



Centro de Estudios Espinosa Yglesias

Proyecto de evaluación de leyes

Evaluación comparativa de las iniciativas en materia energética

Panel de evaluadores

Dr. José Luis Alberro

Lic. Javier Beristain Iturbide

Dr. Luis de la Calle

Dr. Jorge Chávez Presa

Dr. Carlos Elizondo

Dr. Gerardo Esquivel

Dra. Miriam Grunstein

Dr. Carlos Heredia

Dra. Lourdes Melgar

Dr. Roberto Newell

Dr. Rogelio Ramírez de la O

Dr. Fernando Salas

Mtro. Jesús Silva Herzog Flores

ÍNDICE

Hojas de Evaluación.....	3
I. Presentación.....	9
I.1. Aspectos metodológicos.....	11
II. Consideraciones generales.....	12
III. Consideraciones particulares.....	15
III.1 Aspectos legales.....	15
III.2. Arquitectura institucional.....	17
III.2.1 <i>Estructura de PEMEX</i>	17
III.2.2 <i>Órganos reguladores</i>	20
III.3. Participación privada/Contratos.....	24
III.4. Gestión de PEMEX.....	26
III.4.1 <i>Justificación del gobierno corporativo</i>	26
III.4.2 <i>Composición del Consejo de Administración</i>	29
III.4.3 <i>Sindicato</i>	31
III.4.4 <i>Vigilancia y transparencia</i>	32
III.5. Aspectos económicos y fiscales.....	34
III.5.1 Eficiencia.....	34
III.5.2 Debate sobre apertura internacional.....	36
III.5.3 Precios de transferencia.....	38
III.5.4 Medio ambiente.....	39

Las calificaciones otorgadas a las iniciativas son, en general, regulares o reprobatorias. Las propuestas no abordan ni resuelven satisfactoriamente los problemas existentes. Las soluciones propuestas oscilan entre lo no suficiente y lo inviable. La iniciativa presentada por el Poder Ejecutivo Federal obtuvo una calificación promedio de 6.3; la presentada por el PRI de 3.4 y la presentada por el FAP de 2.4; en una escala de 0 a 10 en la que 5 es medianía. Es importante señalar que la evaluación de las iniciativas del Ejecutivo, del PRI y del FAP, tuvieron lugar en momentos distintos (8 de mayo, 12 de agosto y 4 de septiembre respectivamente), con paneles de evaluación de 10 miembros o más, en los que al menos 8 de sus miembros estuvieron presentes en todas las evaluaciones.

Hojas de Evaluación

Conjunto de iniciativas en materia energética.

CRITERIO	POND.	Ejecutivo	PRI	FAP
1. Definición del problema	10%	5.6	3.6	3
2. Alternativas y soluciones propuestas	22%	6.3	3.5	2.7
3. Aspectos legales	23%	5.1	4.2	2.4
4. Simplicidad, claridad y accesibilidad	1.25%	6.3	2.4	5.6
5. Impacto anticipado: costos y beneficios	30%	7.3	2.1	2.1
6. Factibilidad e instrumentación	10%	7	5.5	1.9
7. Congruencia presupuestaria	1.25%	6.6	3.1	1
8. Cumplimiento: sanciones y monitoreo	1.25%	6.7	3.6	2.6
9. Evaluación ex post	1.25%	6	3	2.1
Calificación final		6.3	3.4	2.4

CRITERIO	Ejecutivo	PRI	FAP
1. Definición del problema	<p>El diagnóstico es pobre y realizado por las partes interesadas, restándole credibilidad. No define cabalmente el problema. Las consideraciones mínimas del debate deben incluir:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El establecimiento de un mercado competitivo de energéticos. 2. La definición de la renta petrolera, su maximización, distribución y el derecho de las generaciones futuras a participar de los recursos naturales. 3. El impacto de actividades sucedáneas en la administración de la renta petrolera. 4. La naturaleza de PEMEX y su régimen de excepción. 5. La arquitectura institucional del mercado petrolero. 6. El papel del Sindicato. 7. Los contratos colectivos de trabajo y la naturaleza y carga actuarial de las pensiones. 	<ul style="list-style-type: none"> • El diagnóstico está ideologizado e influido fuertemente por aspectos político-partidistas y por la voluntad de que la iniciativa sea aprobada en el Congreso; ello lo aleja de un diagnóstico donde prevalezcan los aspectos técnicos. • El planteamiento del problema prioriza el monopolio de PEMEX y se aleja de la posibilidad de abrir el sector de hidrocarburos a la competencia. • En este contexto, los posibles aciertos técnicos que pudiera tener la definición del problema se diluyen y confunden con el propósito político parlamentario de la propuesta. 	<ul style="list-style-type: none"> • El diagnóstico no se ajusta a la realidad del sector petrolero. Las experiencias comparadas no son consideradas. <p>A decir de los evaluadores, esta propuesta tiene más un viso de postulado político que de propuesta de reforma, y si bien da luz sobre las deficiencias de las iniciativas que le preceden, no da solución a los problemas de fondo que dieron origen a dichas iniciativas.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resulta positivo que se dé un tratamiento al tema de las pensiones; sin embargo, la solución propuesta no explica cómo subsanar la merma de recursos que la puesta en práctica de la iniciativa ocasionaría al Gobierno Federal.
2. Alternativas y soluciones propuestas	<p>Falta imaginación en la propuesta de soluciones:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Uno de los principales problemas del sector y un freno importante para la competitividad del resto de la economía es que en México no hay un mercado de productos energéticos en que se fijen precios, se asegure el abasto y se negocien contratos de compra venta de largo plazo. • La Constitución no reconoce la 	<ul style="list-style-type: none"> • En general, las soluciones propuestas se refieren a un problema distinto del que se necesita resolver. • Al igual que en el diagnóstico, están diseñadas con un fuerte criterio político en detrimento del aspecto técnico. 	<ul style="list-style-type: none"> • En general, la carga fiscal de las soluciones propuestas las hace inviables. Por ejemplo, la propuesta de desaparición de los Proyectos de Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS). • Respecto a la reestructuración de PEMEX no se señala la forma en que se reintegraría a los organismos descentralizados, ni se indica qué

	<p>comercialización de productos energéticos—con la excepción del servicio público de energía eléctrica —como una actividad estratégica que deba ser monopolizada. Al contrario, el artículo 28 prohíbe las prácticas monopolísticas aún para las entidades paraestatales del Estado, salvo las marcadas en el mismo artículo como áreas estratégicas.</p> <p>Si bien la iniciativa da pasos positivos para transformar a PEMEX de un organismo paraestatal a algo más cercano a una empresa eficiente, su naturaleza jurídica - misma que no se modifica— le impone limitaciones severas que no se resuelven con esta iniciativa.</p> <p>Es responsabilidad del Estado conseguir la máxima renta petrolera. Esto implica vender siempre el crudo al máximo precio posible y extraerlo al menor costo posible. La maximización de esta renta refleja precisamente la intención de los artículos 27 y 134 de la Constitución. El primero da a la Nación el dominio directo de los hidrocarburos y de su aprovechamiento (renta), y el segundo obliga a la administración eficiente, eficaz y honrada de los recursos y a asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Mientras que el diagnóstico del problema indica la necesidad de resolver el problema de la exploración, sobre todo en las aguas profundas, donde el riesgo es mayor y no existe certeza sobre el éxito que se pueda tener, las soluciones propuestas, sobre todo en la naturaleza de los contratos, se dirigen a mejorar la situación de las empresas de servicios y no la situación de las empresas petroleras que podrían llevar a cabo la exploración que se requiere en las aguas profundas. Es poco probable que la propuesta se traduzca en inversiones. • La propuesta de los organismos filiales pudiera ser, según algunos de los evaluadores, una solución en el ámbito de la construcción de refinerías y también para obras en el mar, siempre y cuando no cargue con el mismo costo laboral que la operación actual. Según otros evaluadores, los organismos filiales significan una balcanización o feudalización en beneficio de los grupos que redactaron la ley. • La composición del Consejo de Administración de PEMEX es cuestionable porque los consejeros profesionales no serían independientes, por la indefinición 	<p>entidades serán competentes para llevar a cabo dicha reestructuración.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La propuesta de integración del Consejo de Administración, y de definición de sus funciones y facultades, es congruente con la intencionalidad política de hacer de PEMEX una paraestatal autorregulada. Sin embargo, la propuesta de incluir consejeros sociales como miembros permanentes del Consejo de Administración no es congruente con la idea de fortalecer el gobierno centralizado de PEMEX. • La propuesta de que el Poder Legislativo participe en el nombramiento de consejeros del Consejo de Administración y tenga injerencia en la designación del Director General de PEMEX rebasa las facultades constitucionales del Congreso. • La propuesta de introducir el voto secreto en la designación de los miembros del Consejo de Administración y la reducción de 5 a 2 en el número de representantes del Sindicato en este órgano de dirección fue considerada como positiva. • Se consideró perniciosa la tendencia autárquica de la propuesta. Como ejemplo, la propuesta de dejar de
--	---	---	---

