información pública sobre el contenido de la solicitud de PEMEX y de las etapas del procedimiento que precedieron a la resolución, emitida en agosto de 2014. Mientras se resolvía, había rumores de que el gobierno sucumbía a las presiones de PEMEX y que le otorgaría todo lo que pedía, dejando lo más insulso para los entrantes. A su vez, entre los opositores de la reforma se decía que el gobierno cedería a las manipulaciones de las empresas multinacionales y que dejaría a PEMEX desprovisto de todo lo que había sido legítimamente suyo. Ante eso, emergían fantasías terribles para muchos, como Cantarell en manos de texanos. El suspenso carcomió a la comunidad petrolera entera hasta que la resolución fue anunciada el 13 de agosto de 2014.

Según el comunicado de la Secretaría de Energía, la Ronda Cero fue el banderazo para que PEMEX iniciara la carrera como una Empresa Productiva del Estado, cuyo "objetivo fundamental es la generación de valor en sus operaciones." Para ello el comunicado expresa que "PEMEX solicitó los campos en producción que desea mantener. En exploración solicitó los campos en producción en las que cuenta con descubrimientos comerciales, incluyendo las aguas profundas del Golfo de México. En las Cuencas del Sureste, Petróleos Mexicanos solicitó las principales áreas de exploración donde cuenta con inversiones en proyectos de exploración." (Comunicado Ronda Cero) La solicitud incluyó ciertas partes Chicontepec, en la cual PEMEX requirió retener las áreas con mayor actividad, dejando libres áreas sustanciales para la participación de otras empre-

sas. Por último, PEMEX se animó a pedir una pequeña parte de los recursos prospectivos “con el fin de adquirir nuevas capacidades tecnológicas para su futuro desarrollo.” En suma “Pemex solicitó el 83% de las Reservas 2P y el 31% de los recursos prospectivos.” La SENER dio a saber los resultados de esta solicitud el mismo día de que emitió la resolución. Auxiliada por la CNH, esta Secretaría dejó a PEMEX quedarse con la parte del pastel que pudiera hornear por sí mismo, con sus propias “capacidades técnicas, financieras y de ejecución.”

Al terminar la Ronda Cero, a PEMEX le tocó una buena tajada del pastel pues la “(...)SENER asignó a PEMEX el 83% del total de las reservas probadas y probables de hidrocarburos (2P) y el 21% de los recursos prospectivos del país. PEMEX obtuvo el 100% de las reservas 2P solicitadas así como el 67 % de los recursos prospectivos solicitados.” Que PEMEX haya sido bien atendido en su solicitud fue en la inteligencia de que “ “PEMEX continuará siendo uno de los productores más competitivos y gradualmente evolucionará, en sintonía con la industria, hacia áreas más complejas y que conlleven mayor costo.” (Comunicado Ronda Cero)

En realidad, este procedimiento sin reglas fue una suerte de simulación por la identidad entre el Secretario de Energía y el Presidente del Consejo de Administración de PEMEX. Por curioso que suene, la persona responsable de pedir y la persona que resolvió fue la misma. Por lo tanto, más que un procedimiento deliberativo e imparcial, lo que hubo fue un acuerdo interno sobre qué petróleo podría quedar en manos de PEMEX.

Ya pasado el suspenso de la Ronda Cero, y a sabiendas de que PEMEX había quedado bien parado, la pregunta ahora es si la SENER, auxiliada por la CNH, podrá retirar las Asignaciones a PEMEX cuando a su juicio este último incurra en las causales de revocación de la Ley de Hidrocarburos ahora vigentes. Al contrario de cómo sucedía con las Asignaciones de antaño, en las que el organismo podía posarse impávido, la nueva regulación sí faculta a la SENER a revocar cuando no inicie o suspenda las operaciones petroleras sin causa justificada; o no cumpla con sus compromisos de inversión; se ocasionen accidentes graves por dolo o culpa del Asignatario que cause fatalidades o pérdida de producción; además, podrá perder la Asignación si presenta de forma dolosa o injustificada, información o reportes falsos incompletos a SENER, CNH y SHCP para conocer de producción, costos o cualquier otro aspecto relevante de Asignación. También podrán establecerse causales adicionales en el título de Asignación.<sup>37</sup>

<sup>37</sup> Así es de conformidad con el artículo 10 de la Ley de Hidrocarburos.

