

CAPÍTULO PRIMERO

EL CONTEXTO DE LA REFORMA

I. INTRODUCCIÓN

Las reformas constitucionales de 2013, más las de los cuatro sexenios anteriores, han ido conformando un nuevo régimen, no solo político o económico, sino jurídico. La mayor parte de esas reformas constitucionales (en materia educativa, en telecomunicaciones, fiscales, electorales, energéticas, penales, etcétera) no tienen nada que ver con los significados y alcances sociales y nacionales de la Constitución de 1917.

La Constitución de Querétaro fue consecuencia de la Revolución. Las normas previstas en su articulado, principalmente los artículos 3o., 27 y 123, imprimieron un sentido social y nacional al ordenamiento jurídico, pero también a la vida política, económica y social del país. Es verdad que esa Constitución prohibió el hiperpresidencialismo mexicano, y con ello también fundamentó en nuestro país el régimen autoritario del siglo XX.⁸

Los significados sociales y nacionales de la Constitución de 1917 comenzaron a trastocarse y a menoscabarse en los años ochenta del siglo pasado. El neoliberalismo económico produjo cambios en la manera de entender el constitucionalismo mexicano. En el sexenio de Salinas de Gortari, el régimen jurídico de la tierra, el sentido social y nacional de la educación, las relaciones Iglesias-Estado, la soberanía y la autodeterminación económica del país, fueron sustituidos por principios y reglas que han minado las bases del Estado-nación y la estructura jurídica del Estado

⁸ Cárdenas Gracia, Jaime, *Transición política y reforma constitucional en México*, México, UNAM, 1994.

de bienestar, porque nuestra elite política y económica aceptó sin condiciones el modelo económico neoliberal.

En los sexenios posteriores, de Ernesto Zedillo a Calderón, se acentuaron la visión neoliberal y se profundizó en el desmantelamiento de los derechos económicos, sociales y culturales en nuestro país. Esos gobiernos sistemáticamente arrasaron con la independencia nacional. El Estado mexicano ha cedido soberanía económica, política y jurídica vía los acuerdos comerciales y de seguridad nacional. México es hoy en día menos independiente y soberano que en el pasado, y los derechos sociales de los mexicanos son cada vez más endebles: la autoridad privilegia a la educación privada sobre la pública; el gobierno alienta el *outsourcing*, los sindicatos independientes son debilitados, se privatiza la electricidad, los hidrocarburos, el agua, las costas y playas,⁹ la brecha de desigualdad social se extiende, y millones de jóvenes carecen de esperanza, porque no tienen acceso al empleo ni a la educación pública superior.

El gobierno de Peña Nieto, más que ningún otro, y superando a los anteriores, ha promovido un haz de reformas constitucionales, en donde los rasgos neoliberales y antisociales de la Constitución se exponen descarnadamente. Nuestra Constitución no es más lo que fue. Hoy en día, sus elementos sociales y nacionales se han disminuido formalmente, y en los hechos (me refiero a la aprobación de leyes secundarias por el Congreso y a la interpretación de los principios constitucionales por los tribunales), se carece de todo sentido nacional y social. Por el contrario, jurídicamente son defendidas las tesis del neoliberalismo en su versión local.

⁹ *El Diccionario de la Lengua Española* define “privatizar” como “Transferir una empresa o una actividad pública al sector privado”. Castaño Guillén define “privatización” de la siguiente manera: “Entendemos por privatización el proceso económico, político y social de reestructuración que, a través de la transformación jurídica del carácter de pública al de privada de la propiedad de una empresa, de un sector o de una actividad económica, abre nuevos espacios de acumulación y ganancia privada”. Castaño Guillén, Julián, *La dirección de los resultados en las empresas privatizadas*, Universidad de Extremadura, Departamento de Economía Financiera y Contabilidad, septiembre de 2006 (tesis doctoral).

La elite política y económica considera que las reformas estructurales nos modernizan y nos colocan en una situación de entendimiento con los países del primer mundo y con los organismos financieros internacionales. Desde luego que no se trata solo de una percepción o de un proyecto político y jurídico, sino de intereses económicos. Con cada reforma estructural, esa elite económica y política local gana en la misma medida en que el resto de la sociedad pierde. Los políticos del país de los partidos mayoritarios acceden y se mantienen en el poder porque a los intereses de la hegemonía mundial y local les conviene. Los empresarios del país ganan aunque quedan subordinados al poder de las grandes trasnacionales del mundo.

Se podría pensar que en el proceso constitucional que ha impuesto el neoliberalismo, al menos hemos incrementado nuestros niveles de democracia. Esa creencia es errónea, porque en los asuntos que importan, los ciudadanos no participan. Los ciudadanos no participan aprobando los tratados comerciales o de seguridad que nos supeditan a intereses foráneos. A los ciudadanos no se les pregunta si están de acuerdo en la privatización de los recursos naturales, porque se les veda o se les restringe el derecho a la consulta que prevé el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución.

Los ciudadanos exclusivamente participan en procesos electorales para elegir representantes, donde los resultados son definidos de antemano por el poder mediático y económico.¹⁰ La democracia en México es una mascarada que sirve para legitimar la injusta distribución de la riqueza y las desigualdades sociales del país.

Algunos sectores representados por las organizaciones no gubernamentales estiman que algunas políticas públicas son diferentes a las del pasado, tales como la agenda de género o la de los derechos de las personas con preferencias sexuales distintas. Coincido con ellos solo en parte, dado que las agendas que pros-

¹⁰ Cárdenas Gracia, Jaime, *La crisis del sistema electoral mexicano. A propósito del proceso electoral de 2012*, México, UNAM, 2014.

peran son las que no ponen en riesgo la estructura del poder económico en México y en el mundo.

En este sentido, la Constitución “renovada” por las reformas estructurales nos ha alejado del ideario original. Lo anterior no se señala exclusivamente para saberlo, sino para plantear, ya sea el regreso a los sentidos sociales y nacionales de 1917, o para proponer una nueva Constitución, que por una parte recupere los sentidos sociales y nacionales de 1917, y que al mismo tiempo democratice las relaciones de poder.

II. LOS ANTECEDENTES DE LA PRIVATIZACIÓN ENERGÉTICA DE 2013

Una vez consumada la expropiación petrolera de 1938, las compañías y los gobiernos afectados iniciaron presiones de todo tipo en contra del gobierno mexicano. La venta del crudo mexicano al exterior sufrió un boicot de la Standard Oil Company de la Royal Dutch-Schell, lo que impidió que durante algún tiempo el petróleo mexicano se comerciara en Europa y en otros países. Por ese motivo, el gobierno mexicano vendió crudo a Alemania e Italia al inicio de la Segunda Guerra Mundial. Con el ingreso de México a la guerra volvimos a vender el petróleo a los Estados Unidos.

El general Cárdenas tuvo problemas con la aprobación de la reforma al artículo 27 de la Constitución, que prohibió las concesiones en la materia, y que era consecuencia de la expropiación. Las razones de esos problemas tienen relación con las presiones de los Estados Unidos y de las compañías petroleras expropiadas. La iniciativa de reforma al párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución la envió Cárdenas al Poder Legislativo el 22 de diciembre de 1938, pero no fue aprobada hasta el 17 de noviembre de 1939 y publicada el 9 de noviembre de 1940. Como se sabe, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución de 1940 en el Ramo del Petróleo permitió los contratos con mexicanos y con sociedades mercantiles nacionales, pero no con extranjeros.

Durante el siguiente sexenio, el de Ávila Camacho, las presiones foráneas continuaron, y ese gobierno sucumbió a los intereses de las grandes empresas petroleras. El gobierno de Ávila Camacho permitió que mediante contratos, los extranjeros participaran en la explotación de los hidrocarburos.

La Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo de 1941 fue el fundamento jurídico que habilitó al siguiente gobierno —el de Miguel Alemán Valdés— otorgar contratos-riesgo, que fueron lesivos para la Hacienda pública nacional, y que finalmente tuvieron que rescindirlos mediante el pago de cuantiosas indemnizaciones.

Debido al mal negocio que representaron los contratos-riesgo para nuestro país, el gobierno de Ruiz Cortines, en una nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, prohibió al final de su sexenio los contratos-riesgo. Esta prohibición se vería confirmada constitucionalmente con la reforma de 1960 al artículo 27 de la carta magna, que prohibió las concesiones y los contratos respecto a los hidrocarburos. Cabe indicar que la reforma constitucional al párrafo sexto del artículo 27 constitucional de 1960 estuvo en vigor hasta el 20 de diciembre de 2013.

En el periodo que comprende de los años sesenta al inicio del neoliberalismo —a mediados de los ochenta—, aparecieron paulatinamente los signos de la crisis del modelo económico de sustitución de importaciones dominante en ese entonces, y que le permitió crecer a nuestro país a más del 6% del PIB anual. Se sobreexplotó y derrochó el crudo. México se adhirió entusiastamente en 1974 a la Agencia Internacional de Energía, liderada por Estados Unidos. Posteriormente, durante el gobierno de López Portillo, la economía nacional se petrolizó, los precios del crudo en el mercado mundial descendieron dramáticamente, y el contratismo exacerbado que hoy se padece surgió en ese gobierno en un ambiente de corrupción y despilfarro.

Con la crisis de la deuda de 1982, el modelo de sustitución de importaciones es cambiado por el modelo neoliberal, cuyo para-

digma consiste en el fortalecimiento de la economía de mercado y en la reducción del papel del Estado.¹¹ A finales del gobierno de De la Madrid se dieron presiones para limitar el papel de Pemex como productor único de petroquímicos. Ante esas presiones, en agosto de 1986 se autorizó a empresas privadas a que importaran los productos petroquímicos que Pemex no podía abastecer. El 8 de octubre de 1986, Miguel de la Madrid decreta la reclasificación de 36 productos petroquímicos básicos, y por esa disposición pasan a ser secundarios; es decir, en posibilidad de ser explotados por particulares nacionales y extranjeros. De la Madrid inicia un esquema empresarial, que le permite a Pemex tener sociedades instrumentales en paraísos fiscales.

Salinas de Gortari comienza la fragmentación y disminución de Pemex. Se establecen en 1992 cuatro subsidiarias: Pemex-Exploración y Producción; Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica, y Pemex-Petroquímica. Se estanca la inversión pública en el sector y se favorece el incremento del contratismo con las empresas de servicios transnacionales. Además, tienen lugar esquemas de coinversión de Pemex con empresas (Deer Park, Pemexclub y Mexpetrol). El TLCAN dejó fuera de su regulación al sector energético, pero favoreció en su capítulo XI los privilegios a los inversionistas extranjeros, lo que ha implicado desde entonces el desmantelamiento del mercado interno. Salinas de-

¹¹ Dice Lorenzo Meyer que el resultado del proyecto neoliberal en México ha sido un desmantelamiento del Estado y el retorno a las viejas, históricas, tendencias a la desigualdad social. Sin embargo, los extremistas del simple “deja hacer, deja pasar” no han cumplido, ni de lejos, con la contrapartida de su credo privatizador, esa sí que se dio en Estados Unidos: el crecimiento económico. Los cálculos del crecimiento real del PIB mexicano entre 1994 —el año que entró en vigor la joya de la corona neoliberal, el TLCAN— y 2009 hechos por Gerardo Esquivel arrojan como promedio anual un incremento inferior a un punto porcentual (0.89%). Así, pues, aquí se copió a los neoconservadores norteamericanos en la concentración del ingreso en unas cuantas manos —las mencionadas en Forbes— y en el debilitamiento de la red de protección social, pero sin cumplir, al menos, con la promesa de crecimiento del empleo. Meyer, Lorenzo, *Nuestra tragedia persistente. La democracia autoritaria en México*, México, Random House Mondadori, 2013, pp. 415 y 416.

bilita y somete al Sindicato, ordena la detención de Joaquín Hernández Galicia, y emprende la reestructuración laboral.