	<p>financiamiento y oportunidad. No utilizar las mejores tecnologías disponibles para la exploración y extracción viola el sentido y la letra de la Constitución.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Aunque la iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo quiera otorgar a PEMEX un régimen de excepción, en ningún caso puede quedar exento del artículo 134 de la Constitución y debe procurar plena certidumbre jurídica. • No se atacan correctamente los temas de transparencia y rendición de cuentas. 	<p>de pertenecer o al gobierno o a PEMEX; por la propuesta de que sean ratificados por el Senado sin que este último tenga facultades constitucionales para ello; y por el reparto de favores políticos que la ratificación pudiera representar.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Retrocede en el ámbito de la apertura a la competencia porque fortalece el monopolio estatal de PEMEX en términos del área del comercio de los productos de este sector. • No hace propuestas de reforma con respecto al Sindicato, excepto en el caso del Consejo de Administración. • No establece los medios necesarios para el financiamiento del fondo para la transición energética porque no propone reformas a la Ley Federal de Derechos. 	<p>importar gas trae aparejados costos económicos y ambientales innecesarios, además de ignorar el principio básico de ventaja comparativa en el comercio internacional.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esta propuesta consolida la posición monopólica de PEMEX, en áreas que van más allá de las establecidas por la Constitución. • El tema de precios de transferencia dio lugar a un debate entre los evaluadores. Mientras que para algunos el sistema actual de precios de transferencia debe ser objeto de una revisión, como propone el FAP, para otros no hay evidencia de que dicho sistema origine ineficiencias.
<p>3. Aspectos legales</p>	<p>Se detectaron problemas en al menos los siguientes aspectos clave:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Implicaciones de establecer un régimen de excepción para PEMEX que convive con la legislación general. Esta dualidad puede generar incertidumbre y amplio ámbito de discrecionalidad en perjuicio de la eficacia de la norma. 	<p>Se detectaron los siguientes aspectos clave:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Existen mejoras en algunos temas como el régimen de adjudicaciones, especialmente en las licitaciones públicas, el cual es más detallado y dota a los actores involucrados de mayor seguridad jurídica. • Existe confusión en el régimen de contratos. El artículo 59 de la 	<ul style="list-style-type: none"> • Salvo ciertas frases, el lenguaje está bastante cuidado; sin embargo, la terminología utilizada es programática y no legislativa. No señala cómo procurará, fomentará o llevará a cabo las acciones descritas en su propuesta. • El cuidado en la defensa de la constitucionalidad de la propuesta se centra en los aspectos que se

	<p>2. Definición de los contratos de desempeño y su constitucionalidad, y congruencia con lo acordado en el TLCAN para los contratos de riesgo.</p> <p>3. Órgano emisor de normas internas y conflictos con terceros por el papel de PEMEX como autoridad.</p> <p>4. Naturaleza jurídica de las pensiones de los trabajadores de PEMEX que, en principio, no son deuda pública ya que no tienen como contraparte un activo que genere su propia fuente de pago como tampoco fueron aprobadas por el Congreso como señala la fracción VIII del artículo 73 de la Constitución.</p>	<p>propuesta de Ley Orgánica de PEMEX presentada por el PRI es un ejemplo de vaguedad que responde a las suspicacias que despertó la generalidad de la propuesta del Ejecutivo al respecto. Esto, por una parte, lo puede hacer menos impugnabile constitucionalmente, lo que no significa que sea mejor desde el punto de vista de su contenido.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se criticó que la redacción esté llena de adjetivos y negaciones. Se mencionó que algunos cambios a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional –como la mención de que las actividades en estas materias son su función directa, exclusiva y excluyente– van más allá de la Constitución. • En general se trata de un proyecto que se deriva de una serie de reacciones políticas a la iniciativa del Ejecutivo Federal, lo cual demerita la pulcritud jurídica. 	<p>relacionen con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. Sin embargo, propone medidas inconstitucionales como la intervención del Congreso en funciones para las que carece facultades constitucionales. Por ejemplo, su participación en el nombramiento de miembros del Consejo de Administración de PEMEX.</p> <ul style="list-style-type: none"> • La iniciativa pasa por alto el imperativo constitucional previsto en el artículo 134 de procurar eficiencia en la administración de los recursos públicos.
4. Simplicidad, claridad y accesibilidad	Se observa un lenguaje claro en lo general.	El proyecto es poco claro, disparateo en su redacción, y confuso en aspectos tan relevantes como la naturaleza de los contratos.	No existe un común acuerdo sobre este punto. Para algunos evaluadores, la redacción de la iniciativa, exceptuando los anexos, es en general clara. Para otros presenta vaguedades.
5. Impacto anticipado: costos y beneficios	Si bien la reforma no es suficiente para satisfacer lo que requiere el país en materia energética en general, es un buen avance en la dirección correcta. Una carencia importante consiste en la falta de discusión sobre	<ul style="list-style-type: none"> • La propuesta no va en la dirección correcta. Sería más costoso aprobarla en los términos propuestos que mantener el estatus quo. 	La propuesta es sumamente gravosa para las finanzas del Gobierno Federal y presenta tendencias contrarias a la forma como opera la industria petrolera a nivel internacional.

	<p>la conveniencia de que haya competencia en el sector el objetivo estratégico de PEMEX, el papel del Sindicato y el impacto actuarial de las pensiones de los trabajadores y su solución.</p> <p>Se hizo énfasis en la necesidad de generar un dictamen de impacto presupuestario que dé claridad a la viabilidad financiera de la propuesta.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •La política implícita de contenido nacional proteccionista aumentará los costos de inversión en PEMEX. <p>Se hizo énfasis en la necesidad de generar un dictamen de impacto presupuestario que dé claridad a la viabilidad financiera de la propuesta.</p>	<p>Se hizo énfasis en la necesidad de generar un dictamen de impacto presupuestario que dé claridad a la viabilidad financiera de la propuesta.</p>
6. Factibilidad e instrumentación	<p>La reforma es factible pero se anticipan problemas jurídicos.</p>	<p>La reforma es factible formalmente pero no resuelve los problemas de fondo y además, si se llegara a poner en práctica, sería "regresiva".</p>	<p>La propuesta del FAP es inviable por la carga fiscal que impone para el Gobierno Federal y porque no propone mecanismos claros de implementación para la misma.</p>
7. Congruencia presupuestaria	<p>No tiene congruencia presupuestaria en el tiempo al no considerar las pensiones de los trabajadores, ni imprimir competencia que limite la merma de la renta petrolera.</p>	<p>No tiene congruencia presupuestaria porque no propone una solución adecuada a la merma de la renta petrolera ni aborda los pasivos de PEMEX.</p>	<p>No se tomaron en cuenta las consideraciones fiscales de las reformas propuestas.</p>
8. Cumplimiento: sanciones y monitoreo	<p>Injectar recursos a PEMEX no es suficiente para el cumplimiento de los objetivos planteados por el Ejecutivo. Por ejemplo, no hay una propuesta de resolver el problema de las pensiones ni de incrementar competencia en el sector.</p>	<p>No se establecen de manera expresa sanciones ni medios de monitoreo relacionados con el cumplimiento de las modificaciones propuestas.</p>	<p>No se establecen de manera expresa sanciones ni medios de monitoreo relacionados con el cumplimiento de las modificaciones propuestas. La propuesta misma se prevé inviable por recurrir a la utilización de recursos ya comprometidos.</p>
9. Evaluación ex post	<p>Todo dependerá de que se encuentre otro yacimiento importante y costeable. Faltan parámetros claros de evaluación.</p> <p>Es probable que esta reforma requiera ampliarse en el corto o mediano plazo para alcanzar los objetivos planteados.</p>	<ul style="list-style-type: none"> •No establecen parámetros claros de evaluación. •Puede anticiparse la hipótesis de que no atraerá la inversión de las empresas que se requieren para el ámbito de la exploración en aguas profundas. •Es altamente probable que se necesite otra reforma energética en el corto o mediano plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> •No se establecen parámetros de evaluación. •Es altamente probable que se necesite otra reforma energética en el corto o mediano plazo. •Pueden anticiparse agravantes a los problemas de eficiencia ya existentes en PEMEX.