Un punto interesante de la nueva Ley de Hidrocarburos es que, además de estas “viejas” Asignaciones, la SENER tiene atribuciones para establecer nuevas para habilitar ya sea a PEMEX o a cualquier otra Empresa Productiva del Estado, siempre y cuando sea en el mejor interés de la Nación crearlas. Esto quiere decir que podría haber áreas que podrían adjudicarse a empresas estatales, fuera de todo proceso competitivo. Esto que podría sonar como una medida acorde con la titularidad pública de los recursos naturales, en manos de un gobierno adverso a la reforma podría implicar su destrucción. ¿Qué pasaría si en unos años ganara un gobierno al que la competencia le parece reprochable? En un momento crítico, podría declarar áreas con alto valor comercial objeto de Asignaciones, que no de contratos. Así, parece que la reforma de exploración y producción tiene una cláusula de salida sin que sea necesario mudar ni un punto ni una coma.

Cuestión aparte, y no menor, es el destino de los contratos de servicios que PEMEX tiene celebrados con sus contratistas. De acuerdo con el Transitorio Vigésimo Octavo de la Ley de Hidrocarburos, PEMEX podrá cambiar sus contratos de servicios, ya sean Integrales<sup>38</sup> o de Obra Pública por contratos de exploración y producción.<sup>39</sup> Según el comunicado de la SENER, se trata de una migración contractual a los nuevos contratos de exploración y producción, cuyo objeto es “la alineación de incentivos” entre PEMEX y sus contratistas con buen desempeño. Para 2015, se han anunciado alrededor de 11 migraciones (Comunicado Ronda Cero).

Sobre este punto hay varias cuestiones que presentan incertidumbre. A la fecha, la SENER solo ha hecho públicos dos modelos de contratos por lo cual uno se pregunta a qué modalidad contractual concreta migrarían estas transacciones. Las empresas interesadas no podrán tomar decisión alguna en tanto no se les presente con un modelo final de contrato. Por otra parte, las empresas que tiene contratadas PEMEX son empresas de servicios que podrían no interesarse en entrar a un esquema de negocio donde hay más riesgo. Además, al igual que con la Ronda Cero, las migraciones se echaron a andar sin haberse normado debidamente, lo cual es delicado al tratarse de una renegociación casi total del contrato. Sin reglas que los amparen, la seguridad tanto de PEMEX como de sus contratistas pende de un hilo. Tal vez por esta razón, ya transcurridos varios meses del anuncio de las migraciones, más que avances hay incertidumbre y parálisis.

<sup>38</sup> Ello es de conformidad con el artículo 12 de la Ley de Hidrocarburos.

<sup>39</sup> *Ibid.*

## V. Roda uno: pastel humilde y vacas flacas

La reforma de hidrocarburos en México se gestaba mientras se aproximaba una caída abrupta en los precios del petróleo. El anuncio de la Ronda Uno, que se compone de varios procedimientos licitatorios, para varios tipos de campos, iba contra un fuerte desplome del precio del barril en parte por el mismo auge en Estados Unidos. Irónicamente, uno de los disparadores de la reforma, la llamada revolución energética de América del Norte, sería causa de su contricción. La gran oferta de hidrocarburos, sumada al descenso de la demanda primero en Europa y luego en Asia,<sup>40</sup> enfrentaría a México a una situación complicada en su primer esfuerzo por entrar a una oferta competida de proyectos petroleros. A estos nubarrones en los mercados se sumaron crisis de índoles políticas, sociales e institucionales en el país. La desaparición de 43 estudiantes en el Estado de Guerrero, la revocación en el fallo de una licitación multimillonaria, y escándalos sobre presuntos conflictos de interés relacionados con el Presidente y el Secretario de Hacienda pusieron mayor presión sobre un gobierno al que le urge una venta creíble de sus proyectos petroleros. Bajo esta penumbra, el gobierno de Enrique Peña Nieto no desaceleró la máquina que iba a toda marcha hacia la Ronda Uno. Contra las turbulencias y los augurios desalentadores en diciembre de 2014, un año después de la reforma Constitucional, se presentaba el primer contrato de Producción Compartida para 14 áreas contractuales costa afuera de los Estados de Campeche, Tabasco y Veracruz.