Con Zedillo, y a partir del Acuerdo Marco con los Estados Unidos de 1995, se acordó pagar la deuda externa con el petróleo y los hidrocarburos de México. Para obtener el crédito de 50,000 millones de dólares ofrecido por el Fondo Monetario Internacional, de los que Estados Unidos aportó 20,000 millones, el gobierno de Zedillo firma ese Acuerdo, que violaba el artículo 73, fracción VIII, de la Constitución, además de limitar la soberanía de nuestro país, pues, como se dijo, esa deuda se garantizó con el crudo nacional.¹² Además, Zedillo firmó una carta de intención, en donde el gobierno mexicano se comprometió a privatizar la industria eléctrica. En ese sexenio, el transporte, el almacenamiento, la distribución, la venta y el comercio exterior del gas natural dejan de ser exclusivos en su explotación por el Estado. Con Zedillo, la inversión pública en Pemex se anuló y fue sustituida por Pidiregas, que es un mecanismo de financiamiento privado que eleva el endeudamiento y el costo de capital en las industrias públicas, porque dichos financiamientos se entregan a particulares para que realicen obras y servicios que debieran ser operados directamente por las instituciones públicas.

Vicente Fox puso en marcha los contratos de servicios múltiples en la industria energética. Esos contratos permitieron a empresas extranjeras explorar, extraer, procesar gas natural, elaborar gas metano y otros petroquímicos básicos. Aunque esos contratos eran abiertamente anticonstitucionales, el gobierno de Fox otorgó cinco de esos contratos. En 2005 se aprobaron reformas legales en materia de electricidad para permitir la cogeneración de energía eléctrica, y en 2006 se modificó la Ley Minera de 1992 para habilitar a los particulares a explotar gas natural a partir de mantos y yacimientos de carbón.

El gobierno de Felipe Calderón, que fue el que más ingresos económicos ha recibido por los excedentes petroleros, continuó

¹² Ángeles Cornejo, Sarahí, *Intervención del Estado en la industria petrolera*, México, UNAM-Miguel Ángel Porrúa, 2001, pp. 89-97.

con la entrega de los recursos de la nación a manos privadas. Se siguieron otorgando contratos de servicios múltiples. En marzo de 2008, después de una amplia campaña de propaganda en los medios de comunicación electrónica, la Secretaría de Energía y Petróleos Mexicanos emitieron un diagnóstico sobre la situación del petróleo en México.¹³ El diagnóstico daba cuenta de la situación de crisis de la industria petrolera, motivada, hay que decirlo, por el abandono deliberado de la atención pública en el sector. El diagnóstico insistía con intencionalidad privatizadora en la caída acelerada de las reservas probadas de petróleo, la declinación de la producción, la creciente importación de gasolina, la obsolescencia de la infraestructura en el transporte, almacenamiento y distribución de los petrolíferos. Se destacaba la situación fiscal de Pemex, su endeudamiento vía instrumentos financieros, como los Pidiregas, y sobre el llamado pasivo laboral. El diagnóstico concluía en liberalizar o abrir el sector a la iniciativa privada para modernizarlo y rescatarlo, principalmente se proponía la explotación de los hidrocarburos en aguas profundas y la adquisición de la tecnología para conseguirlo.

Ese diagnóstico fue el pretexto para que Felipe Calderón enviara durante los meses de abril y mayo de 2008, iniciativas de modificación a la legislación secundaria. En un ambiente social y político difícil, con movilizaciones en las calles, y presentación de iniciativas de reforma de otras fuerzas políticas, finalmente se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008 la nueva legislación petrolera, que profundizaba la privatización del sector.

Como en otro libro indicamos,¹⁴ la reforma petrolera a la legislación secundaria de 2008 fue una reforma privatizadora, entreguista y contraria al interés nacional, porque estableció, entre otras cosas, que: 1) se podían entregar a particulares vía

¹³ Petróleos mexicanos y Secretaría de energía, *Diagnóstico: situación de Pemex*, México, 30 de marzo de 2008, en http://www.pemex.com/files/content/situacionpe_mex.pdf

¹⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *En defensa del petróleo*, México, UNAM, 2009, p. 6.

contratos y permisos, las actividades sustantivas de Pemex (exploración, extracción, refinación, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano); 2) se aceptó que Pemex siga extrayendo crudo para su exportación a los Estados Unidos, sin incorporarle al petróleo ningún tipo de valor agregado; 3) se otorga el control de los yacimientos a la banca internacional, porque la reforma da inconstitucionalmente atribuciones a Pemex para endeudarse en el extranjero y para someterse a tribunales extranjeros; 4) se beneficia a las grandes empresas de servicios extranjeras y a unas pocas nacionales que se subordinarán a ellas; 5) se entregará parte de la renta petrolera a las empresas extranjeras; 6) no se fortalece la industria petrolera nacional, y Pemex pasa a ser una empresa administradora de contratos; 7) no promueve la ciencia ni la tecnología nacionales; 8) se impide al país convertirse en potencia económica al no favorecer a la industria nacional; 9) es una reforma que estimula la corrupción derivada del contratismo y la concentración del poder en el Ejecutivo, y 10) se destina la renta petrolera al gasto corriente del gobierno.

En su campaña presidencial, pero de manera precisa, desde que Peña Nieto fue considerado formalmente presidente electo, hizo una serie de declaraciones a nivel nacional e internacional, que aclaraban su postura ante la futura privatización de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad.¹⁵ Lo hizo tanto ante empresarios españoles como ante inversionistas alemanes y como presidente de la República en funciones ante los jefes de gobierno del G8 en Inglaterra.¹⁶ Igualmente, ante diputados del PRI y del PVEM manifestó que México no tenía por qué seguir el sector energético anclado en dogmas, a un debate anacrónico y obsole-

¹⁵ Reséndiz, Francisco, “Peña: apertura, sin privatizar Pemex”, *El Universal*, 16 de octubre de 2012.

¹⁶ Peña Nieto, Enrique, “Peña Nieto pledges transformational reform of Pemex”, *Financial Times*, Londres, 17 de junio de 2013. “Los cambios constitucionales (serían) necesarios para darle certeza a los inversionistas privados”.

to, cuando otros países, como Brasil, Colombia, Cuba han hecho reformas para volverse más productivos.¹⁷

III. LOS ARGUMENTOS GUBERNAMENTALES Y DE LAS FUERZAS POLÍTICAS DEL PACTO POR MÉXICO QUE SE OFRECIERON PARA JUSTIFICAR LA REFORMA ENERGÉTICA DE 2013

1. *El anuncio formal de la reforma energética de 2013: el Pacto por México*

El Pacto por México, del 2 de diciembre de 2012, estableció entre sus compromisos la necesidad y urgencia de una reforma energética. En sus partes relativas, el Pacto por México precisó en sus compromisos del 54 al 60, lo siguiente:

54) Los hidrocarburos seguirán siendo propiedad de la nación. Se mantendrá en manos de la nación, a través del Estado, la propiedad y el control de los hidrocarburos y la propiedad de Pemex como empresa pública. En todos los casos, la nación recibirá la totalidad de la producción de hidrocarburos; 55) Transformar a Pemex en una empresa pública de carácter productivo. Se realizarán las reformas necesarias, tanto en el ámbito de la regulación de entidades paraestatales, como en el sector energético y fiscal para transformar a Pemex en una empresa pública de carácter productivo, que se conserve como propiedad del Estado pero que tenga la capacidad de competir en la industria hasta convertirse en una empresa de clase mundial. Para ello, será necesario dotarla de las reglas de gobierno corporativo y de transparencia que se exigirían a una empresa productiva de su importancia; 56) Multiplicar la exploración y producción de hidrocarburos. Se ampliará la capacidad de ejecución de la industria de exploración y producción de hidrocarburos mediante una reforma energética para maximizar la renta petrolera para el Estado mexicano; 57) Entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica

¹⁷ Peña Nieto, Enrique, “La reforma energética para hacer más productivo a México”, *Discurso*, México, Presidencia de la República, 30 de enero de 2013.

y transporte de hidrocarburos. Se realizarán las reformas necesarias para crear un entorno de competencia en los procesos económicos de refinación, petroquímica y transporte de hidrocarburos, sin privatizar las instalaciones de Pemex; 58) Ampliar las facultades y fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Se reformarán las leyes reglamentarias para ampliar las facultades y fortalecer al órgano regulador, es decir, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos, e incluir obligaciones que permitan someter a Pemex a las exigencias de eficiencia y transparencia que enfrentan las empresas petroleras del mundo; 59) Convertir a Pemex en el motor de una cadena de proveedores nacionales. Se convertirá a Pemex en el motor de una cadena de proveedores nacionales y se reforzará su papel en la producción nacional de fertilizantes; y, 60) Haremos de Pemex uno de los ejes centrales en la lucha contra el cambio climático, aplicando una estrategia que desarrolle energías renovables y ahorre energía.

Ese Pacto fue el instrumento de las reformas estructurales promovidas por Peña Nieto, principalmente de la reforma constitucional energética a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, y por ello requiere ser evaluado integralmente. Propongo los siguientes enfoques para el análisis del Pacto: el político-constitucional, el jurídico, el internacional, el económico y el social.

Políticamente, el Pacto por México integró con el gobierno federal a las tres fuerzas políticas más importantes del país (PRI, PRD, PAN), pero no comprendió al resto de los partidos (Partido del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Nueva Alianza). El Pacto por México no sumó a las organizaciones sociales ni a las organizaciones empresariales. No existe en él representación estatal ni municipal. No se incluyó en el Pacto a los pueblos indígenas ni están formalmente en él los poderes fácticos. Fue un acuerdo político, poco representativo, débilmente incluyente, que no respetó los derechos de las minorías y la pluralidad existente en el país. Fue elaborado y diseñado de espaldas a la sociedad, y en su implementación, a través del Consejo rector del Pacto, se repitieron las deficiencias aquí apuntadas.

Las cúpulas de los tres partidos mayoritarios negociaron el Pacto, y las militancias de esos partidos estuvieron ausentes. Los temas y el alcance o profundidad de cada uno de ellos fueron decididos por esas dirigencias, y no se ha justificado aún ante la sociedad el porqué de esos temas el porqué con ese alcance. No se dio oportunidad para que los discursos alternativos a la hegemonía política —como el de los zapatistas o los miembros del Movimiento Regeneración Nacional (Morena)— expusieran sus preocupaciones, sus temáticas y la profundidad con que debieran tratarse los asuntos.

Se trató de un Pacto acordado sin luz ni taquígrafos, en lo oscuro. Se desconocen los motivos particulares que tuvieron los partidos o el gobierno para firmarlo. ¿Por qué lo firma Peña? ¿Por qué el PAN? ¿Por qué el PRD? Los motivos particulares que existen en cada caso son fundamentales para comprender los propósitos y los fines de cada una de las partes.

Se ha dicho que el Pacto por México equivale a los pactos que produjeron la transición a la democracia en España. Aseveración totalmente falsa. Los acuerdos españoles fueron para convocar a elecciones democráticas, y a partir de ahí aprobar una nueva Constitución. Las temáticas del Pacto por México fueron disímbolas —contienen políticas públicas, medidas presupuestales, reformas legales y reformas constitucionales— y no tuvieron por objetivo la convocatoria a un congreso constituyente destinado a aprobar una nueva Constitución. Los temas respondieron a los intereses particulares de los partidos signatarios y no fueron consecuencia de un diagnóstico previo sobre los grandes problemas nacionales. Fue un Pacto elaborado sin estudios o análisis sobre lo que demandan y reivindican los ciudadanos.