I Presentación

Como un medio adecuado para cumplir su misión de fomentar la discusión seria de temas públicos y promover políticas más sólidas y eficaces, el Centro de Estudios Espinosa Yglesias (CEEY) continúa evaluando reformas o nuevas leyes de trascendencia nacional con la colaboración de expertos reconocidos en medios académicos, de consultoría y miembros de organizaciones civiles; el firme propósito es influir en los tomadores de decisión para que las observaciones de los comités sean recogidas en la legislación final.

El CEEY propuso a un grupo de expertos reconocidos la revisión metódica de los siguientes documentos:¹

a) La Iniciativa de Reforma Energética presentada ante el Senado de la República el 9 de abril de 2008 por el Poder Ejecutivo Federal, por conducto de la titular de la Secretaría de Energía, Georgina Kessel, comprendida en diversas propuestas: a) Iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo; b) Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; c) Reforma y adición a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; y d) Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos.

b) La Iniciativa de Reforma Energética presentada ante el Senado de la República el 23 de julio de 2008 por Senadores y Diputados del Partido Revolucionario Institucional, comprendida en diversas propuestas: a) Reforma y adición a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; b) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; c) Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; d) Adición a la Ley Federal de Entidades Paraestatales; e) Reforma a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas; f) Reforma a la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del

¹ El Senado convocó a foros de debate para la Reforma Energética. Se realizaron 23 foros entre el 13 de mayo y el 6 de agosto de 2008.

Sector Público; g) Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, h) Iniciativa de Ley de la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo; e i) Ley para el Financiamiento de la Transición Energética.

c) La Iniciativa de Reforma Energética presentada ante el Senado de la República el 25 de agosto de 2008 por Senadores y Diputados que conforman el Frente Amplio Progresista, comprendida en diversas propuestas: a) Política Energética de Estado y Fortalecimiento de PEMEX; b) Reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo; c) Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; d) Reformas a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía; e) Nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, f) Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Derechos; g) Adiciones a la Ley de Planeación; y h) Reformas y Adiciones a la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria.

En este documento comparativo se procuran consignar todas las observaciones que varios especialistas consideraron relevantes. La idea central de quienes otorgaron calificaciones positivas es que la propuesta es un avance merecedor de crédito, en tanto que la de quienes calificaron la reforma de deficiente es que no atiende con claridad aspectos centrales ni propone soluciones relevantes.

La calificación que otorgó el panel a las iniciativas presentadas por el Ejecutivo Federal fue de 6.3; a la presentada por el PRI de 3.4 y a la presentada por el FAP de 2.4. Se utilizó una escala de 0 a 10, en la que 5 es el punto intermedio entre valoraciones negativas y positivas. A continuación se detalla la metodología utilizada en esta evaluación.

I.1. Aspectos metodológicos

El presente documento tiene su origen en la evaluación de la iniciativa de Reforma Energética² que el CEEY dio a conocer el miércoles 28 de mayo de 2008. La posterior presentación de iniciativas en el Congreso concernientes al sector energético – por parte de las principales fracciones de oposición – fue objeto de dos nuevas evaluaciones por parte de los expertos que el CEEY convocó.

El panel de evaluación varió ligeramente en la composición de sus miembros a lo largo de las tres evaluaciones. El CEEY convocó a un total de 15 expertos, de los cuales ocho participaron en la evaluación de las tres iniciativas. Cuatro de los expertos sólo pudieron estar presentes en dos evaluaciones y tres más sólo estuvieron presentes en una evaluación. Cabe destacar que en todas las evaluaciones estuvieron presentes más de diez expertos. Dos de ellos decidieron omitir su nombre de la lista de evaluadores.

Sobre la presentación de resultados, se planteó la disyuntiva entre presentar de forma individual la evaluación a cada propuesta o un reporte final conjunto. Se optó por un reporte comparativo de las tres iniciativas (Ejecutivo, PRI y FAP), cuyas notas finales consisten en la calificación general del grupo de expertos de la forma en que las tres iniciativas abordan los problemas que enfrenta el sector energético en México, en particular el sector de hidrocarburos.

A continuación se presenta la evaluación en forma detallada. Para ello, en primer lugar se incluyen consideraciones generales en las que la pregunta a responder es si, en lo general, las iniciativas deben ser evaluadas de manera favorable o no. En segundo lugar, se incluyen aspectos específicos, en los que se evalúan cinco elementos: aspectos legales, arquitectura institucional, participación privada y contratos, gestión de PEMEX y aspectos económicos y fiscales.

² Del Poder Ejecutivo Federal.

II Consideraciones generales

El panel de expertos convocado por el CEEY para analizar las propuestas de Reforma Energética se pronunció en lo general por la necesidad de revisar este tema y generar espacios para un debate público informado.

Hubo coincidencia en la necesidad impostergable de enfrentar los retos del sector, como la reducción de reservas probadas con que cuenta el país, el papel de PEMEX en las finanzas públicas de México, y la factibilidad de que PEMEX opere con estándares internacionales de eficiencia en la transformación industrial de los hidrocarburos.

Se coincidió en que la iniciativa propuesta inicialmente por el Ejecutivo Federal no abarca cabalmente lo que realmente se necesita hacer, y se reconoció que ello obedece al ambiente político de alta sensibilidad en el tema. Hubo casi pleno consenso en el sentido de que muchos de los puntos de la iniciativa del Ejecutivo siguen la dirección correcta, pero que sólo eran “pequeños pasos” y que se necesita una transformación mucho más profunda del sector en su conjunto.

Si bien el panel reconoció la necesidad de que PEMEX cuente con más flexibilidad para sus operaciones como una petrolera de nivel internacional, se destacó que el camino que siguió la iniciativa del Ejecutivo Federal no es el mejor, ya que establecer un régimen de excepción para PEMEX tiene muchos problemas en términos jurídicos, de incentivos y de arquitectura institucional que podrían afectar negativamente su propio desarrollo.

Por su parte, la iniciativa del PRI, a decir de los expertos, parece haber sido redactada con un objetivo parlamentario político fundamental más que técnico: ubicarse en el medio entre la iniciativa del Ejecutivo y la que esperaban,

presentaría el FAP; con algo que fuera transitable en el Congreso y convertir en ello su principal virtud para reunir los votos necesarios para su aprobación.³

Los expertos criticaron la existencia de artículos redactados en un sentido negativo, que el PRI utilizó para tratar de deslindarse de cualquier insinuación privatizadora. Indican que se trata de una propuesta temerosa frente a la negociación. La mayoría de los participantes consideraron que si esto se aprobara sería un retroceso en materia petrolera—sobre todo por ser una reforma insuficiente que cancela la posibilidad de una reforma posterior más seria y completa—en un ambiente de corrosión donde los intereses políticos prevalecen sobre cuestiones técnicas, con posibles impactos económicos serios. Para algunos evaluadores este resultado es previsible, por el problema de selección adversa que enfrentan los legisladores. Es decir, la información técnica proviene de fuentes cuyo origen no tiene el nivel de confianza suficiente de las otras partes para ser aceptados únicamente como técnicos.

La propuesta del FAP generó diversos puntos de vista entre los evaluadores. Algunos coincidieron en la congruencia general del documento, y resaltaron la sobriedad con que—exceptuando los anexos—fue redactada. Para otros evaluadores, sin embargo, el lenguaje utilizado por la propuesta del FAP presenta vaguedades, como el hacer uso del término “contrato de riesgo”, que es coloquial y no técnico; o el utilizar reiteradamente los términos “extranjero” y “privado” para hacer referencia a sujetos de exclusión, sin menciones directas.⁴ Algunos consideraron que el clima de discusión es desfavorable para esta propuesta porque está permeado por la idea de que es necesario atraer inversión privada.

³ Al tiempo que se buscaron evitar medidas que pudieran implicar un costo político para el PRI.

⁴ Cabe recordar, señalaron en el panel, que hay empresas públicas extranjeras como Petrobras participando en el mercado, y privadas cuyo capital es nacional; en ese sentido no hay una distinción clara de qué tipo de organismo busca excluir esta propuesta de participación en la industria petrolera nacional.