Antes en este capítulo hemos mencionado que los Contratos de Producción compartida no son los preferidos de las empresas por el carácter intervencionista del Estado en su administración y ejecución. Y si en general estos contratos son criticados por generar burocracia y una administración pesada e invasiva, estas características parecen haberse acentuado aun más en el primer modelo mexicano. Extrañamente, tras una reforma que daba espacio para hacer mucho más con un contrato, el gobierno de Enrique Peña Nieto eligió el camino más estrecho. Al analizar el contrato hecho público por la SENER y la CNH, uno se percató de una situación peculiar: este instrumento guarda un parecido notable con los contratos de servicios que ha celebrado PEMEX. De hecho, el Contrato de Producción Compartida puesto en el mercado es en realidad un contrato de servicio en el que se comparten los barriles producidos. Es curioso que, con

<sup>40</sup> Para una explicación somera de las causas de la caída de los precios ver The Economist Why the Oil Price is Falling en <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-4>

una margen de maniobra muy amplio en la Constitución y las leyes, el gobierno mexicano haya optado por arrancar su primera licitación con un contrato a la vez complejo y limitado.

Tal vez lo más curioso sea el contexto en el que contrato fue puesto en el mercado. Un mes antes de que el contrato se hiciera público, el pulso de la demanda de barriles se sentía muy débil y por ello caía su precio. El mundo se sentía, por una parte lleno de aceite y, por otra, con muy poco apetito. En este estado de cosas los gobiernos hambrientos de inversión suelen ser extraordinariamente generosos con sus contratos, al ofrecer condiciones muy holgadas de operación y, más que nada, fórmulas económicas de lujo oriental. Por la urgencia de acelerar la extracción del crudo, los gobiernos suelen poner en la mesa contratos de los cuales, cuando los precios repuntan, suelen renegar. Cuando los precios están deprimidos, la balanza contractual se inclina hacia las empresas; sin embargo, cuando hay repunte en los precios —justo cuando las empresas sienten alivio— los gobiernos suelen cargar la misma balanza fuertemente a su favor.

El primer contrato mexicano parece ignorar los malos tiempos de su lanzamiento, que las empresas recortan proyectos y que las más fuertes pueden despreciarlo, ya sea por desinterés real, o por hacer presión. México parece estar ciego a que, con todas sus bondades en cuanto a las reservas nacionales y su muy buena ubicación geográfica, las empresas fuertes tienen una cartera de proyectos rica e interesante que hacen de este país uno más donde pueden invertir. También, hay que tener presente que México, con todas sus ventajas, es terreno nuevo para muchas empresas y que, en un clima inhóspito de precios, estas darán prioridad a los países donde ya tienen inversiones hundidas.

Dicho esto, el primer contrato tendría que haber sido muy atractivo, hasta donde las circunstancias económicas lo permitieran. Cuando el entorno es gris, los contratos deben lucir mucho para que las empresas los noten y peleen por ellos. Sin embargo, el primer Contrato de Producción Compartida, aun cuando presenta avances respecto de los contratos de servicios habituales en México, se queda corto frente a la promesa de una reforma que permitía que el país fuera mucho más allá. Lejos quedaron las excusas de que la falta de comercialidad de los contratos se debe a la estrechez de su marco jurídico. La holgura Constitucional, e incluso la legal, había partido amplia brecha para que esta transacción tuviera mucho más atractivo comercial. Sin embargo, tan pronto fue hecho público, comenzaron a brotar críticas sobre el clausulado. A continuación se hace resumen de algunas de las más importantes.

— En aras de promover la competencia, el gobierno impuso límites a los consorcios que se han considerado asfixiantes, pues no permiten que más de dos

empresas grandes participen en estos. Tampoco se permite que una empresa participe en la licitación de más de cinco áreas contractuales.