Jurídicamente, el Pacto por México tendió a centralizar decisiones y es poco federalista. Se propusieron así un Código Penal único, un Código de Procedimientos Penales único, un sistema nacional anticorrupción, reformas electorales y políticas centralistas, esquemas nacionales de seguridad pública, entre otras medidas, que fortalecieron a las autoridades federales sobre las locales

y las municipales. En algunas materias, como la de medios de comunicación o la de telecomunicaciones, no se va al fondo del problema, que es el de la concentración monopólica en el sector, lo que obligaría a establecer porcentajes límite a las empresas y corporaciones para acceder al espacio radioeléctrico y a los servicios de telefonía menores de los que se aprobarían constitucionalmente —no existe una seria voluntad antimonopólica—. En los asuntos energéticos se trató de abrir la industria petrolera a la inversión privada, y eso equivale a la privatización del petróleo en contra de lo que establece el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución.

Internacionalmente no existió en el Pacto una definición sobre el papel preponderante de los Estados Unidos en la política económica, comercial y de seguridad de nuestro país. El Pacto se desentendió del intervencionismo del FMI o del Banco Mundial en nuestra economía. El Pacto no abordó la relación y la posición que México debe tener respecto a la política de seguridad nacional de los Estados Unidos, que nos considera dentro de su área de influencia. Ni siquiera buscó incorporar a los ciudadanos en la aprobación de los tratados internacionales para que esas relaciones tengan algún tipo de legitimidad democrática.

En economía, el Pacto se inscribió en el canon neoliberal, cuando este modelo está en crisis en el mundo entero. No existió ni un solo renglón en el Pacto que reclame una modificación a este modelo para poner coto a sus consecuencias económicas, sociales y políticas negativas. Se trató de un Pacto neoliberal, que representa el pensamiento único hegemónico de carácter mundial. No se apostó en él por un modelo alternativo.

Socialmente se procuró atender a los derechos económicos, sociales y culturales de los mexicanos dentro del modelo neoliberal. A los derechos sociales se pretendió satisfacerlos mediante programas sociales, pero no fueron tratados en el Pacto como derechos humanos universales e indisponibles, directamente exigibles ante los tribunales. Los programas sociales, ya se sabe, son mecanismos de clientelismo político y electoral que no tomaron en serio los derechos de los seres humanos.

2. *Las iniciativas de las fuerzas políticas*

Las principales fuerzas políticas del país, a consecuencia del Pacto por México, presentaron al Senado de la República, iniciativas de reforma energética. El titular del Ejecutivo federal y los legisladores del PAN formularon iniciativas de modificación constitucional a los artículos 27 y 28 de la carta magna. Los legisladores del PRD propusieron modificaciones al ordenamiento jurídico secundario.

El objetivo de las propuestas de reforma constitucional del Ejecutivo y del PAN consistió en abrir el sector de los hidrocarburos y de la electricidad a la inversión privada. Aunque las iniciativas no son muy explícitas en la apertura en esos sectores a la inversión privada extranjera, todo indicaba que la finalidad de las iniciativas consistía en permitir el ingreso a nuestro país de las grandes empresas petroleras del mundo, tales como Exxon Mobile, Chevron, Royal Dutch Shell o British Petroleum, y también de las empresas mundiales de la electricidad.

La reforma constitucional se pretendió justificar señalando que Pemex y la CFE eran organismos con grandes problemas económicos, y que los sectores de los hidrocarburos y la electricidad requerían de grandes inversiones y de tecnología. Ambos fundamentos son insostenibles, porque Pemex, antes de pagar las contribuciones a la hacienda nacional es una de las primeras empresas petroleras del mundo. En cuanto a la carencia de tecnología, ésta puede ser adquirida en el mercado internacional sin tener que liberalizar el sector eléctrico o el de los hidrocarburos.¹⁸

A. Lo que contuvo la iniciativa del Ejecutivo federal

La iniciativa propuso la reforma del párrafo sexto del artículo 27 y del párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución.¹⁹ En el

¹⁸ Sobre estos y otros argumentos falaces véase Bartlett Díaz, Manuel (coord.), *Estrategia urgente en defensa de la nación. Política energética para que México sea potencia económica en el siglo XXI*, México, Partido del Trabajo, 2013.

¹⁹ La iniciativa fue enviada por el titular del Ejecutivo federal al Senado de la República el 12 de agosto de 2013.

párrafo sexto del artículo 27 se señaló lo siguiente: 1) no se otorgarán concesiones ni contratos respecto a minerales radiactivos; 2) tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones, y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos, y 3) corresponde exclusivamente a la nación el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica; en dichas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, que determinarán la forma en que podrán participar en las actividades de la industria eléctrica.

La propuesta modificó el texto vigente en lo siguiente: 1) adiciona la prohibición de concesiones y contratos respecto a minerales radiactivos; 2) en materia de petróleo e hidrocarburos propuso derogar la prohibición de los contratos, para permitirlos en los términos de la ley respectiva, y 3) respecto a la electricidad, permitió que en las distintas fases de la industria los particulares participen mediante contratos.

En cuanto al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución, se propuso que respecto a la electricidad, petróleo, hidrocarburos y petroquímicos, el Estado no tuviera la exclusividad en su explotación. Es decir, que esos ámbitos dejarán de ser áreas estratégicas de la economía para pasar a ser áreas prioritarias de ella.

La propuesta de modificación al párrafo cuarto del artículo 28 de la Constitución deroga el monopolio del Estado en electricidad, petróleo, hidrocarburos y petroquímica, para permitir la participación de los particulares en esos sectores de acuerdo con la modificación que se prevé en el párrafo sexto del artículo 27 de la Constitución.

Aunque el artículo 25 de la Constitución no sufría modificaciones expresas, de manera implícita, al proponerse la reforma del párrafo cuarto del artículo 28 de la carta magna, se diluyen sus significados constitucionales. Pemex y la CFE dejarán de ser, si se aprobaba la reforma del Ejecutivo en sus términos, los or-

ganismos públicos que habían sido, porque competirían con los particulares en las distintas fases de la industria petrolera y de la electricidad.

La exposición de motivos de la iniciativa presidencial argumentó los cambios constitucionales; señaló que: 1) se requiere la participación de los particulares, porque Pemex y la Comisión Federal de Electricidad requieren de inversiones para desarrollar sus respectivas industrias; 2) en el caso del petróleo, de los hidrocarburos y de la petroquímica, se aduce que se precisa de tecnología, porque en México no se tiene la adecuada; 3) se indica que la iniciativa está inspirada en las reformas propuestas por el general Lázaro Cárdenas, y que posteriormente fueron aprobadas, las que no prohibieron la participación de los particulares mediante contratos, e incluso mediante concesiones en esas industrias; 4) se señala que las reformas cardenistas establecieron que las compensaciones por los contratos podían ser en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos obtenidos; 5) se menciona que la prohibición de los contratos en la industria petrolera data de la reforma a la Constitución del 20 de enero de 1960; 6) se argumenta que la reforma que incorporó el concepto de áreas estratégicas es del 3 de febrero de 1983, y que no tiene nada que ver con el cardenismo; 7) el modelo propuesto en la iniciativa de Enrique Peña comprende dos esquemas: a) contratos para la exploración y extracción —contratos de utilidad compartida— celebrados con el Ejecutivo Federal, y b) permisos para que los particulares intervengan en toda la cadena industrial; por ejemplo, en la refinación, distribución, almacenamiento, ventas de primera mano, etcétera; 8) la política sobre las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos será dictada exclusivamente por el Ejecutivo Federal y éste celebrará contratos con organismos y empresas del Estado y con los sectores social y privado; 9) se propone suprimir la petroquímica básica como área estratégica del Estado; 10) se indica que corresponderá a la ley determinar las condiciones bajo las cuales puedan celebrarse los contratos y concederse permisos a los particulares, así como la re-

gulación a la que estarán éstos sujetos; 11) se propone un régimen fiscal más flexible y moderado; 12) se establece que con la reforma se incrementará la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios a 3 millones en 2018 y a 3.5 en 2025, y 13) para el sector eléctrico se manifiesta que las finalidades de la propuesta son: responder al imperativo fundamental de reducir los costos del servicio eléctrico en beneficio de los intereses generales; organizar el sistema eléctrico en principios técnicos y económicos; plantear el desarrollo del sector basado en la participación conjunta de la Comisión Federal de Electricidad y de los particulares, y fortalecer las facultades del Estado para regular el desarrollo del sector e imponer a los participantes, obligaciones de interconexión, tarifas, servicio universal y electrificación.

B. Lo que contuvo la iniciativa del PAN

La propuesta panista propuso reformar, adicionar y modificar distintas disposiciones de los artículos 27 y 28 constitucionales.²⁰ Del artículo 27 en su párrafo cuarto se indicó que corresponde a la nación el dominio directo de todos los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos provenientes de formaciones geológicas. En el párrafo sexto del artículo 27 se propuso el otorgamiento de concesiones a favor de los particulares para la exploración y explotación del petróleo y demás hidrocarburos, y se precisó que esas concesiones serían otorgadas por la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Además, en el párrafo sexto del artículo 27 de la carta magna se estableció que tratándose del petróleo y de los hidrocarburos provenientes de formaciones geológicas, el Estado deberá garantizar el máximo beneficio de la renta petrolera para la nación por conducto de los operadores que realicen las actividades de exploración y producción conforme al artículo 28 de la Constitución. También, en el artículo 27 constitucional se mencionó que tratándose de minerales radiactivos no se podrán otorgar concesiones ni contratos.

²⁰ La iniciativa de los legisladores del PAN se presentó al Senado de la República el 31 de julio de 2013.

En cuanto al artículo 28 de la Constitución, éste se proponía modificar para exclusivamente conservar como áreas estratégicas del Estado el control operativo del sistema eléctrico nacional y la administración de los recursos producto de la renta petrolera. La exploración y producción del petróleo y demás hidrocarburos, así como la generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica pasarían a ser áreas prioritarias.

El PAN propuso en el artículo 28 de la Constitución la creación de tres nuevos organismos constitucionales autónomos: 1) el Fondo Mexicano del Petróleo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, que tendría por objeto la administración de la renta petrolera y conseguir su máximo beneficio; el Fondo estaría conformado por un presidente y una junta de gobierno, designados a propuesta del Ejecutivo Federal, con ratificación del Senado (en un plazo máximo de diez años se disminuirá la dependencia fiscal de los recursos petroleros); 2) la Comisión Nacional de Hidrocarburos, que tendría por objeto regular la exploración y extracción de los hidrocarburos, y 3) la Comisión Reguladora de Energía, que tendría por finalidad regular la generación, el control operativo, la transmisión, la distribución, la comercialización, así como el desarrollo eficiente del suministro y venta de energía eléctrica que realice el Estado y los particulares. Igualmente, la Comisión Reguladora de Energía sería el órgano regulador de las actividades de refinación, procesamiento, distribución, transporte y almacenamiento del petróleo y de los hidrocarburos que realice el Estado por sí mismo, por operadores de manera independiente o ambos de manera conjunta, conforme a los términos que prevea la Constitución y las leyes respectivas. Se indicaba que la Comisión Reguladora de Energía debía fomentar la competencia, propiciar la adecuada cobertura nacional y atender a la confiabilidad, a la estabilidad y a la seguridad en el suministro y en la prestación de los servicios.

En los artículos quinto y sexto transitorios de la propuesta del PAN se señaló que Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad son propiedad del Estado, contarían con autonomía

de gestión, podrían determinar su mejor organización y no serían parte del Presupuesto de Egresos de la Federación. A propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Cámara de Diputados aprobaría el techo financiero, así como el nivel de capitalización al que ambas se sujetarían. La responsabilidad de la dirección y planeación de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad sería atribución de sus propios consejos de administración, los cuales seguirían las prácticas internacionales de gobierno corporativo. Los consejos de administración estarían compuestos de cinco consejeros independientes, cuatro consejeros del gobierno y el secretario del ramo como presidente y con voto de calidad. El director de cada uno de dichos organismos sería nombrado por el consejo de administración correspondiente.