En donde sí generó un mayor consenso la iniciativa presentada por el FAP fue en la inviabilidad de su puesta en práctica, que además de ser sumamente costosa para las finanzas del Gobierno Federal—sin ofrecer alternativas que compensen la reducción de sus recursos—presenta tendencias contrarias a la forma como opera la industria petrolera a nivel internacional. A decir de los evaluadores, esta propuesta tiene más un viso de postulado político que de propuesta de reforma, y si bien da luz sobre las deficiencias de las iniciativas que le preceden, no da solución a los problemas de fondo que dieron origen a dichas iniciativas.

Para algunos evaluadores esta propuesta agrega criterios en materia de seguridad energética, sustentabilidad de la plataforma de producción, diversificación de mercados y aumento del valor agregado de la producción. Apuntala la posibilidad de sinergias con la Comisión Federal de Electricidad al proponer la cogeneración de electricidad por PEMEX y a dar preferencia en igualdad de condiciones a las empresas nacionales. Todo esto define el carácter nacionalista de la propuesta.

El panel de evaluadores hizo énfasis en la necesidad de incluir un dictamen de impacto presupuestario serio en las tres iniciativas, que dé claridad a la viabilidad financiera de las propuestas y permita un debate sensato en el marco de lo que sí es posible realizar.

Al contrastar las reformas propuestas con la situación actual, la mayoría de los evaluadores coincidieron en que el *status quo* es preferible a la situación planteada tanto por el PRI como por el FAP. Consideraron que la propuesta del Ejecutivo también es limitada, un primer paso, y que no responde a cabalidad a lo que requiere la industria petrolera nacional. Para los expertos convocados, la postura actual de los grupos parlamentarios—incluido el PAN—en torno a la reforma energética que el país necesita sólo puede dar lugar—en el corto o

mediano plazos – a un nuevo debate, cuando la necesidad por una reforma se haga más evidente y más apremiante.

III Consideraciones particulares

III.1.Aspectos legales

Al analizar la iniciativa del Ejecutivo, los evaluadores detectaron problemas en al menos los siguientes aspectos:

a) Las implicaciones de establecer un régimen de excepción para PEMEX que convive con la legislación general.

b) Incertidumbre y amplio ámbito de discrecionalidad que disminuyen eficacia y generan opacidad.

c) Definición de los contratos de desempeño y su constitucionalidad, y congruencia con lo acordado en el TLCAN, en lo conducente a la posibilidad de incluir cláusulas de desempeño en los contratos de servicios.

d) Órgano emisor de normas internas y conflictos con terceros por el papel de PEMEX como autoridad.

e) Naturaleza jurídica de las pensiones de los trabajadores de PEMEX. Hicieron la mención de que las pensiones no son deuda pública, ya que no tienen como contraparte un activo que genere su propia fuente de pago. Asimismo, señalaron que dichas pensiones tampoco fueron aprobadas por el Congreso, como señala la fracción VIII del artículo 73 Constitucional.

Con respecto a la iniciativa del PRI, los evaluadores señalaron que desde el punto de vista jurídico esta propuesta tiene algunos aspectos mejor tratados que la iniciativa del Ejecutivo, pero que, en general, el diseño jurídico no es

sustancialmente mejor al de la iniciativa del Ejecutivo. Las mejoras, según señalaron, se deben a la retroalimentación de las críticas a la propuesta del Ejecutivo y los resultados de los foros alertaron al PRI de la necesidad de fortalecer los aspectos criticados.

Sobre los avances en la iniciativa del PRI, se mencionó que el régimen de adjudicaciones en esta iniciativa, en específico de licitaciones públicas, es mejor para quien va a contratar, tiene reglas más específicas, aunque es difícil prever si en la práctica estas reglas tendrán mejores o peores efectos. Mucho depende de las disposiciones reglamentarias que al efecto se expidan y de las bases de licitación.

En otros temas, por ejemplo en la tipificación de los contratos, la propuesta del PRI es bastante confusa, a decir de los evaluadores. Consideraron que el artículo 59 de la propuesta de Ley Orgánica de PEMEX propuesta por el PRI es una reacción a las generalidades del artículo 46 de la Ley Orgánica de PEMEX del proyecto del Ejecutivo Federal que generaron sospechas de que podría tratarse de contratos de riesgo. Esto, por una parte, lo puede hacer menos impugnabile constitucionalmente, lo que no significa que desde el punto de vista de su contenido sea mejor.

Mencionaron que algunos cambios a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional propuesta por el PRI—como la mención de que las actividades en materia de refinación son función directa, exclusiva y excluyente del Estado—van más allá de la Constitución. Se criticó el uso excesivo de adjetivos y la falta de homogeneidad en su redacción, que incurre en imprecisiones.

En general, se concluyó, que la iniciativa del PRI es un proyecto que resulta de una serie de reacciones políticas a la iniciativa del Ejecutivo Federal y que, de aprobarse, podría dar como resultado, un marco operativo jurídicamente impreciso que no responda a las necesidades de la economía mexicana.

Con respecto a la iniciativa del FAP, los evaluadores señalaron que en la exposición de motivos, salvo ciertas frases, el lenguaje está bastante cuidado; en la redacción el documento es superior a la iniciativa del PRI. Consideraron, sin embargo, que el lenguaje utilizado es programático y no legislativo. No señala cómo procurará, fomentará o llevará a cabo las acciones descritas en su propuesta.

El cuidado en la defensa de la constitucionalidad de la propuesta se centra en los aspectos que se relacionen con los artículos 25, 27 y 28 constitucionales. No se considera la inconstitucionalidad que podría derivar de conferir facultades al Poder Legislativo que la propia Constitución no le otorga. Por ejemplo, su participación en el nombramiento de miembros del Consejo de Administración de PEMEX. Otro vicio de inconstitucionalidad consiste en que la iniciativa pasa por alto el imperativo constitucional previsto en el artículo 134, que obliga al Gobierno Federal a administrar los recursos con eficiencia, eficacia y honradez.

III.2.Arquitectura institucional

III.2.1.Estructura de PEMEX

La propuesta del Ejecutivo establece que será por conducto de PEMEX y de sus organismos filiales y subsidiarios que el Estado realice las actividades que le corresponden en exclusiva en las áreas estratégicas del petróleo, demás hidrocarburos y petroquímica básica.

Al analizar la iniciativa del Ejecutivo en este tema, el panel de evaluadores coincidió en que esta propuesta constituye un avance porque establece y fortalece una serie de instituciones alrededor de PEMEX y al interior de la empresa paraestatal.

Los expertos coincidieron en que un elemento positivo de la reforma del Ejecutivo es la modificación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo propósito central es que la Secretaría de Energía (SENER) tenga

mejor definidas sus funciones en materia de organismo rector y formulador de las políticas públicas en materia energética, y en particular de la política petrolera.

La propuesta del Ejecutivo también dota a la SENER de instrumentos más efectivos para hacer valer su posición pues, históricamente, el Director General de PEMEX no ha tenido un contrapeso sustancial en la Secretaría de Energía. Se señaló que de mantenerse de la misma forma que en la actualidad, no se justifica una Secretaría de Estado encargada del sector.

El análisis de la estructura de PEMEX propuesta en la iniciativa del PRI se centró en la creación de organismos descentralizados filiales. Respecto de esta propuesta se presentaron dos posturas entre los evaluadores. Algunos señalaron que hay una expectativa de que los organismos descentralizados filiales se comporten como empresas espejo, al vincularse con los gobernadores e ir generando lealtades. Hay una lógica política de expansión de las actuales redes hacia estas nuevas entidades paraestatales.

Otros evaluadores mencionaron una posición distinta. Consideraron que, con la creación de organismos filiales, pudiera haber intenciones de favorecer a los Estados, pero que en realidad lo que estos organismos podrían perseguir es dar una respuesta a la falta de capacidad de ejecución de PEMEX. En este sentido, mencionaron que se puede observar que están centrados en la etapa de construcción y su intención inicial puede ser la construcción de refinerías o ductos. También es posible que llevaran a cabo actividades en el ámbito de la extracción.

Destacaron que aunque los organismos descentralizados filiales pueden contratar deuda, ésta estaría garantizada por PEMEX. Algunos participantes consideraron que serían una especie de “Pidiregas” espejo, aunque se mencionó también que durante toda la etapa de construcción estos proyectos no generan deuda.