- Los requisitos que atañen a la calificación financiera son muy altos. Esto emite una señal confusa sobre el tamaño de empresas que el gobierno pretende atraer.
- El Contrato es sumamente complejo de administrar y estipula obligaciones muy extensas de reportería a cargo del contratista, cuyos planes, programas de desarrollo y otros documentos deben contar con la aprobación de CNH, además de que sus costos serán auditados por SHCP. También, no se establecen ni criterios ni plazos para estas aprobaciones. Esto dispara los costos y la incertidumbre regulatorios de los proyectos, especialmente cuando hay dudas fundadas sobre la capacidad institucional de ambos para cumplir con estas tareas de forma ágil y, de haber objeciones, que estas sean razonables.
- Otro punto muy importante es que la contraprestación a favor del Estado esté diseñada de forma tal que anula los incentivos de rentabilidad de proyecto. Un análisis del Anexo 3 del Contrato arrojó que, con una tasa interna de retorno igual o menor al 15% (antes de impuestos) la contraprestación del Contratista sería del 80%. Sin embargo, al llegar a una TIR del 30% su contraprestación descendería al 16%. Esto lleva a un fenómeno de sobreinversión y aumento de costos (Van Meurs, 2014).
- Por último, se menciona la cláusula de *rescisión administrativa* la cual, para la desventura de las empresas, y del atractivo comercial de los contratos, está fundamentada en la Ley de Hidrocarburos. Por estar enraizada en esta Ley, y por ser una cláusula obligatoria, debe incluirse en los contratos. Si bien la rescisión administrativa por sí es muy criticada tan solo por invertir al gobierno con el poder unilateral de rescindir el contrato, en nada ayudan que las causales de Ley sean fáciles de interpretar en contra del contratista. En suma, esta cláusula hace que sea fácil que, con inversiones billonarias hundidas en el subsuelo nacional, el gobierno pueda orillar a la empresa al precipicio, si bien esta última cuenta con defensas legales antes de desplomarse.

Las observaciones y desaires siguieron a la presentación de este primer Contrato de Producción Compartida. De más de 40 empresas que inicialmente mostraron interés en esta primera licitación de la Ronda 1, casi la mitad pagaron acceso al Cuarto de Datos de la CNH. Sin embargo, por ser esta la primera licitación, es

natural que empresas de varios tipos hayan tenido la curiosidad de conocer tanto los datos en sí, como el estado en que están siendo administrados. Entretanto, ante la tibieza de las empresas, el gobierno accedió a hacer correcciones y mejoras al contrato en lo que respecta a cuestiones como los plazos de aprobación de los programas y planes, pago de contraprestaciones, reglas de procura, procedimientos contables e incluso de rescisión administrativa, la cual debe efectuarse únicamente por causas graves. A este intento de limar las asperezas de este primer contrato, la SENER y CNH sacaron una segunda licitación de Ronda Uno, en la que el pastel se ve un poco más apetecible por tratarse de reservas ya certificadas (Cruz & Migueles). Y ya vendrán las de crudo-extra pesado, no convencionales y aguas profundas.

Como sea, México inició su trayecto hacia un país abierto a la competencia con el pie izquierdo, en parte por circunstancias exógenas y también por falta de estrategia. La velocidad vertiginosa con la que pudo concretar sus primeros instrumentos contractuales ha sido tal vez su mayor desventaja, por no permitirle al gobierno el tiempo necesario para fraguar una transacción de mejor calidad. Tal vez hubiera sido mejor no lanzar el primer contrato en un ambiente de precios tan deprimidos pero es posible que las expectativas creadas por el mismo gobierno ya eran muy altas como para poner el cambio en pausa. Después de todo, ante el asombro de millones, este gobierno no había dejado de sacar conejos del sombrero. Todo parecía magia hasta que tuvo que salir con un contrato atractivo de exploración y producción. Lo más curioso tal vez sea que no hay que saber ciencias ocultas para lograrlo. En el mundo abundan los modelos de contratos, unos más exitosos que otros. ¿Qué causó, entonces, que el primer contrato mexicano saliera insulso?