Es importante mencionar que en materia de hidrocarburos, la iniciativa del PAN propuso una ronda cero para Pemex, lo que significa un procedimiento especial de asignación inicial de concesiones, con el que según los legisladores del PAN se garantizaría la preeminencia de Petróleos Mexicanos respecto a los demás operadores.

La exposición de motivos del PAN señaló que: 1) la reforma energética del general Cárdenas de 1940 no prohibió las concesiones ni los contratos; 2) el petróleo y la renta petrolera deben seguir siendo propiedad de la nación, pero los procesos productivos pueden ser aprovechados por el Estado y por los particulares, sean nacionales o extranjeros; 3) al igual que en la iniciativa del Ejecutivo federal, se apoyan en la falta de inversiones en el sector energético y en la debilidad de la tecnología nacional para abrir a los particulares los sectores petrolero y eléctrico; 4) hacen hincapié en que México es de los pocos países del mundo que no permiten la inversión privada en el sector energético; 5) se indica que la competitividad en el sector energético es una de las claves de la propuesta de reforma; 6) se justifica la creación de los tres nuevos organismos constitucionales autónomos en términos de incremento de la eficiencia, eficacia y competitividad, y 7) no se

argumenta por qué el régimen de concesiones es superior al de los contratos ni qué implicaciones tienen las concesiones sobre la propiedad de los recursos de la nación.

C. Las iniciativas legales del PRD

El PRD propuso la reforma de doce leyes y la aprobación de una nueva, denominada Ley del Fondo para la Estabilización de los Ingresos Petroleros.²¹ Las leyes que propusieron reformar son: Ley de Petróleos Mexicanos, Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; Ley Federal de Derechos; Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; Ley Federal de Entidades Paraestatales; Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos; Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica; Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética; Ley General de Deuda Pública; Ley de la Comisión Reguladora de Energía, y Ley de Instituciones de Crédito.

La propuesta del PRD consistía en: 1) reducir la carga fiscal a Pemex para que el organismo pueda destinar más recursos a explorar, producir y, en general, a desarrollar la cadena de valor de la industria petrolera; 2) otorgar a Pemex autonomía presupuestal y de gestión —proponen que tanto Pemex como la CFE no estén en el presupuesto de egresos ni reciban el control de la Secretaría de Hacienda—; 3) insistir en un gobierno corporativo para Pemex para reintegrarla verticalmente y para internacionalizarse; 4) se quiere que tanto Pemex como la CFE sean más eficientes y eficaces; 5) se tiene como objetivo la transición energética hacia fuentes renovables de energía; 6) se reclaman más recursos para el desarrollo y la investigación tecnológica en la materia; 7) se quiere el fortalecimiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y de la Comisión Reguladora de Energía, y 8) se propone la creación del Fondo para los Excedentes Petroleros.

²¹ La iniciativa de los legisladores del PRD fue presentada al Senado de la República el 19 de agosto de 2013, y retomó la propuesta del ingeniero Cuauhtémoc Cárdenas.

IV. LOS ARGUMENTOS PROEMPRESARIALES

En una obra coordinada por el Instituto Mexicano para la Competitividad, denominada *Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*,²² el sector empresarial claramente se definió por la apertura y competencia para explotar la riqueza petrolera. Según los empresarios, los mensajes principales de la reforma constitucional energética debían ser: la nación es y deberá seguir siendo la dueña de los hidrocarburos; el Estado debe ejercer la rectoría sobre los hidrocarburos de la nación; permitir que Pemex se asocie con otros operadores, así como permitir la participación de operadores privados en todas las actividades del sector de hidrocarburos en México, lo que no debe implicar —según ellos— ceder la propiedad de los hidrocarburos ni sobre la renta derivada de ellos; no plantear la privatización de Pemex ni de los hidrocarburos de la nación; convencer a la sociedad de que México requiere una reforma de fondo para lograr atraer inversión y talento al sector para operarlo con mayor efectividad y eficiencia que en el pasado, y señalar que el éxito de la reforma debe medirse si se cumple con cuatro objetivos: a) maximizar el valor de la renta petrolera; b) garantizar la seguridad energética y fortalecer la competitividad del país; c) convertir al sector en una palanca de desarrollo industrial y tecnológico, y d) transformar la renta petrolera en bienestar de largo plazo.

El primer objetivo —para maximizar el valor de la renta petrolera— se proponía en el ensayo que se lograra a través de las siguientes medidas: multiplicar la capacidad de ejecución en exploración y producción de crudo y gas (upstream) mediante la asociación de Pemex con otras empresas; Pemex no puede por sí solo explotar todo el potencial del sector y maximizar la renta petrolera; Pemex debe operar como una verdadera empresa —es

²² Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., *Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*, México, Impresos Villaflores, 2013, pp. 103 y ss.

imprescindible que Pemex no sea parte del presupuesto y que el Estado controle sus utilidades y su gasto con criterios políticos y no industriales—; la apertura del sector requiere la creación de un nuevo marco regulatorio fiscal, de transparencia y de rendición de cuentas, y es necesario fortalecer a la Comisión Nacional de Hidrocarburos como institución rectora de un sector abierto y competitivo.

En cuanto al segundo objetivo —para garantizar la seguridad energética y fortalecer la competitividad del país— el documento establecía que México debe aprovechar y ser parte de la revolución energética de América del Norte para convertir a la energía en un factor de competitividad en todos los sectores de la economía, pues mantener una postura pasiva implica incrementar nuestra dependencia energética del exterior; la creación de mercados eficientes de hidrocarburos es una condición necesaria para incrementar la competitividad del país; es indispensable invertir en la reconfiguración de las refinerías nacionales para poder procesar los crudos pesados mexicanos; la apertura a la inversión privada en refinación debe estar sujeta a la capacidad de los operadores para reestructurar la planta laboral de las refinerías actuales; se debe aprovechar la oportunidad de intercambiar productos refinados con la costa del Golfo de Estados Unidos; deben revisarse y ampliarse las posibilidades de inversión privada en transporte y distribución, tanto de gas como de petrolíferos, y debe permitirse la inversión privada en petroquímica básica.

Respecto al tercer objetivo —para convertir al sector en una palanca de desarrollo industrial y tecnológico— el estudio del Instituto Mexicano para la Competitividad propuso que el desarrollo de las cadenas productivas puede impulsar la competitividad y el desarrollo económico de México, aun si se agotan las reservas de petróleo; además, que el desarrollo de proveedores locales de clase mundial permitirá que compitan y produzcan en todo el mundo en beneficio del país, y que el Estado debe diseñar una política educativa que fomente e incentive la formación de talento especializado en áreas asociadas al sector de hidrocarburos.

Finalmente, el objetivo cuarto —para transformar la renta petrolera en bienestar de largo plazo— concluía que tomando en cuenta una lógica intergeneracional, se deberá destinar una parte de la renta petrolera que captura el Estado a un fondo soberano de inversión que rinda beneficios a las generaciones presentes y futuras. Propuesta que, como veremos, se concretaría en la reforma constitucional.

Como podemos observar de los cuatro objetivos, el sector empresarial nacional y trasnacional quería la reforma constitucional energética para permitir la participación del sector privado en el sector y en todas las fases de la industria energética. Se adujo, para fundar su postura, que Pemex y la CFE no podían por sí mismos enfrentar la explotación de recursos energéticos en aguas profundas o el gas de lutitas, pues el Estado mexicano no contaba ni con los recursos financieros ni con el desarrollo tecnológico para hacerlo, argumentos que no se acreditaban, y, que, por el contrario, al exterior de México la propaganda de Pemex insistía en que ese organismo era uno de los más rentables del mundo.²³ Los objetivos del sector empresarial entrañan también la máxima explotación de los recursos para optimizar el beneficio económico de las empresas, sin advertir, entre otras, las consecuencias medioambientales y de salud que traería consigo una reforma constitucional destinada casi exclusivamente a premiar la rentabilidad empresarial nacional y trasnacional. Obviamente, tampoco se analizaban las consecuencias geoestratégicas.

En los medios académicos cercanos a las empresas petroleras trasnacionales se discutía sobre si la liberalización o privatización o participación del sector privado en el sector energético debía

²³ Y lo era porque la renta petrolera, es decir, la diferencia entre el costo de extraer el crudo y de venderlo en el mercado mundial era de más de noventa dólares por barril de petróleo. Si Pemex no ha sido un organismo cuya contabilidad arroje números negros es porque de esos noventa dólares de beneficio que se obtiene por barril más de setenta dólares se destinan al fisco mexicano a través del pago de derechos. Pemex, antes de la reforma, era el principal contribuyente del país. Durante 2013 contribuyó con más de un billón doscientos mil millones de pesos a la hacienda pública nacional.

darse con contratos o con concesiones. Se sostuvo que todo ello depende del entorno, que en algunos contextos políticos y sociales convenían las concesiones, y en otras situaciones los diversos tipos de contrato que son usuales en la industria petrolera internacional (de riesgo, de utilidad compartida, de producción compartida, de llave en mano, de servicios múltiples, etcétera). Se indicaba que no hay cláusula contractual que proteja a los empresarios de las protestas sociales o del estallido social por la privatización. Además, claramente se advertía, siguiendo al economista Joseph Stiglitz, que los Estados que realizan este tipo de reformas deben tomar en cuenta algunas condiciones previas: el grado de fortaleza de las instituciones reguladoras para controlar a los inversionistas extranjeros; entender que las negociaciones que entrañan los contratos petroleros o las concesiones no son actos jurídicos comunes, sino decisiones de Estado; evaluar los contratos y concesiones asumiendo el contexto social, político y económico en donde esas negociaciones se van a realizar, y entender que los países deben cuidar sus reservas como un activo en una bóveda bancaria, y que además era importantísimo tomar en cuenta factores vinculados a la protección del medio ambiente y a la salud.²⁴ Si analizamos lo que ocurrió en México con la reforma constitucional energética, ninguna de las condiciones y advertencias de los medios académicos cercanos a la industria petrolera transnacional fue asumida por el órgano revisor de la Constitución.

Una parte muy importante de la propaganda a favor de la reforma constitucional energética es que todos o casi todos los Estados del mundo habían realizado reformas en el sentido de liberalizar su sector energético. Se decía que todos los países democráticos lo habían hecho, y que hasta países como Cuba habían emprendido una liberalización del sector energético. El abogado especialista en temas petroleros, Javier Jiménez Gutiérrez,

²⁴ Grunstein, Miriam, *De la caverna al mercado. Una vuelta al mundo de las negociaciones petroleras*, México, Coordinación Editorial y edición Felou, 2010, pp. 232-236.

rez, explica que “La experiencia internacional es contundente. Cuando se les permite a las empresas privadas entrar a la industria petrolera de un país, intentarán sacar el máximo provecho posible de la renta petrolera para sus accionistas”.²⁵ El maestro Jiménez Gutiérrez señala que en Brasil el cambio jurídico fue negativo, porque el Estado, de tener el 100% de la propiedad del petróleo, pasó a compartir esa riqueza con las empresas privadas, y ahora Petrobras solo aporta al fisco brasileño el 10% del total. Por eso, en 2007, al descubrirse los yacimientos del Pre-Sal, no se le concesionó directamente a Petrobras, sino que se creó una empresa 100% estatal, Petrosal, y se implementó un mecanismo que llevó en 2010 al gobierno brasileño de Lula a elevar de 39% a 48% la participación del Estado en Petrobras.