Una parte de los evaluadores consideró que la ventaja de estos organismos podría consistir en segregarse a las filiales de las dificultades operativas del resto de PEMEX. Si, por ejemplo, se quisiera construir una refinería, sería adecuado hacerla a través de un vehículo separado del resto de PEMEX, con un órgano de gobierno y director propios, lo que permitiría, al menos durante la etapa de construcción, evitar la injerencia del sindicato y aumentar la eficacia. Entonces, según señalaron, no se debería descartar esta figura si es para la construcción.

Por último se refirieron a la operación. Al respecto advirtieron que si el sindicato opera en esta etapa en los mismos términos y condiciones como sucede en otras actividades de PEMEX, la iniciativa del PRI no tendría un impacto positivo en la operación. Entonces, concluyeron que esto podría ser útil si funcionara dentro del contexto de proyectos específicos. Estas filiales serían útiles por ejemplo en la explotación de yacimientos marinos en aguas profundas.⁵

En el caso de la iniciativa presentada por el FAP, ésta sostiene que las actividades del Estado relativas a áreas estratégicas del petróleo, hidrocarburos y petroquímica—entendiendo por éstas: exploración y explotación; refinación y elaboración de productos; procesamiento de gas natural, líquidos y gas artificial; y procesos industriales petroquímicos—se harán única y exclusivamente por conducto de PEMEX como entidad pública agrupada y centralizada.

La propuesta del FAP fue, en general, considerada como un retroceso y una manifestación político-ideológica que busca reintegrar a los organismos descentralizados, sin establecer los mecanismos para ello. Más aún, el panel considera que la eliminación de las subsidiarias conlleva un modelo ineficiente de negocios que busca retener el monopolio en la propiedad del yacimiento y generar el monopolio en todos los demás procesos (refinación, transporte, etc.); modelo que

⁵ Como ejemplo se señaló que la estructura de las filiales puede parecerse en algunos aspectos a lo que se está haciendo en Rusia en el caso del yacimiento Stockman.

no atiende el hecho de que la generación de rentas en PEMEX está en la extracción y que contempla una visión equivocada de la refinación como actividad intrínseca de la explotación.

Los evaluadores criticaron que no se establezca la forma en que se reintegraría a los organismos descentralizados. No se señala a quién corresponderá la reestructuración de PEMEX. Criticaron la defensa de una reintegración de PEMEX—como la que existía en el pasado—y explicaron que la desagregación actual da una mayor precisión en la medición de las transacciones, en las que hay un precio al que se realiza cada una y un volumen, dando información precisa acerca del valor añadido por cada proceso productivo. Los evaluadores criticaron el que no se hayan investigado a fondo las razones que condujeron al diseño de la estructura actual de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios.

III.2.2.Órganos reguladores

El siguiente tema analizado fue el de los órganos reguladores en el que se incluyeron a la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional Reguladora del Petróleo.

Respecto a la iniciativa del Ejecutivo en este tema, el panel consideró positivo otorgarle más funciones a la CRE, fortalecerla en su papel regulador del mercado de los hidrocarburos, y el que se dieran los primeros pasos para supervisar las conductas institucionales de mercado, que los mercados sean contestables y que se asegure la no captura de rentas por los agentes privados en cualquiera de las etapas del proceso de transformación. Por otra parte, la evaluación del comité de evaluadores no fue positiva al notar la ausencia de elementos de competencia en estos mercados que pudieron haber sido introducidos en la iniciativa lo que inhibirá muchas de las mejorías esperadas.

Se señaló también que había indicios de que ni la CRE ni la generalidad de los actores encargados del diseño y ejecución de las políticas públicas han aprendido las lecciones a que dio lugar la reforma para la apertura de gas del año 1995, que permitió inversiones en ductos y sistemas de distribución de gas natural por parte de privados.

En cuanto a la Comisión del Petróleo, en principio el panel evaluó como positivo el que un ente semiautónomo (tendrá autonomía técnica y de gestión) y más bien técnico tuviera como objetivo fundamental el manejo de la riqueza petrolera del país, específicamente la política referente a la exploración y extracción de petróleo. Hasta ahora, se señaló, ha habido un manejo muy pobre de valor presente neto de la riqueza petrolera de México, por lo que la aparición de esta Comisión resulta de importancia trascendental.

La reforma del Ejecutivo hace algún intento de convertir a PEMEX en una empresa a través de su reestructuración, con un gobierno de tipo corporativo, mayor flexibilidad y mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, lo cual es positivo pero limitado.

La iniciativa del Ejecutivo Federal parece iniciar una reestructuración de la Administración Pública pues actualmente PEMEX realiza cinco funciones o actividades tradicionales que la caracterizan como un monopolio perfecto: formula, diseña y ejecuta políticas públicas; es una agencia reguladora de mercados (supervisora); es un proveedor de bienes y servicios; es un propietario de medios de producción, y es un representante de la Nación como propietario de recursos naturales. Esto lleva a PEMEX en gran medida a la ineficiencia. En opinión de los evaluadores, fortalecer la Comisión Reguladora de Energía y establecer la Comisión del Petróleo constituye un paso inicial en la dirección correcta, pero es aún insuficiente.

Con respecto a la iniciativa del PRI, algunos evaluadores se refirieron a un tema que consideraron grave tal y como fue planteado en la iniciativa: la inadecuada modificación de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía. Según señalaron, la propuesta del Ejecutivo era una propuesta peculiar en el sentido de que formalmente proponía la apertura a la inversión privada, pero no su liberalización; estaban ahí los elementos o los instrumentos que permitirían eventualmente visualizar alguna competencia en los mercados finales.

En la propuesta del PRI, por una parte se le da un poco más de autonomía a la CRE, mayor protección a sus funcionarios y autonomía financiera, lo que es muy importante. Pero por otra, no permite ampliar el ámbito de competencia de la CRE, que está limitado, lo que es grave, a decir de los evaluadores. En la propuesta del PRI tampoco hay una ampliación de las funciones de la CRE a los productos petrolíferos, ni en el tema fundamental de los servicios, como el transporte.

Lo que sí hace la iniciativa del PRI, en el artículo 20 de la Ley Orgánica de PEMEX, es que le da al Consejo de Administración la facultad de aprobar la propuesta del Director General a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en materia de precios al público. Vale la pena destacar que no se trata de los precios de venta de primera mano, sino los precios al público de la gasolina y el diesel, además de los precios del combustóleo y el gas – usados para la generación de electricidad – con lo cual le quita a la CRE la regulación del mercado de gas y una parte importante del mercado de gas natural, y transfiere esta facultad reguladora al Consejo de Administración de PEMEX. A su vez, como el Consejo de Administración de PEMEX somete la propuesta en materia de precios al público a la SHCP, ésta se mantiene como el regulador de los precios de estos energéticos.

Por otra parte, criticaron que se le otorgue la responsabilidad al Consejo de Administración de la formación de los precios del gas para la fabricación de fertilizantes, en términos que garantice el otorgamiento de subsidios a los

consumidores, atribución que, desde una perspectiva técnica, no corresponde al Consejo de Administración.

Para estos expertos, la autorregulación de PEMEX o las funciones regulatorias del sector energía que tiene la SHCP son factores que no deberían estar presentes, sin embargo subsisten tanto en la iniciativa del PRI como en la del FAP.

En síntesis, señalaron que la intención subyacente que hay en la iniciativa del PRI es la de fortalecer el monopolio estatal en la producción y comercialización de los productos finales del sector petrolero. En este sentido también introduce a la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional la obligación de que las estaciones de servicio sólo puedan operar bajo el régimen de franquicia de PEMEX, nuevamente ratificando el monopolio; asimismo ratifica la disposición de que las estaciones de servicio sólo pueden ser propiedad de personas físicas o morales nacionales. Destacaron que lo interesante de esto es que lo establezcan en la ley reglamentaria cuando ya estaba incluido en otras leyes.

Concluyeron respecto al mercado petrolero que la intención (de la iniciativa del PRI) es darle solidez al monopolio comercial de PEMEX bajo el argumento de que no es necesario ceder a los particulares “el mercado”, como si hubiera sido una obra de gran aliento por parte de PEMEX fomentar la entrada de competencia en el mercado. Esta visión del PRI es falaz, ya que no existe un mercado contestable de productos petrolíferos en México.