Un contrato petrolero requiere de ciertos ajustes institucionales e incluso psicológicos por los que México no podría haber pasado en tan solo un año. La transición de una industria de la exploración y producción en donde PEMEX estaba solo a una donde se invita a una multiplicidad de empresas requiere de toda una reflexión *profunda* sobre la capacidad institucional que tiene México. Ello no ha ocurrido, más que nada, por la prisa en demostrar la enorme eficacia política en cambiar las reglas del juego. En cambio, no se ha puesto la atención suficiente sobre la destreza y el número de jugadores del lado gubernamental de la cancha. También, hay que reconocer que el gobierno de México tiene el doble reto de sacar un contrato atractivo, en un entorno deprimido para la industria, a la vez que debe de pasar "la prueba del rubor" ante su propia población. Un contrato muy atractivo para las empresas, que lleve el control gubernamental a su expresión mínima, suele ser políticamente indefendible bajo ciertas circunstancias. Y es cierto que el contrato mexicano nació tras una cadena de crisis institucionales, políticas y sociales muy agudas. ¿Qué contrato podría haber seguido a la desapa-

rición forzada de 43 estudiantes, la cancelación turbia de una licitación importante y los escándalos diversos de “conflicto de interés” del presidente y de sus más cercanos? Tal vez en un contexto semejante la única alternativa viable era presentar a la opinión pública un contrato nacionalista en el que se sentía la mano pesada del gobierno sobre el contratista y en el que este último le pretende cobrar a las empresas lo mismo que a PEMEX. O tal vez el gobierno debió esperar mejor momento para lanzar el contrato. Pero, con estos precios, ¿cuándo?

## VI. Conclusiones

Nadie puede negar el cambio de piel de México; lo difícil es saber cómo será la nueva cara de la industria una vez que sane su dermis irritada. El potencial es grande pero su desarrollo es incierto pues de momento todo existe en el papel sin que se tenga un solo proyecto en operación en el mar o en la tierra. Con el paso de los meses ya se verá si México ha sido capaz de atraer empresas que le den vida a lo que existe hoy en la Constitución, las leyes, los reglamentos y los contratos. Solo con la entrada de las empresas, y en función de su desempeño, será posible saber si los cambios en la reglas se pudieron traducir en cambios en la praxis. Y saber eso tardará años, tal vez varios de ellos.

A su vez, las señales serán distintas en momentos diferentes. Tal vez las primeras licitaciones sean poco concurridas, y los proyectos desiertos, pero habrá otras en las que podrá haber respuestas entusiastas por los volúmenes, por haber repuntado el precio o por haber de por medio un contrato más acogedor para las empresas. Un punto importante es la credibilidad institucional que México pueda demostrar ante cuestiones de gran importancia como la seguridad pública y el impacto social. Cuando se trata de proyectos implantados tierra adentro, es de suma importancia que el gobierno pueda garantizar los derechos de todos los involucrados, sean empresas, individuos o comunidades afectadas. De lo contrario, los únicos proyectos vivos y viables serán aquellos que se desarrollan costa afuera por su lejanía del tejido social del país. Si fuera así, es posible que estos se desarrollen con mejores posibilidades pero se darán lejos de México. Esto implica que el país será un observador y un recaudador de ingresos pero no un verdadero partícipe.

Hablar de partícipes nos lleva al futuro de PEMEX dentro de este nuevo escenario tan incierto. Al cerrar este capítulo la producción de este sigue en proceso de declinación, sin el alivio de los precios de otros tiempos. Esto ha llevado al gobierno a recortar el presupuesto de PEMEX en tiempos en los que este debería

estar fortalecido por muchos flancos. Sin embargo, en estos tiempos todas las empresas están cortando la grasa. ¿Por qué no lo habría de hacer la nueva Empresa Productiva del Estado? Aquí el riesgo es que, por errores de gestión, PEMEX se achique sin convertirse en un jugador más ágil sino solo en uno más débil. Eso dependerá de qué tan acertada sea su gestión de hoy en adelante, la cual requiere de mucha estrategia y trabajo.

En suma, la nueva cara de la industria de la exploración y producción será, más nítida y posiblemente más atractiva, en la medida en que México ponga a prueba la capacidad de los cirujanos de este cambio de piel. Si únicamente pudieron levantar las capas de la Constitución y las leyes, sin poder reconstruir los huesos y los cartílagos, lo que tendremos al fin será algo sin rostro. Habremos perdido la faz del monopolio sin saber cómo somos ahora y a quién nos parecemos.