En Noruega, que hasta los años sesenta del siglo XX no era potencia petrolera, entendieron que lo conveniente a sus intereses era la creación de una empresa estatal fuerte, que con su propia tecnología fuera capaz no solo de desarrollar sus campos, sino de competir en la industria internacional. Ante la falta de experiencia de Statoil, crearon un sistema de asociaciones, en donde lo primordial no era la producción, sino la transferencia tecnológica. Se asociaron con las grandes trasnacionales, pero bajo reglas que exigían un alto contenido nacional. Por cada ingeniero de las trasnacionales debía haber por lo menos dos de la empresa noruega.

Bolivia, durante los años noventa del siglo XX, concesionó la explotación de sus yacimientos petroleros. Para 2005, y a pesar de que las inversiones de los contratistas privados habían quedado ya totalmente amortizadas, éstos recibían el 82% de la producción de los yacimientos, y el Estado boliviano, una regalía del 18%. Esta situación se convirtió en insostenible. En mayo de 2005, Bolivia decidió implementar un nuevo impuesto directo a

²⁵ Jiménez Gutiérrez, Javier, “La fortaleza de Pemex como eje rector de cualquier reforma energética. El duodécimo asalto de una pelea de campeonato mundial”, en Cárdenas Gracia, Jaime (coord.), *Reforma energética: análisis y consecuencias*, México, UNAM, 2014 (inédito).

los hidrocarburos que, en efecto, reducía la participación de las petroleras privadas al 50% de la producción. Estas no lo aceptaron, y llevaron al gobierno de Bolivia a renacionalizar la industria en 2006.

En Venezuela, la Ley Petrolera de 1975 establecía disposiciones similares a las que había en derecho mexicano, prohibiendo las concesiones y los contratos de riesgo. Únicamente se permitían los contratos de servicio. Se redactaron modelos contractuales que se hacían llamar “de servicios”, pero que en realidad eran contratos de riesgo o concesiones, lo que implicó el pago de más del 50% del valor de la producción a las petroleras internacionales. En abril de 2005, el gobierno venezolano exigió la migración de estos contratos a un esquema de empresas mixtas, que redujeron la participación de las petroleras privadas, y que no estuvo exenta de grandes tensiones internacionales y, en algunos casos, de costosos litigios ante tribunales arbitrales.

A finales de los noventa, Ecuador celebró varios contratos de ganancias compartidas, en que los contratistas asumían todos los costos de la explotación, pero recibían el 70% de la producción. La Ley de Hidrocarburos le daba a Ecuador derecho a rescindir el contrato, y así lo hizo, ante lo cual una empresa denominada Occidental inició un arbitraje internacional. Los árbitros encontraron que aunque Occidental había incumplido la Ley de Ecuador, ésta, en su opinión, no era justa, y condenaron a Ecuador al pago de una indemnización de más de 1,600 millones de dólares.

Kasajistán tiene el yacimiento de petróleo más grande que se haya descubierto en las tres últimas décadas. El gobierno de ese país celebró un contrato basado en la recuperación de costos y en una cuota por barril. El resultado neto fue que en el descubrimiento más grande del mundo en la era moderna, que tenía proyectada una producción de 1.5 millones de barriles por día, el Estado solo recibió un “gran” total de 2% del petróleo producido durante por lo menos la primera década de producción. La situación de Kashagan era insostenible, por lo que el gobierno de Kasajistán tuvo que implementar medidas para terminar con el contrato.

V. LOS PRINCIPALES DEBATES DE 2013 EN TORNO A LA REFORMA ENERGÉTICA

1. *La tergiversación del legado de Lázaro Cárdenas*

La iniciativa presidencial de Peña Nieto se apoyó, entre otras cosas, en una tergiversación y manipulación de la historia petrolera de nuestro país. Los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución en materia de petróleo e hidrocarburos contenían, antes de la reforma constitucional de 2013, fundamentalmente cuatro principios: 1) el que señala la propiedad originaria de la nación sobre las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, la que tiene el derecho de transmitir su dominio a los particulares para que éstos constituyan la propiedad privada; 2) el del dominio directo, inalienable e imprescriptible de la nación sobre todos los recursos naturales del subsuelo, incluyendo los hidrocarburos; 3) el de la explotación directa de los hidrocarburos por parte de la nación; en consecuencia, la prohibición expresa de otorgar a particulares concesiones o contratos en la materia, según lo disponga la ley reglamentaria,²⁶ y 4) el que expresa que los hidrocarburos y la petroquímica básica constituyen un área estratégica de la economía nacional, y que el sector público las tendrá a su cargo de manera exclusiva (reformas a los artículos 25 y 28 constitucionales).

Los dos primeros principios provienen de los párrafos primero, cuarto y sexto del artículo 27 del Constituyente de Querétaro. El tercero fundamentalmente fue consecuencia de la expropiación petrolera decretada por Lázaro Cárdenas, quien en el informe presidencial rendido a la nación el primero de septiembre de 1938 expresó: “Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en el futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de vuestra soberanía que no vuelvan a darse

²⁶ Véase la polémica entre Rogelio López Velarde Estrada y Raúl Jiménez Vázquez en torno a los principios constitucionales en materia de hidrocarburos en *La reforma energética. Aportaciones para el debate*, edición II: enero-febrero 2008, Órgano de Divulgación de la Fundación Colosio, A. C., 2008, pp. 227-263.

concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera”. El objetivo de la propuesta contenida en ese informe presidencial era la nacionalización integral del petróleo y de los hidrocarburos.

Para cumplir el ofrecimiento hecho en el informe presidencial de 1938, el presidente Cárdenas envió el 22 de diciembre de 1938 al Congreso de la Unión la iniciativa de adición al artículo 27 de la Constitución. La propuesta incorporaba una adición al párrafo sexto al artículo 27 constitucional, que quedó en los siguientes términos: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”. El Congreso de la Unión, en su periodo ordinario de sesiones de 1939, aprobó la iniciativa, la sometió a las legislaturas de los estados para su ratificación, y, por decreto del 27 de diciembre del año 1939, determinó su aprobación definitiva. Esta modificación constitucional se publicó en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de noviembre de 1940 junto con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 en Materia de Petróleo.²⁷

La exposición de motivos de la reforma del presidente Cárdenas al artículo 27 de la Constitución no deja lugar a duda. La finalidad era una nacionalización absoluta y no mutilada de los hidrocarburos, basada en el control de todas y cada una de las fases de la industria petrolera, pues, como dice Narciso Bassols, aunque el Estado tuviera el control de la refinación, si los intereses privados son los que poseen y manejan los oleoductos y demás medios de transporte del petróleo, la gasolina y el gas natural, y si también son intereses privados los que manejan la red de estaciones de distribución y venta al menudeo, el Estado se

²⁷ La Ley reglamentaria abrogó a la ley expedida el 26 de diciembre de 1925, había organizado un sistema de explotación petrolera basado en concesiones temporales otorgadas a los particulares, los que eran llamados a realizar las operaciones de exploración, captación, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos.

hallaría en una condición subordinada frente a los capitalistas dueños de equipos de transporte, distribución y venta. Bassols advierte —en crítica a la Ley Reglamentaria del Artículo 27, del 2 de mayo de 1941, expedida por Ávila Camacho— respecto a los particulares que explotaban el petróleo, ajustándose a contratos, que si se “...sostiene que la Nación sigue siendo la que lleva a cabo las explotaciones, pero representada por contratistas, es tan risible como afirmar que en el régimen de las explotaciones por medio de concesión, era también la nación la que realizaba las explotaciones... pero representada por los concesionarios”.²⁸ En este sentido, para la reforma a la Constitución promovida por el general Cárdenas al artículo 27 de la ley fundamental, no debía haber explotaciones de particulares para sustraer del afán de lucro privado todas las fases de la industria petrolera, las que habían sido definidas ya por la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo de 1925, que en su artículo tercero precisaba las actividades que integran esa industria: “el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoducto y la refinación del petróleo”.²⁹

Se ha insistido por parte de algunos miembros del PRI y del PAN, que el general Cárdenas no se opuso a que la iniciativa privada participara en la explotación de los hidrocarburos, lo que es cierto, dado que en la exposición de motivos de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo se mencionaba que “...la Constitución sólo ha prohibido la explotación mediante concesiones del petróleo pero no la posibilidad de la construcción de oleoductos, refinerías y sistemas de distribución de gas...”. Sin embargo, en la iniciativa de reforma constitucional de 1940 al párrafo sexto del artículo 27 de la ley fundamental, el general Cárdenas mencionó:

²⁸ Bassols, Narciso, “Pasos de cangrejo en la cuestión petrolera”, *La reforma energética. Aportaciones para el debate*, México, Forma, Edición II, enero-febrero 2008, órgano de Divulgación de la Fundación Colosio, A. C., 2008, p. 291.

²⁹ López Portillo y Weber, José, *El petróleo de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1975, pp. 182-187.

...no se ve motivo para permitir que continúen formándose y vigorizándose intereses privados que es de presumirse que llegarán a ser, si no antagonónicos, al menos distintos de los intereses generales cuya tutela procurará el gobierno con todo empeño y energía... Incorporando al Texto Constitucional el principio de la explotación directa del petróleo que a la nación corresponde...

Respecto a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1940, deben hacerse las siguientes e importantes matizaciones: 1) los artículos séptimo, octavo y noveno de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1940 señalaban que el sector privado podía llevar a cabo por cuenta del gobierno federal los trabajos de exploración y explotación, ya sea mediante compensaciones en efectivo o equivalentes a un porcentaje de los productos que se obtuvieran, sin que se adquiriera un derecho directo a la explotación del petróleo; 2) los contratistas debían ser personas físicas mexicanas o sociedades constituidas íntegramente por nacionales y en una forma en que fuera posible en todo instante la comprobación de esta circunstancia, además de que era preciso demostrar la capacidad técnica y financiera del contratista y la extensión máxima de terreno susceptible de ser contratada a una misma persona, y 3) no podían celebrarse los contratos con sociedades anónimas que emitieran acciones al portador. Lo anterior jurídicamente significa que los contratos estaban reservados a los mexicanos —personas físicas— y a través de sociedades mercantiles mexicanas no muy grandes, en tanto que se prohibía que participaran empresas con acciones al portador, y, además, los contratistas actuaban no por cuenta propia, sino por cuenta del gobierno federal, que era el que tenía el derecho directo a la explotación del petróleo.³⁰ La explicación política

³⁰ El artículo 9 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo de 1940 señalaba textualmente: “Artículo 9. Los contratos de que hablan los artículos anteriores, solo podrán celebrarse con nacionales o con sociedades constituidas íntegramente por mexicanos. No podrán concertarse en ningún caso con sociedades anónimas que emitan acciones al portador”.

de la permisión de los contratos es evidente a la luz de las presiones de los Estados Unidos³¹ y debido a las carencias técnicas y económicas de la naciente industria petrolera nacionalizada.³² Por otra parte, conviene decir que durante el gobierno de Cárdenas jamás se celebraron contratos con particulares nacionales para la explotación del petróleo.

Gobiernos posteriores al de Cárdenas, como el de Ávila Camacho, permitieron que particulares extranjeros, mediante contratos, participaran en la explotación de los hidrocarburos.³³ La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional de 1941 promulgada en el gobierno de Ávila Camacho dio lugar a los “contratos de riesgo” —se firmaron cinco entre 1949 y 1951—, a través de los que se pactaba una remuneración a los contratistas, consistente en: 1) el reembolso total de la inversión realizada por el contratista y sin plazo de vencimiento, 2) más el valor del 50% de los hidrocarburos producidos por los pozos perforados, 3) más una compensación entre el 15% y el 18.25% del valor de la producción por un periodo de veinticinco años. El objetivo era claro, y consistía en que los particulares compartieran las reservas, los resultados de la producción y la renta petrolera. No fue sino hasta el gobierno de Gustavo Díaz Ordaz cuando se logró terminar con las consecuencias de esos contratos.³⁴

³¹ Las empresas afectadas con la nacionalización exigieron a la Casa Blanca y al embajador estadounidense, Josephus Daniels, que de inmediato se llevara a cabo una invasión armada en nuestro país. A juicio de algunos historiadores, también promovieron la rebelión del entonces gobernador de San Luis Potosí, Saturnino Cedillo. Alemán, Miguel, *La verdad del petróleo en México*, México, Gijalbo, 1977, pp. 205-291.