Con respecto a la propuesta de Comisión Reguladora del Petróleo en la propuesta del PRI, los evaluadores consideraron que este tipo de comisiones funciona cuando hay competencia, pero en esta iniciativa está pensada para regular a PEMEX. Algunos de ellos consideraron una objeción más de facto que de jure: se pueden crear los órganos con las competencias que sean y se puede orgánicamente determinar la existencia de reguladores y regulados, pero la

experiencia en México con los órganos de regulación ha sido negativa. Si de facto no se pone atención en el diseño, constitución y presupuesto de esas instituciones, su creación resultaría inútil, según señalaron.

No descartaron a priori la idea de Comisión Nacional Reguladora del Petróleo, pero mencionaron que en su diseño institucional sí hay problemas conceptuales fuertes y confusiones como los siguientes:

a) No es clara en señalar la relación entre el Consejo de Administración de PEMEX y la Comisión Reguladora. Hay ciertas atribuciones que quizá deberían estar en la Comisión, pero que se la dan al Consejo, quien es juez y parte en algunas facultades.

b) Se le otorgan al Consejo de Administración de PEMEX facultades sobre precios que deberían ser competencia de la Comisión Reguladora de Energía y de la Comisión Reguladora del Petróleo. Por ejemplo, las facultades para la determinación de precios del artículo 20 de la Ley Orgánica de PEMEX.

c) Los expertos destacaron que habría que revisar la propuesta, ya que se estaría creando más burocracia, a través de los comités especiales dentro del Consejo de Administración, y también en la Comisión Reguladora. Concluyeron a este respecto que una Comisión Reguladora es indispensable, pero no esta Comisión Reguladora tal como está diseñada; se requiere una mejor comprensión de lo que son las comisiones reguladoras en la experiencia internacional y de su relación con organismos como PEMEX.

d) La Ley no es homogénea en su redacción. Por ejemplo, a veces utiliza indistintamente el término directorado –siguiendo el modelo noruego– del término directores.

III.3.Participación privada/Contratos

Al analizar la propuesta del Ejecutivo en materia de contratos, los evaluadores se refirieron a tres aspectos. El primero es que la iniciativa del Ejecutivo utiliza el término contrato de desempeño –que no existe bajo tal denominación en la industria petrolera– pero no define los alcances de este “desempeño”. El segundo es que el hecho de evitar usar la terminología habitual de la industria petrolera, (por ejemplo, contrato de riesgo⁶), puede generar incertidumbre entre los empresarios interesados y desincentivar su participación, sobre todo si en un contrato con tan alto riesgo los términos no son claros. El tercero, que no es posible determinar si el contrato de desempeño es constitucional o no, pues en realidad es una construcción jurídica cuyos términos son desconocidos.

Según destacaron los evaluadores, una simple remuneración por el desempeño no es necesariamente inconstitucional, porque no transmite la propiedad sobre el recurso ni compromete el control de las actividades sobre exploración y producción. De hecho los contratos de riesgo no confieren propiedad. De acuerdo con algunos panelistas, la constitucionalidad del contrato de riesgo en todo caso podría encontrarse en la “zona gris” pues no otorga la propiedad del recurso. Por ello, cuando se planteó el capítulo energético del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en el que están incluidos contratos con cláusula de desempeño, no hubo objeción y el Tratado fue ratificado. En aquel entonces se consideró que no violaba el marco constitucional. En todo caso, algún panelista consideró en su momento que de aprobarse la iniciativa del Ejecutivo en este sentido, sería muy importante que hubiera un juicio de constitucionalidad para que la Corte definiera, de una vez por todas y despejara cualquier incógnita en el menor lapso posible, sobre si estos contratos son

⁶ Término genérico para una serie de contratos usado en la terminología informal del ámbito petrolero.

constitucionales o no. En todo caso, sería necesario contar ya con el modelo de contrato para determinar si está dentro del marco constitucional.

Con respecto a la iniciativa del PRI en este tema, los evaluadores consideraron que presenta una deficiencia, y un grave riesgo, adicional a la iniciativa del Ejecutivo. Por una parte, pretende generar nuevos modelos de contratación, y por otra, propone una serie de candados que hace imposible la existencia de nuevos esquemas de contratación, lo que ocasiona más confusión. En opinión de los expertos, si la propuesta del Ejecutivo era una salida un tanto falsa, porque llevaba al límite su constitucionalidad; la del PRI resulta contradictoria, confusa y prohibitiva en su afán de evitar incluir expresamente la modalidad de contratos de riesgo para alejarse en lo posible de la inconstitucionalidad.

Los expertos señalaron que desde el punto de vista del propósito del régimen de contratos, los propuestos en la iniciativa del PRI son irrelevantes porque no resuelven el problema de la exploración. En el mejor de los casos, estos contratos podrían ser útiles cuando el riesgo está relativamente acotado y los proyectos son de menor costo, por ejemplo en el ámbito de aguas someras, pero podrían ser una solución incompleta para la exploración en aguas profundas. En este último ámbito hay un riesgo muy alto y una tasa de éxito muy baja. Algunos participantes manifestaron que estos contratos podrían ser poco atractivos aún para las empresas más pequeñas.

Con respecto a la iniciativa del FAP en este tema, algunos evaluadores criticaron el artículo referente a contratos que establece que PEMEX podrá celebrar todos los convenios, actos y contratos menos los contratos de riesgo. El argumento de la crítica consistió en que la propuesta no tipifica qué se entiende por esto último.

Algunos evaluadores consideraron que altamente conveniente que se haga explícito que para contratos en México PEMEX no debe someterse a tribunales extranjeros.

III.4.Gestión de PEMEX

III.4.1.Justificación del gobierno corporativo

El régimen de excepción creado por el Ejecutivo Federal en su propuesta de Ley Orgánica fue cuestionado por los evaluadores. En su opinión, le da a la entidad paraestatal un régimen jurídico híbrido y confuso, débil en varios sentidos: la iniciativa sujeta la actuación de PEMEX a un nuevo régimen especial en la Ley Orgánica de PEMEX, y sólo cuando algún tema o circunstancia no se considera sujeto a este régimen especial, subsisten la Ley de Adquisiciones y la de Obras Públicas, la Ley Federal de Responsabilidad Administrativas, la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley General de Deuda Pública; por lo que se tienen en realidad cuatro regímenes de excepción dentro de la Ley Orgánica de PEMEX. Surgen, así, interrogantes por parte de los panelistas en torno a su constitucionalidad, debates de interpretación en cuanto a su alcance y aplicabilidad, y cuestionamientos en relación a la excesiva multiplicación de normas, reglamentos y especificaciones en torno a procesos.

Por otra parte, los evaluadores se refirieron a que tanto la iniciativa del PRI como la del FAP en realidad le concederían a PEMEX una serie de atributos poco usuales no presentes en alguna otra paraestatal u organismo descentralizado en México.

De acuerdo con los evaluadores, no queda claro que, en los términos en que está planteada la nueva ley propuesta por el PRI, se asegure la autonomía de gestión de PEMEX. Tampoco es evidente que el establecimiento de un régimen especial o de excepción para la paraestatal constituya el mecanismo o estructura

más idóneo. Lo anterior no debiera residir en dotar al Consejo de Administración con mayores facultades discrecionales, sino de mecanismos institucionales dirigidos hacia un mejor control de los recursos y de rendición de cuentas.

Adicionalmente, también con respecto de la iniciativa del PRI, coinciden en señalar que PEMEX no requiere propiamente de un gobierno corporativo bajo el esquema de una empresa de mercado en razón de que el Consejo de Administración, por su naturaleza jurídica y administrativa, no está obligado a rendir cuentas a sus accionistas (i.e., la Nación). Por otra parte, algunos expertos señalaron que un Consejo como el planteado no es garantía de que los abusos del Sindicato, de la administración o producto del contratismo, se vean limitados.

Respecto de la propuesta del FAP de integración del Consejo de Administración de PEMEX, sus funciones y facultades, el panel concluyó que es congruente con la intencionalidad de esta fracción política de hacer de PEMEX una paraestatal autorregulada; un organismo descentralizado, que vuelve a un esquema de autorregulación y que revierte las facultades de la Comisión Reguladora del Petróleo. Sin embargo, la propuesta misma de incluir consejeros sociales como miembros permanentes del Consejo de Administración es incongruente a la intención del FAP de fortalecer el gobierno “centralizado” de PEMEX, además de generar un órgano y estructuras de gobierno cuyas características no son propias de una entidad pública.