## VII. Bibliografía

- (s.f.). Obtenido de <http://www.bloomberg.com/news/articles/2014-07-04/u-s-seen-as-biggest-oil-producer-after-overtaking-saudi>
- (s.f.). Obtenido de <http://www.anh.gov.co/la-anh/Normatividad/Forms/AllItems.aspx>
- Artículo 38 de la Ley de Órganos Reguladores Coordinados. (s.f.).
- Artículo 6 de la Ley de Hidrocarburos, publicada en el Diario Oficial de la Federación. (11 de agosto de 2014).
- Cámara de Senadores. (s.f.). *Dictamen de las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de Energía y de Estudios legislativos, con Proyecto de Decreto por el que se Reforman y Adicionan Diversas Disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos...* Obtenido de <http://comunicacion.senado.gob.mx/pdf/2013/dic/RefEne.pdf>
- Cárdenas Gracia, J. (2009). *En defensa del Petróleo*. Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Comunicado Ronda Cero*. (s.f.). Obtenido de <http://www.ri.pemex.com/files/content/No.%203%20Res.%20Ronda%200%20y%20Ronda%201.pdf>
- Cortés Campos, J. (5 de octubre de 2013). *La Comisión Nacional de Hidrocarburos y el debate de las autonomías ¿necesarias?* (México: CIDAC) Policy Brief .
- Cruz, N., & Migueles, R. (s.f.). *CNH ofrece 9 Campos a Inversionistas*. Obtenido de <http://m.eluniversal.com.mx/notas/cartera/2015/cnh-ofrece-9-campos-a-inversionistas-117463.html>

- Dictamen técnico de CNH para los proyectos de PEMEX en el área de Perdido*. (s.f.).  
Obtenido de [http://www.cnh.gob.mx/\\_docs/dictamenes/Dictamen\\_Proyecto\\_Exploracion\\_Area\\_Perdido.pdf](http://www.cnh.gob.mx/_docs/dictamenes/Dictamen_Proyecto_Exploracion_Area_Perdido.pdf)
- Dzienkowski, J. S., & Anderson, O. L. (2009). *International Petroleum Transactions, Colorado*. The Rocky Mountain Mineral Association.
- García, I. (s.f.). *ADN Político*. Obtenido de En una semana, del 9 al 15 de diciembre, la reforma energética fue aprobada por el Senado, la Cámara de Diputados y 17 Congresos Estatales: <http://www.adnpolitico.com/congreso/2013/12/19/las-6-reformas-aprobadas-por-el-congreso-que-presume-pena>
- Grunstein, M. (2010). *De la Caverna al Mercado. Una Vuelta al Mundo de las Negociaciones Petroleras*. México: CIDAC.
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía. (2014). Obtenido de Ver <http://www.forbes.com.mx/que-implica-para-mexico-la-baja-en-los-precios-del-petroleo/>
- Regulator: Petrobras crisis no threat to Brazil licensing round*. (s.f.). Obtenido de <http://www.bnamericas.com/news/oilandgas/regulator-petrobras-crisis-no-threat-to-brazil-licensing-round>
- Roldán Xopa, J. (s.f.). *Órganos reguladores. Los errores de los senadores Beltrones y Mejía*. Obtenido de <https://joseroldanxopa.wordpress.com/2010/12/08/organos-reguladores-los-errores-de-los-senadores-beltrones-y-mejia/>
- Secretaría de Energía. (30 de marzo de 2008). *Diagnóstico: Situación de Pemex*. Obtenido de <http://www.energia.gob.mx/portal/Default.aspx?id=1206>
- The Economist Why the Oil Price is Falling*. (s.f.). Obtenido de <http://www.economist.com/blogs/economist-explains/2014/12/economist-explains-4>
- US Energy Information Administration. (s.f.).
- Van Meurs, P. (15 de diciembre de 2014). *Report on Proposed Mexico Model Contract and Bid Conditions for First Shallow Water Bid Round*. Obtenido de <http://petrocash.com/documents/free/63201020.pdf>