³² Bassols Batalla, Narciso, *Las etapas de la nacionalización petrolera*, México, Porrúa, 2006, pp. 81-105.

³³ Los artículos 6o., fracción III, y 10, fracción III, de esa ley, establecieron: “La nación llevará a cabo la explotación del petróleo mediante contratos con particulares o sociedades de economía mixta, en las que el gobierno federal representará la mayoría del capital social, y de las cuales podrán formar parte socios extranjeros”.

³⁴ Antonio J. Bermúdez explica e intenta justificar así los contratos de riesgo: “Dichos contratos cumplieron la función de canalizar, sujetándose a la ley

En los apuntes del general Lázaro Cárdenas, éste da cuenta respecto al 18 de marzo de 1938, de lo siguiente:

A las 22 horas di a conocer por radio a toda la nación el paso dado por el gobierno en defensa de la soberanía, reintegrando a su dominio la riqueza petrolera que el capital imperialista ha venido aprovechando para mantener al país dentro de una situación humillante.

El 19 de marzo de 1938 escribe:

A las 22 horas de ayer, 18 de marzo, dirigí en Palacio Nacional un mensaje a la Nación, participándole el paso trascendental que da el gobierno de México, reivindicando la riqueza petrolera que explotaban empresas extranjeras. A mi gobierno toca encauzar el desarrollo de la industria petrolera en manos de los mexicanos.

El 17 de agosto de 1938 escribe: “Resolvimos presentar ante las Cámaras proyecto de reformas a los artículos 27 y 28 de la Constitución General para nacionalizar las concesiones petroleras y constituir el monopolio de Estado de la industria petrolera...”.³⁵ Es decir, la intención y voluntad del general Cárdenas siempre fue la de constituir una industria petrolera nacional como monopolio de Estado. Si no se logró del todo, ello se debió a las presiones de los Estados Unidos y al incipiente desarrollo de la industria petrolera nacional.³⁶

El modelo nacionalista en la industria energética se comenzó a sustituir con otro, a partir de la crisis del modelo de sustitución de importaciones y de desarrollo estabilizador en los años ochenta, en donde, entre otros factores, el modelo neoliberal, y posterior-

mexicana, aquellas presiones e influencias tendientes a lograr un cambio en la legislación y en la política mexicana; y, a la postre, sirvieron para desvanecerlas”. Bermúdez, Antonio J., *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana*, citado por Alemán, Miguel, *op. cit.*, p. 696.

³⁵ Cárdenas, Lázaro, *Apuntes: una selección*, México, UNAM, 2003, pp. 335-342.

³⁶ Alemán, Miguel, *La verdad del petróleo en México*, México, Grijalbo, 1977, pp. 205-291.

mente el globalizado, afectaron las características de la industria petrolera mexicana. Sin embargo, el nuevo modelo industrial del petróleo en México, de finales del siglo XX y principios del XXI, no tiene asideros en la Constitución. En los años ochenta, aunque principalmente en los noventa y, ahora, al margen del ordenamiento jurídico, se comenzó a ceder a las presiones de los inversionistas nacionales, pero fundamentalmente extranjeros, para intervenir en la industria petrolera y del gas. Posteriormente, a partir de la reforma legal publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2008, se ha regularizado la injerencia extranjera en la industria petrolera, aunque esa “normalización” sea totalmente al margen de la Constitución.

Jurídicamente, las diferentes reformas constitucionales en la materia, las de 1940 al párrafo sexto del artículo 27 constitucional para prohibir las concesiones, las de 1960 a ese mismo precepto para prohibir los contratos-riesgo, pero sobre todo, las últimas de 1983, a los artículos 25 y 28 de la ley fundamental, confirman la voluntad del poder revisor de la Constitución de profundizar en el sentido nacionalista de la industria petrolera. Así, en el dictamen de la iniciativa de la reforma constitucional del 3 de febrero de 1983 a los artículos 25 y 28, se señala:

Con base en los principios nacionalistas de la Constitución, el Estado mexicano reivindicó la riqueza del subsuelo. A partir de la nacionalización del petróleo, desarrolló una amplia industria de hidrocarburos y de petroquímica básica. Simultáneamente, una diversidad de importantes recursos naturales quedaron bajo el dominio directo de la nación.³⁷

2. *Los otros diez debates*

Entre los temas de debate de la reforma constitucional energética, tanto en medios académicos, periodísticos y políticos, encuentro los siguientes: 1) el geopolítico; 2) sobre la competitividad

³⁷ Ortega Lomelín, Roberto y otros. *Enciclopedia Jurídica Mexicana. Anuario 2003, Derecho de la Energía*, México, UNAM, 2003, p. 145.

del sector energético; 3) el de la supuesta falta de recursos para la inversión del Estado mexicano; 4) el de la ineficiencia de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad; 5) el de la necesidad urgente de hacer inversiones en aguas profundas y en gas de lutitas (*shale gas*); 6) el de dar prioridad a la extracción y exportación de crudo sobre las actividades petrolíferas y petroquímicas; 7) el que señala que la inversión privada mejora la eficiencia, la eficacia y la gestión de los organismos públicos responsables del sector; 8) el que indicaba que la liberalización o privatización es la única vía o alternativa para mejorar el sector; 9) el relacionado con el medio ambiente y la salud, y 10) el jurídico.

En el debate geopolítico, los sectores favorables a la reforma energética no advirtieron los riesgos que implicaba la reforma constitucional para integrarnos de manera subordinada a la estrategia de seguridad de América del Norte, principalmente de los Estados Unidos.³⁸ Hubo voces, como las de Rosío Vargas y John Saxe Fernández, entre otras, que señalaban esos riesgos. Para Rosío Vargas, en las iniciativas de reforma constitucional del Ejecutivo y del PAN —aunque también en las iniciativas legales del PRD— no existió un análisis que tomara seriamente en cuenta la influencia y la hegemonía de los Estados Unidos en la industria energética mundial y la que podría tener en México acrecentada a consecuencia de la reforma energética. En el esquema del poder mundial, los Estados Unidos históricamente han pretendido salvaguardar ante todo su seguridad energética por encima de la seguridad energética de las otras naciones, para mantener su desarrollo económico, industrial y militar, el que depende fundamentalmente de los hidrocarburos. Durante los meses de 2013, en los que se habló de la reforma energética, sus promotores mantuvieron que Estados Unidos en pocos años será autosuficiente en energía y no necesitaría más del petróleo ni gas de países como México.

³⁸ Jalife-Rahme, Alfredo, *Muerte de Pemex y suicidio de México*, México, Grupo Editor Orfila Valentini, 2014. Este autor señala que la finalidad fundamental de la reforma constitucional energética de 2013 es la de salvaguardar los intereses geoestratégicos de los Estados Unidos y beneficiar a las grandes empresas petroleras de carácter privado del mundo.

Esa aseveración es puesta en duda por la doctora Vargas. Con apoyo en información oficial del gobierno de los Estados Unidos, específicamente del Departamento de Energía de ese país, pone de manifiesto que los Estados Unidos continuarán siendo importadores de petróleo hasta, al menos, el año 2040. En este sentido, aduce que ha sido penoso que el gobierno mexicano no reconozca que esta reforma energética y su pretensión de incrementar diariamente la producción nacional en más de un millón de barriles de petróleo crudo —respecto a los volúmenes actuales— tiene por propósito seguir abasteciendo al mercado de energía de los Estados Unidos. Desde su punto de vista, las consideraciones de interés nacional y de soberanía para México quedan totalmente descartadas con la reforma energética, y México será cada vez menos soberano e independiente, pues el fin último de la reforma energética de 2013 fue garantizar la seguridad energética de los Estados Unidos y no la de México.³⁹

Para Saxe-Fernández, la reforma energética trata de “flexibilizar” la Constitución para privatizar y extranjerizar la principal palanca del desarrollo del país.⁴⁰ Explica cómo inmediatamente después de la expropiación y nacionalización del petróleo de 1938 los Estados Unidos y las empresas petroleras expropiadas decidieron regresar y controlar la industria energética nacional. Expone que a los Estados Unidos siempre les ha preocupado que el vecino del sur contara con una industria energética de naturaleza pública y exitosa, porque ese paradigma podría trasladarse a otras latitudes geográficas y, lo más grave para ellos, podría poner en riesgo la influencia y el poder de las grandes corporaciones norteamericanas en el mundo entero. El modelo mexicano de industria energética pública ha estado desde hace décadas en la

³⁹ Vargas Suárez, Rosío, “El contexto geopolítico y la iniciativa de reforma energética del PRIAN”, en Cárdenas Gracia, Jaime (coord.), *Reforma energética: análisis y consecuencias*, México, UNAM, 2014 (inédito).

⁴⁰ Saxe Fernández, John, “Flexibilización constitucional y el reingreso a México de las petroleras nacionalizadas por Lázaro Cárdenas”, en Cárdenas Gracia, Jaime (coord.), *Reforma energética: análisis y consecuencias*, México, UNAM, 2014 (inédito).

mira del gobierno norteamericano y de los organismos financieros internacionales, como el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo. Desde su punto de vista, el paradigma mexicano, comenzó a debilitarse desde 1982, con la crisis de la deuda externa de México y su renegociación. Los Estados Unidos, a partir de esos años, han ido imponiendo condiciones a la industria energética nacional en aras de privatizarla y para que ya no sea el motor de la industrialización ni de la economía nacional, y, en consecuencia deje de ser referente alternativo de desarrollo para otras naciones. Saxe Fernández demuestra que países como Brasil, que han realizado antes que México y parcialmente, la privatización de los recursos energéticos, no han obtenido para sus sociedades grandes beneficios, y que, por el contrario, han sido expoliadas por los objetivos extractivos de las grandes empresas petroleras mundiales. Con fundamento en la obra de Steve Coll,⁴¹ Saxe-Fernández describe los roles de esas empresas transnacionales y las consecuencias negativas que para las sociedades de distintas naciones tienen. Considera que la reforma constitucional energética de 2013 se hizo a la medida de los intereses de esas empresas y del gobierno de los Estados Unidos.

En el debate sobre la competitividad, que fue insistido principalmente por el Instituto Mexicano de Competitividad (Imco),⁴² se insistía en la necesidad de que el sector energético mexicano tuviera la capacidad de atraer y retener las inversiones extranjeras para que los organismos energéticos nacionales pudieran competir y colaborar en un marco de economía de mercado con las empresas foráneas. Los argumentos a favor de la competitividad rechazan los monopolios en general, incluyendo a los “monopolios” de Estado y promueven la pretensión de que todos los sectores económicos deben formar parte del marco de la economía de mercado.

⁴¹ Coll, Steve, *Private Empire: Exxon Mobil and American Power*, Londres-Nueva York, Penguin, 2013.

⁴² Instituto Mexicano para la Competitividad, *Nos cambiaron el mapa: México ante la revolución energética del siglo XXI*, México, Impresos Villalorito, 2013.