En opinión de los panelistas, el impacto de esta iniciativa sobre la autonomía de PEMEX se ve comprometido al continuar sujetando a la paraestatal a la Ley de Adquisiciones y la de Obras Públicas. Así, señalaron que, los cuatro objetivos sustantivos que han sido sostenidos por el PRD durante los últimos meses en relación a la reforma energética (exclusividad de la Nación en actividades estratégicas; autonomía presupuestal, técnica y de gestión de PEMEX;

administración eficaz y eficiente de PEMEX; y un sistema efectivo de planeación del sector energético) no quedan materializados en la iniciativa de Ley.⁷

III.4.2. Composición del Consejo de Administración

La conformación del Consejo de Administración planteada por el Ejecutivo Federal consiste en incorporar –a los seis representantes del Ejecutivo Federal y los cinco del Sindicato de Trabajadores de PEMEX– cuatro miembros adicionales, dos de ellos designados por el Ejecutivo Federal.

La propuesta del PRI se diferencia de las otras iniciativas al plantear la incorporación de cuatro nuevos consejeros no independientes, representantes del Estado (el Consejo tendrá 15 miembros en total), cuya designación se sujetará a la ratificación del Senado. El FAP plantea la incorporación de tres consejeros ciudadanos o sociales designados por el Ejecutivo Federal a propuesta del Senado (con un Consejo de Administración integrado por once miembros, seis de ellos designados por el Ejecutivo Federal). Adicionalmente, propone la participación –en calidad de observadores– de los presidentes de las Comisiones del Senado correspondientes y de la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación; así como la ratificación del Director General de PEMEX por dos terceras partes del Senado. Asimismo reduce la representación sindical y la basa en elecciones directas de los representantes.

En opinión de los panelistas, es correcta la idea de que la competencia a través de la participación privada--elemento central de la propuesta del Ejecutivo Federal en la materia--podría introducir disciplina en todas las actividades de PEMEX que no le son exclusivas; sin embargo, la percepción pública en cuanto a los futuros miembros del Consejo de Administración ampliado y a quiénes van a tener el negocio de los ductos, de la maquila de refinación, etc., contamina el

⁷ En relación a los Artículos 15 al 24 de la propuesta de Ley Orgánica de PEMEX.

ambiente de la reforma, pues en general se sospecha la posibilidad de que haya corrupción e influyentismo en estos procesos. Adicionalmente, se comentó el hecho de que resta independencia del Ejecutivo el que dos de los consejeros adicionales sean pagados por el Estado. Es decir, a pesar de la inclusión de cuatro nuevos miembros del Consejo, no parece haber un tránsito sólido y real hacia la corporativización de PEMEX, de acuerdo a los panelistas.

Con respecto a la propuesta del PRI, el panel criticó la inclusión de un mayor número de consejeros profesionales en los organismos subsidiarios, cuyo resultado sería aumentar la burocracia.

Además, los evaluadores sostienen que los atributos que se dan al Consejo de Administración—en el que proceder por excepción, se entremezcla con el régimen general al que también se sujeta—pudieran entorpecer la toma de decisiones por el temor de sus miembros a incurrir en responsabilidades.

Adicionalmente, varios evaluadores mencionaron que no existe claridad en cuanto a los objetivos que se le encomiendan a PEMEX, ni a la misión económica que se le confiere. Sólo en el artículo 7 del proyecto de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos que plantea el PRI se menciona que, tanto el Consejo de Administración como el Director General, buscarán “crear valor económico” en el desempeño de sus funciones, sin definir este término explícitamente. En otras palabras, no se establece un marco conceptual claro que dé prelación a este objetivo, ni se identifican las reglas de decisión que deben aplicar las instancias de gobierno en la consecución del mismo.

Hubo coincidencia en el panel en que la propuesta de composición del Consejo de Administración por parte del FAP, junto con la designación del Director General de PEMEX, significaría la “usurpación de funciones” por parte del Congreso, en violación al artículo 73 constitucional por concederle al Legislativo facultades que no tiene constitucionalmente.

Al igual que en el caso de la evaluación de la propuesta priísta, algunos panelistas relacionaron este tema no sólo con una intención monopolizadora y balcanizadora, sino con el hecho de ir colocando personas afines al FAP en el Consejo de Administración e ir generando, así, espacios de influencia mediante la exigencia de que sea el Senado el que determine la lista de candidatos potenciales. Adicionalmente, coincidieron en que se trata de un retroceso en el sentido de lo que seguramente va a pasar en términos del reparto político de estos cargos y de las lealtades que va a generar o que generaría, en detrimento de la profesionalización de los consejeros.

Con respecto al tema del Consejo de Administración, el panel concluyó que los autores de las tres iniciativas podrían haber considerado al menos otras dos opciones: 1) El modelo continental alemán de tener un *supervisory board*—cuya función consiste en monitorear la actividad de la empresa— y un *managing board*, que es propiamente un comité ejecutivo que se reúne con mayor frecuencia para tomar decisiones; o, bien, 2) fortalecer a los organismos subsidiarios, restándole al Consejo de Administración importancia relativa.

III.4.3.Sindicato

La propuesta del FAP es, de las tres iniciativas, la única que aborda una postura y planteamientos que atañen al Sindicato petrolero. Cabe señalar que los expertos concluyeron que este tema es no solamente sustancial para el Sindicato y el ámbito laboral, sino que alude a la viabilidad y eficacia económica de PEMEX.

A grandes rasgos, la propuesta consiste en la introducción del voto secreto en la designación de los miembros del Consejo de Administración de PEMEX, así como en la reducción de 5 a 2 en el número de representantes del Sindicato en este órgano de dirección.

La virtud de la propuesta del FAP, de acuerdo con los panelistas, es arrojar luz sobre los problemas que enfrenta el *status quo* de PEMEX frente al Sindicato de Trabajadores de Petróleos Mexicanos, como la imposición de prerrogativas a costa de la eficiencia de la paraestatal.

Algunos expertos señalaron, no obstante, que la designación mediante votación secreta de dos consejeros representantes del Sindicato, en lugar de cinco como opera actualmente, tendría como resultado previsible la reducción de las canonjías con las que actualmente cuenta el Sindicato. Adicionalmente, los expertos indicaron que no hay ningún tratamiento o mención específica al respecto de las características asociadas a la estructura del Sindicato: sus funciones, gestión y desempeño.

En el tema de las pensiones de los trabajadores de Petróleos Mexicanos, los evaluadores consideraron que resulta positivo que la iniciativa del FAP dé un tratamiento a este tema. Sin embargo, criticaron que la solución propuesta implique una merma de recursos fiscales al Gobierno Federal, sin que se indique cómo resarcirla.

III.4.4. *Vigilancia y transparencia*

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal establece que la vigilancia de PEMEX estará encomendada al Comité de Transparencia y Auditoría; un Comisionado (designado por el Ejecutivo) y un Órgano Interno de Control. Las actividades del Comisionado en ningún caso deberán referirse a la verificación del desempeño de la paraestatal, ni de sus metas, objetivos y programas.

En adición a esta propuesta, el Comité de Transparencia y Auditoría establecido en la iniciativa de ley del PRI, estaría integrado por tres consejeros profesionales que verificarían el cumplimiento de los criterios y normas en materia de información y divulgación, darían seguimiento y evaluarán el desempeño

financiero y operativo del organismo, designarían al auditor externo y emitirían su opinión sobre la cuantificación de las reservas de hidrocarburos, entre otras. La vigilancia de PEMEX operaría en sentido análogo al establecido en la propuesta del Ejecutivo.

Por su parte, el Comité Interno de Fiscalización y Transparencia que propone el FAP en su iniciativa de ley, estará integrado por consejeros representantes de la sociedad, debiendo vigilar el cumplimiento de los programas anuales y del Programa de Desarrollo de la Industria Petrolera y contando con facultades amplias para realizar recomendaciones al Consejo de Administración. Asimismo, se establece que el control y auditoría de PEMEX deberá cumplir con los mínimos de transparencia y acceso a la información previstos en el Artículo 6º Constitucional.

Respecto de la propuesta del Ejecutivo Federal y el PRI, los evaluadores consideraron que el problema de la falta de transparencia en las operaciones de PEMEX no se llega a atender en forma decisiva. Señalan que dentro de la operación de la paraestatal, no existen mecanismos recurrentes de acceso y generación de información básica, contable o de otra índole relativa a la paraestatal. A modo de ejemplo se señaló que no existe transparencia en los términos y condiciones de las transferencias de recursos al Sindicato. Ello contribuye a un ambiente de sospecha en cuanto al destino de la renta, de sus beneficiarios, y de la distribución de sus remanentes; ello abona a la necesidad de analizar muy claramente los potenciales efectos redistributivos o concentradores de cada una de las iniciativas.