El argumento de la competitividad olvida que todos los países del mundo cuentan con áreas estratégicas para su desarrollo económico. Un país sin sector estratégico, es decir, exclusivo en su explotación por parte del Estado, pone en riesgo las bases de una industria nacional propia y sólida que brinde empleos y promueva el mercado interno. Cualquier país industrializado, incluyendo a los Estados Unidos, Japón, Alemania o la Gran Bretaña, cuentan con este tipo sectores. Una economía de mercado irrestricta y abierta al exterior y en todos los sectores, como la que se ha ido incorporando en México, debilita y minimiza el mercado interno, y con ello las fuentes del empleo y de la prosperidad para la sociedad.

Además, el argumento de la competitividad no justifica por qué la nación mexicana debe compartir —entregar— parte de la renta petrolera a intereses foráneos. ¿Quién regala sin motivo su casa a un extraño? ¿Por qué debemos privarnos de un recurso que es de todos los mexicanos y que además es la fuente principal de los ingresos fiscales del país? ¿Por qué debemos permitir esa donación, aunque sea parcial? ¿Por qué Pemex y la CFE deben participar en casi igualdad de circunstancias en la lucha por el sector con los inversionistas privados? El argumento de la competitividad que se inscribe en la lógica neoliberal y del Consenso de Washington descuida y desdeña otras posibles opciones y alternativas para mejorar la eficiencia, la eficacia y permita combatir la corrupción en Pemex y en la Comisión Federal de Electricidad.

El argumento de la falta de recursos del Estado mexicano para destinarlo a la inversión en el sector energético no tiene sustento. La razón por la que Pemex no invierte lo suficiente en la industria petrolera obedece a que la renta petrolera se emplea para sostener el presupuesto de la nación. Como ya se ha indicado, casi el 40% de los recursos fiscales del país provienen de la venta del crudo mexicano, siendo Pemex el contribuyente número uno del país.⁴³

⁴³ Adicionalmente, debe decirse que Pemex Internacional administra 1.2 billones de pesos fuera del país a través de empresas privadas constituidas en paraísos fiscales, que no son supervisadas ni auditadas por la Auditoría Superior de la Federación, y que no forman parte del presupuesto ni de la contabilidad nacional. Bartlett Díaz, Manuel (coord.), *Estrategia urgente en defensa de la nación*.

Tal como apunté en otro trabajo,⁴⁴ Pemex no se ha modernizado porque los excedentes y beneficios de la industria energética no se dedican a actualizar las instalaciones, explorar y perforar pozos, construir refinerías, ductos, capacitar a los técnicos, o invertir en investigación científica o tecnológica, sino en pagar a la hacienda pública contribuciones, vía el pago de derechos, que ningún otro contribuyente del país entrega al fisco en esas proporciones. Lo que ha quedado pendiente en México desde los años sesenta del siglo pasado es una profunda reforma fiscal —la reforma fiscal de 2013 no cumplió a cabalidad ese cometido, entre otras cosas porque no fue una reforma integral— que grave a las grandes empresas nacionales y transnacionales que no pagan al fisco de manera proporcional, como cualquier otro contribuyente, sino que gozan de beneficios fiscales mediante mecanismos de consolidación fiscal, subsidios y créditos, que el resto de los contribuyentes comunes no reciben.

El Estado mexicano podría, mediante esa reforma fiscal faltante, obtener recursos para el desarrollo de su industria energética. También podría reducir el costo de la administración pública mediante la reducción de las altísimas prestaciones que reciben los servidores públicos de alto nivel del gobierno, prestaciones que no reciben en otros países del mundo desarrollado los servidores públicos equivalentes. Podría, igualmente, realizar una reforma al artículo 28 de la Constitución para emplear parte de las reservas del Banco de México en el desarrollo de la industria energética. También podría, a través de las reformas legales pertinentes, destinar los recursos depositados en las Afores a financiar a la industria energética. Además, como las grandes empresas petroleras del mundo, el gobierno mexicano podría acudir al financiamiento externo mediante la autorización de las bases de ese endeudamiento por el Congreso de la Unión. Es decir, existen maneras nacionales, sin tener que liberalizar o privatizar

Política energética para que México sea potencia económica en el siglo XXI, México, Partido del Trabajo, 2013.

⁴⁴ Cárdenas Gracia, Jaime, *En defensa del petróleo*, México, UNAM, 2009, pp. 132-135.

el sector energético, que pudo haber realizado nuestro gobierno para modernizar y seguir consolidando su industria energética nacional. La ausencia de recursos financieros para apuntalar el despegue de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad es solo un pretexto para entregar al extranjero parte de nuestra renta petrolera.

Otro debate previo a la reforma constitucional energética versó sobre la ineficiencia de Pemex. Se trata de una apreciación incorrecta. De acuerdo con los propios datos de Pemex y de la CFE, se trata de organismos totalmente rentables. ¿Cómo no va a ser rentable, en el caso de Pemex, una empresa que invierte por barril diez dólares para extraer el crudo y lo vende a cien dólares? Pemex y la Comisión Federal de Electricidad son de las empresas energéticas más rentables del mundo. Precisamente de su rentabilidad y beneficios surge el interés de las grandes empresas energéticas del mundo por participar en nuestro país y quedarse con parte de esos beneficios. Las empresas energéticas foráneas no habrían presionado al gobierno mexicano con esta reforma si no se tratara de un “negocio” profundamente rentable. La propia información de Pemex que divulga en el extranjero así lo señala.⁴⁵

La pérdida de capacidad financiera de Pemex se explica, tal como ya ha quedado comentado, por su gran contribución al fisco mexicano y por la deliberada limitación de su capacidad de inversión, decidida desde los años ochenta del siglo pasado. Es verdad que Pemex y la Comisión Federal de Electricidad tienen los mayores problemas de corrupción de la administración pública federal —principalmente derivados del contratismo—, tal como cada año nos muestra la Auditoría Superior de la Federación, pero ese tipo de problemas no se resuelven privatizando o liberalizando el sector energético, sino mediante más y mejores instrumentos nacionales anticorrupción, de transparencia y de rendición de cuentas.

El debate sobre la necesidad imperiosa de hacer inversiones urgentes en aguas profundas y en el *shale gas* es un debate impues-

⁴⁵ Pemex, “Presentación a inversionistas”, enero de 2013, en www.pemex.com.

to por el sector energético de los Estados Unidos.⁴⁶ México para el funcionamiento de su economía consume solo 1.5 millones de barriles al día, y producimos en este momento casi 2.5 millones de barriles diarios; es decir, nuestro país produce más de lo que consume, porque el excedente se vende casi en su totalidad a nuestros vecinos del norte, porque ellos así lo han decidido con la complicidad de los débiles gobiernos mexicanos, porque no hemos desarrollado una industria petroquímica poderosa, y por las razones fiscales que ya se han comentado. Antes de la reforma constitucional energética, el gobierno mexicano aludió a la necesidad de incrementar en los próximos años la producción a 3.5 millones de barriles diarios —así se expone en la iniciativa de reforma constitucional del titular del Ejecutivo federal—, sin tener en cuenta las reservas probadas de petróleo que posee nuestro país —que solo son suficientes para extraer crudo durante un poco más de diez años al ritmo de producción vigente, y que debieran por tanto obligarnos a utilizar nuestros recursos energéticos de manera más racional— y sin advertir las consecuencias que esa decisión traerá a nuestro país en términos de nuestra seguridad energética futura y del medio ambiente.

La explotación de fuentes de energía en aguas profundas —explotación que ya realiza Pemex— y del gas asociado con las lutitas (*shale gas*), la podríamos efectuar, si fuera necesario, para proteger y garantizar los intereses nacionales, por nuestros medios o adquiriendo la tecnología en el mercado mundial. No tenemos por qué compartir la renta petrolera con el capital foráneo ni someternos y subordinarnos a decisiones adoptadas en el exterior. Si lo ha decidido así el gobierno mexicano, es porque ha recibido presiones del gobierno norteamericano, y nuestros gobernantes no han medido las consecuencias de este tipo de explotaciones. Por ejemplo, el *gas shale* se explota empleando el método del *fracking*, que consiste en la fracturación de las rocas a profundidades

⁴⁶ Maugire, Leonardo, “Oil. The Next Revolution. The Unprecedented Upsurge of Oil Production Capacity and What It Means for the World”, *The Geopolitics of Energy Project*, Cambridge, Kennedy School, junio 2012.

superiores a los dos mil metros, y exige componentes químicos peligrosos, además de grandes cantidades de agua para la explotación, lo que significa que es un método contrario al medio ambiente y a la salud humana. Por eso, en muchos países del mundo, principalmente europeos, se ha prohibido esa explotación —en distintas ciudades de los Estados Unidos existen crecientes protestas sociales en contra de este tipo de explotaciones—.

Las razones por las que los Estados Unidos promueven la explotación del *shale gas* es porque piensan que este tipo de energéticos les dará la autosuficiencia energética en pocos años, y como su vecino del sur, también tiene reservas de lutitas o esquisto —principalmente en los estados de Coahuila, Nuevo León, Tamaulipas y Veracruz— les parece importante para su autodeterminación energética que se exploten en México para salvaguardar y consolidar su seguridad energética. De esta suerte, se crea el ámbito de la seguridad energética de América del Norte, en donde los estadounidenses decidirán sobre todas las circunstancias de la explotación de los recursos energéticos existentes al norte del río Bravo. Para ello, se requiere de la reforma constitucional mexicana a fin de desplegar ese potencial productivo.

Uno de los debates soterrados de la reforma constitucional en materia energética, y generalmente expuesto por los críticos a la reforma constitucional, residió en por qué México no desarrolla por sí mismo la refinación, la petroquímica y la recuperación del gas asociado. Desde hace décadas nuestro país se ha visto obligado por el gobierno norteamericano para venderle el crudo, lo que la reforma constitucional de 2013 alienta. No hemos logrado consolidar toda la cadena de valor de la industria energética debido a razones geopolíticas. Estados Unidos nos ha presionado para que adquiramos las gasolineras de sus refinerías del Golfo, lo que ha impedido que desde hace más de cuarenta años no se construya una refinería en México —a pesar de que en 2008 Felipe Calderón se comprometió a construir una—. Los norteamericanos también han desalentado la consolidación de una poderosa industria petroquímica nacional —para no tener competencia no desean

tener una Corea o un Japón al sur de su frontera—, y, también, debido a la presión de extraer el crudo de manera abundante y lo más rápido posible, se han empleado técnicas irracionales; por ejemplo, en nuestro pozo más emblemático, que es Cantarell, se ha utilizado inyección de nitrógeno, lo que provoca la pérdida de millones de pies cúbicos de gas asociado.⁴⁷

La necesidad de una industria energética integrada, que comprendiera todas las fuentes de energía posibles —renovables y no renovables— además de todas las fases de la industria involucradas, debiera ser un objetivo estratégico de nuestra nación. Sin embargo, la reforma constitucional energética de 2013 hace añicos esa aspiración y orienta a la industria energética nacional al extractivismo de los recursos naturales —aumento en la extracción de crudo y no consolidación de las industrias relacionadas con la refinación, la petroquímica y la recuperación del gas asociado—. Por el contrario, las corporaciones petroleras más importantes del mundo promueven su integración productiva, tecnológica y económica, con el interés de aumentar el valor agregado a los hidrocarburos, mediante fuertes inversiones en todas las áreas de la industria energética.

El debate sobre por qué el sector privado externo está más capacitado que el Estado para explotar los recursos energéticos del país permeó la reforma constitucional energética de 2013. Los dogmas del Consenso de Washington y toda la lógica económica neoliberal estuvieron presentes. Según esa lógica, la que no siempre se acredita con medios empíricos, el Estado es ineficiente, ineficaz y corrupto, y solo el mercado puede garantizar la eficiencia, la eficacia y la disminución de la corrupción en los procesos productivos. La verdad es que la ineficiencia, la ineficacia y la

⁴⁷ El ingeniero Francisco Garaicochea, jubilado de Pemex y miembro de la asociación civil “Constitución de 1917”, ha denunciado desde su inicio la irracionalidad de inyectar nitrógeno a los pozos petroleros y de no invertir en la recuperación de gas asociado. Según uno de sus documentos, de 2000 a 2010, Pemex quemó más de 1,400 millones de millones de pies cúbicos de gas rico en gasolinas, con un valor superior a 12,000 millones de dólares. Garaicochea, Francisco, “Documento de trabajo”, inédito, 2012.

corrupción pueden presentarse en ambos ámbitos. El mercado no garantiza ser mejor que el Estado, y ahí está el ejemplo de la crisis financiera mundial de 2008. Lo que se requiere para volver eficaz y eficiente a ambas esferas es establecer las instituciones reguladoras fuertes e independientes y las vías de control y de fiscalización adecuadas. Tanto el Estado como el mercado pueden ser eficientes, eficaces, y pueden reducir la corrupción. En el caso de la energía, tanto por su trascendencia para el desarrollo de la economía nacional como por razones constitucionales e históricas, que tienen que ver con nuestra soberanía y con las decisiones políticas fundamentales, lo prudente era mantener al sector en manos del Estado sin liberalizarlo. Como se explicará en los capítulos siguientes, la liberalización o privatización de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad arrojará consecuencias muy negativas para nuestro país, pues de entrada, además de perder soberanía, compartiremos la renta petrolera y disminuirémos con motivo de la reforma nuestros ingresos fiscales.

Uno de los debates propios del pensamiento único neoliberal consistió en indicar que el único camino para la modernización de Pemex y de la Comisión Federal de Electricidad era su liberalización o privatización plena. Se emplearon ejemplos de otros países para asegurar que todos los países civilizados van por ese camino. En especial se citó el ejemplo del Brasil, de Petrobras, sin reparar en que la liberalización del sector en ese país se dio durante la vigencia de los gobiernos de centro derecha, principalmente durante el gobierno de Cardoso, pero que durante los gobiernos de Lula da Silva y el actual se ha iniciado en Brasil un proceso de renacionalización, en donde los nuevos yacimientos se explotan al cien por ciento por el Estado brasileño. Además, las generalizaciones del gobierno mexicano no advirtieron que los procesos de liberalización en cada país presentan matices importantes para mantener cierto control y predominancia sobre el sector energético que en México debieron estar presentes y no lo están. Por ejemplo, en Brasil, la liberalización no se realizó en términos absolutos. Así, podemos destacar estas diferencias del modelo brasileño comparado con el mexicano: 1) Petrobras invierte en investigación y desarrollo tecnológico diez veces más que Pemex; 2) Petrobras no inyecta nitrógeno a sus yacimientos

como lo hace Pemex para dilapidar el gas asociado, sino que inyecta gas natural; 3) Petrobras ha continuado explorando por su cuenta y ha descubierto grandes reservas bajo formaciones salinas; 4) Petrobras tiene más de veinte proyectos de explotación en otros países, a diferencia de Pemex, que no tiene uno solo; 5) Petrobras no quema gas natural a la atmósfera cuando extrae crudo —aprovecha el gas asociado—; 6) Petrobras invierte solamente en proyectos rentables, mientras que Pemex invierte en proyectos como el de Chicontepec, que solo son rentables para los contratistas privados; 7) Petrobras solo diseña y otorga contratos en donde tiene participación exclusiva o mayoritaria; es decir, nunca deja el terreno totalmente en manos privadas; 8) Petrobras utiliza técnicas de extracción que Pemex ha desechado —el bombeo electrocentrífugo—; 9) en Brasil se cuenta con órganos reguladores más independientes y efectivos que los que tenemos en México, y 10) Petrobras emplea la inversión privada de manera subordinada y limitada, a diferencia del esquema mexicano.⁴⁸

Entre la privatización y la liberalización, que casi sin condiciones se eligió en México y el estatismo que se cuestionaba, existían otras vías y caminos que pudieron ser escogidos para que nuestro país no perdiera el control y la administración de sus recursos energéticos, incluyendo mantener bajo el Estado su control y administración. Los promotores de la reforma constitucional energética de 2013 no midieron la naturaleza y poder de los intereses que ingresarán a nuestro país al aplicarse la reforma energética. Este tipo de reformas estructurales no son como otras modificaciones constitucionales y legales, en donde se liberaliza un sector de la economía para generar condiciones de libre mercado, y sus consecuencias no son negativas para el país en términos de pérdida de soberanía. La reforma constitucional energética de 2013 que liberaliza al sector energético es una reforma de otra magni-

⁴⁸ Bartlett Díaz, Manuel (coord.), *Estrategia urgente en defensa de la nación. Política energética para que México sea potencia económica en el siglo XXI*, México, Partido del Trabajo, 2013, pp. 128 y 129.

tud, no es una reforma económica más, y por eso los “liberalizadores” o “privatizadores” del país debieron pensárselo dos veces y analizar todas las alternativas posibles, de acuerdo con la experiencia comparada. Con la reforma constitucional en materia energética llegarán a México poderes económicos que influirán decisivamente en todas nuestras decisiones: económicas, energéticas, políticas, sociales, militares, etcétera.

Uno de los debates más retóricos y demagógicos, impulsado por el gobierno y los promotores de la reforma, fue el debate sobre el medio ambiente y la salud. Las nuevas explotaciones que se proponen en el sector —aguas profundas y lutitas— utilizan técnicas susceptibles de tener grandes impactos ambientales y en la salud, que la reforma constitucional energética de 2013 soslaya. El modelo propuesto en la reforma constitucional está centrado en la exploración y explotación de gas en yacimientos no convencionales, lo que contradice los compromisos asumidos por México en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, y que fueron reafirmados en la Ley General de Cambio Climático. La reforma constitucional energética de 2013 puede erigirse en el detonante de riesgos económicos, sociales y ambientales asociados al calentamiento global, cuyas consecuencias pueden ser devastadoras para nuestro país y el resto del mundo. Las acciones del poder formal en el marco de la reforma energética de 2013 son una muestra de la línea neoliberal extractivista. Los logros socioambientales construidos a lo largo del tiempo se diluyen ante el embate de la apertura comercial y el libre mercado, que se centra en la maximización de la explotación extensiva de hidrocarburos mediante la apertura a la participación privada, sin considerar como eje transversal del desarrollo nacional a la sustentabilidad. La reforma constitucional energética de 2013 es resultado de la cooptación de las cúpulas de poder, incluso las representativas, quienes mostraron una total desvinculación y desinterés por las implicaciones ambientales y sociales de la misma y se alinearon a los dictados hegemónicos que ponderan sobremanera a

los hidrocarburos como una mercancía y desdeñan los derechos humanos.⁴⁹

El debate jurídico que es materia de este libro fue, sin duda, uno de los más apasionantes. En esa deliberación se planteó el problema de si los recursos energéticos, en tanto recursos de la nación, que solo pueden ser explotados por ésta, constituyen decisiones políticas fundamentales, y si los hidrocarburos y la electricidad están constitucionalmente reconocidos como decisiones políticas fundamentales. ¿Qué entraña jurídicamente esa consideración? ¿Puede una decisión política fundamental ser trastocada o menoscabada por el Constituyente Permanente o se requiere de un Constituyente originario para privar a la nación y al Estado de la explotación exclusiva de estos recursos? ¿Había que consultar a la ciudadanía o a los pueblos originarios sobre esta reforma constitucional? La manera atropellada en la que se aprobó la reforma constitucional en materia energética ¿violó el procedimiento de reforma constitucional? ¿Qué normas constitucionales se infringieron con esta reforma? ¿Puede una reforma constitucional ser inconstitucional y cuáles son las vías jurídicas para hacer valer una inconstitucionalidad de este tipo? ¿Es posible el derecho a la desobediencia o la resistencia en contra de esta reforma? Éstas y otras preguntas forman parte del análisis que se formula en estas páginas.

3. *Propuestas alternativas de una reforma energética nacionalista*

México necesitaba una reforma energética, pero diferente a la que fue publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 20 de diciembre de 2013. La reforma que nuestro país requería impli-

⁴⁹ Anglés Hernández, Marisol, “Reforma energética y cambio climático. Algunos puntos de desencuentro”, en Cárdenas Gracia, Jaime (coord.), *Reforma energética: análisis y consecuencias*, México, UNAM, 2014 (inédito), y Sheinbaum Pardo, Claudia, “La reforma energética en el contexto internacional”, en Cárdenas Gracia, Jaime (coord.), *Reforma energética: análisis y consecuencias*, México, UNAM, 2014 (inédito).

caba sin modificar las decisiones políticas fundamentales previstas en la Constitución, tomar en cuenta las siguientes consideraciones: 1) garantizar los principios que estuvieron vigentes en la Constitución antes de la reforma de diciembre de 2013 y mantener fuera del libre comercio internacional a los hidrocarburos y a la electricidad; 2) defender la soberanía nacional en materia de energía y evitar los contratos de exploración y extracción de crudo, y solo permitir los contratos de servicios; 3) mantener por parte del Estado el control total de la industria de hidrocarburos y de electricidad; 4) no permitir los contratos de utilidad ni de producción compartida ni las licencias, porque todas esas formas de contratación o de autorización implicarán que compartamos la renta petrolera con los intereses foráneos; 5) combatir de manera rigurosa la corrupción en Pemex y en la CFE, tanto en el ámbito de los contratos como en el sector sindical; 6) transparentar el funcionamiento de los consejos de administración en Pemex y de la CFE; 7) reducir la exportación de crudo al extranjero y desarrollar la industria petroquímica nacional; 8) construir las refinerías que requiere nuestro país; 9) promover el desarrollo científico y tecnológico nacional en materia de energía; 10) desarrollar con medios nacionales las energías renovables; 11) involucrar a la sociedad en la política energética del país; 12) lograr que la industria energética sea la palanca del desarrollo nacional; 13) realizar una reforma fiscal que grave a las grandes empresas del país que ahora están protegidas por privilegios, créditos y condonaciones fiscales; 14) reformar el artículo 28 de la Constitución, para que parte de las reservas del Banco de México se destinen al desarrollo nacional y a la creación de infraestructura; 15) reducir la carga fiscal de Pemex, previa una reforma fiscal que grave a las grandes empresas de este país, y buscar fuentes internas y nacionales para el financiamiento de la industria energética nacional; 16) no utilizar la renta petrolera para sufragar el gasto corriente del gobierno sino para apuntalar el desarrollo de las infraestructuras, de las obras públicas, de la industria nacional y del mercado interno; 17) establecer una estrategia de energía nacional que

sea discutida socialmente y que se oriente a garantizar la soberanía energética del país; 18) desarrollar esa estrategia en el marco de políticas de desarrollo sostenible; 19) realizar la explotación de los hidrocarburos cuidando el medio ambiente de manera integral, y 20) maximizar obligatoriamente la recuperación de hidrocarburos, incluyendo el gas natural.⁵⁰

Estas y otras medidas de carácter nacional pudieron realizarse sin tener que entregar la riqueza energética de nuestro país al extranjero. El gobierno federal y el Constituyente Permanente nunca exploraron las diferentes alternativas nacionalistas, socialmente responsables y democráticas, a la alternativa constitucional que impusieron. Las razones del proceder de la elite gobernante son geopolíticas, y obedecen a las presiones del gobierno de los Estados Unidos, de los organismos financieros internacionales y de las grandes empresas petroleras mundiales, las que siempre quisieron regresar a nuestro país después de la expropiación petrolera de 1938. Esas razones también obedecen a la debilidad de la elite gobernante y a sus afanes entreguistas.

⁵⁰ Jiménez Espriú, Javier, *Análisis a la reforma energética 2013*, México, Editorial Innova, 2013.