Incluso se mencionó que resulta improcedente la dotación de mayores recursos a PEMEX, sin antes establecer mayor transparencia, mayor competencia en el sector y clarificar la naturaleza de las pensiones de sus trabajadores. Esto, a su vez, no debiera residir como facultad ampliamente discrecional en el Consejo de

Administración, sino en el establecimiento de mecanismos institucionales dirigidos hacia un mejor control de los recursos y rendición de cuentas.

Finalmente, con respecto a la propuesta del FAP, trascendió por parte del panel de evaluación que la función de vigilancia—de las operaciones y rendición de cuentas de la paraestatal—por parte del Congreso de la Unión, además de constituir una violación a la Constitución, terminaría por politizar a PEMEX. Asimismo, algunos consideraron como un error invitar al Auditor Fiscal de la Federación, pues aunque no tenga voto, no debería ser ni parecer juez y parte de las decisiones que después tendrá que auditar.

III.5.Aspectos económicos y fiscales

III.5.1.Eficiencia

En las tres iniciativas se hace mención—con distintos énfasis—a dos problemas que enfrenta la industria petrolera nacional: la escasez de reservas y la incapacidad de refinar el petróleo para abastecer la demanda nacional de gasolina y otros petrolíferos⁸.

A decir de los evaluadores, la solución de las tres propuestas (Ejecutivo, PRI y FAP) se prevé insuficiente para resolver el problema de eficiencia que enfrenta actualmente PEMEX. Criticaron fuertemente las propuestas tanto del FAP como del PRI por no incorporar un elemento central: el reconocimiento del valor intrínseco que tiene el petróleo en el subsuelo⁹, que pertenece a los mexicanos. Aclararon que es la extracción—y no la refinación o la distribución del crudo—lo que hoy en día genera la riqueza en este sector¹⁰. Este hecho evidencia el desvío de sus objetivos (fortalecimiento de PEMEX, apego al artículo 27 constitucional) del

⁸ FAP, Anexo de la Iniciativa con Proyecto de Decreto que crea, adiciona, modifica y deroga diversas disposiciones en materia del sector energético nacional, Sección segunda, parte IV.

⁹ Una justificación para la falta actual de un precio en México para el crudo en el subsuelo radica en la dificultad para su cálculo, requiriendo análisis geológicos, entre otros.

que, a juicio de los evaluadores, debería ser una prioridad: la maximización del valor del patrimonio de los mexicanos.

Los expertos recordaron que el artículo 134 de la Constitución obliga al Gobierno Federal a administrar los recursos “con eficiencia, eficacia y honradez”, mientras que el 28 se refiere a “el eficaz manejo” de las áreas estratégicas a cargo del Estado. A su juicio, la situación actual de la industria petrolera nacional contraviene las disposiciones constitucionales mencionadas, situación que no cambia con las tres iniciativas propuestas.

La mayoría de los miembros del panel de evaluadores consideró que la propuesta del Ejecutivo cometió un error estratégico al haber entregado un diagnóstico en general pobre. Asimismo, las diversas exposiciones de motivos a los distintos proyectos de reforma muestran una relación sumamente estrecha con el Diagnóstico que previamente presentaron la Secretaría de Energía y PEMEX (los textos son idénticos). A decir de los evaluadores, hubiese sido más conveniente haber tenido un diagnóstico realizado en forma independiente, por expertos.

En el panel, se hizo hincapié en la evaluación económica que deben tener las propuestas. Una fuerte crítica fue hecha en el sentido de que no se tomaron en cuenta las consideraciones fiscales de las reformas propuestas. Recordaron que la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria obliga a presentar un dictamen de impacto presupuestario, aspecto violado por las tres iniciativas.

Los evaluadores señalaron dos ejemplos de la irresponsabilidad de las propuestas al ignorar el impacto fiscal. Por un lado, el costo de la creación de los organismos descentralizados de carácter estratégico subsidiarios, que propone la reforma del PRI y que no tienen aparejado un costo estimado; y por otro la desaparición de los Proyectos de Impacto Diferido en el Gasto (PIDIREGAS),

¹⁰ Con un sistema de precios similar al del mercado internacional, enfrentando PEMEX los mismos costos en los insumos de refinación a los que se enfrentan el resto de las refinadoras en el mundo.

planteada por el FAP que, según consideraron la mayoría de los especialistas, es inviable por la carga fiscal impuesta para el Gobierno Federal.

Hubo observaciones en el panel acerca del contexto en el cual surgieron los PIDIREGAS, cuando había un acuerdo con el FMI y un programa de estabilización, que limitaba el gasto y establecía metas de balance fiscal. Esto, según algunos de los miembros del panel, sugiere que aunque los términos de la propuesta de prescindir de los PIDIREGAS sean inviables desde el punto de vista financiero, tampoco se debe desprender de esto que la continuidad de endeudamiento vía PIDIREGAS sea la mejor opción en las circunstancias actuales.

Algunos evaluadores plantearon que se debería de sacar a PEMEX del presupuesto y crear una regla inter-temporal para el pago de derechos que no dejara en mala situación a la Federación. Esto, si lo que se busca es la capacidad de PEMEX para gastar e invertir con autonomía.

Los evaluadores consideraron que—independientemente de las propuestas que se generaron acerca de hacia dónde orientar el sector—hay un consenso de que se requiere algún tipo de innovación. Por ejemplo, señalaron que un cambio que no se ha visto y que estuvo en manos del Ejecutivo, era haber hecho todas las reformas administrativas posibles dentro de PEMEX. Mencionaron que hay espacio para hacer muchos cambios por el lado reglamentario y administrativo sin ir al Congreso, y algunos señalaron que un error del gobierno fue plantear la disyuntiva entre una reforma y el colapso.

III.5.2. Debate sobre apertura internacional

En el debate concerniente a la apertura del sector petrolero a la inversión extranjera, los expertos hicieron aclaraciones acerca del tipo de relaciones que se dan en el ámbito internacional. Mencionaron que en países como Cuba se llevan a

cabo los llamados *production sharing agreements*, distintos de los contratos de riesgo¹¹, mientras que en el Mar del Norte se recurre a las concesiones.

En general señalaron que los países con menos barreras a la participación extranjera tienden a recurrir más a las concesiones, mientras que los países con menos apertura la tendencia es hacia los contratos de riesgo. Esta misma distinción se da en relación a la solidez institucional. Aquellas naciones con mayor solidez institucional recurren a las concesiones, mientras que las de menor solidez, a los contratos de riesgo.

Para clarificar la distinción entre contratos de riesgo y concesiones citaron como ejemplo el sistema concesionario de minerales en México, en el que se sigue la práctica internacional. Lo que está en el subsuelo es de la Nación, y hay un traspaso de propiedad una vez que se ha extraído y se han pagado las regalías.

En el caso de los contratos es distinto: hay una remuneración en producto, en el caso de producción compartida, o en efectivo cuando es un contrato de riesgo.

En la concesión, todo el riesgo es para el concesionario, mientras en los contratos de riesgo el riesgo se comparte con la Nación. No obstante, la diferencia tajante entre uno y otro modelo es el hecho de que en una concesión, el producto pasa a ser propiedad del concesionario; en el ejemplo, pasa a ser de quien extrae el mineral, mientras que en el caso del contrato éste siempre pertenecería a la Nación.

En las tres propuestas evaluadas, los expertos encuentran argumentos técnicos insuficientes para aclarar la situación de México en el plano internacional. Algunos expertos consideraron que la propuesta del PRI prioriza el monopolio de PEMEX y se aleja de la posibilidad de abrir el sector de hidrocarburos a la competencia. Consideraron que la calidad técnica de dicha iniciativa es muy pobre.

¹¹ Los *production sharing agreements* son contratos cuya remuneración se da en especie, mientras los contratos de riesgo, o *risk service agreements* son remunerados en dinero.

En la propuesta del FAP, los evaluadores criticaron la defensa de una reintegración de PEMEX—como la que existía en el pasado—y expusieron dos motivos: en primer lugar, la desagregación actual da una mayor precisión en la medición de las transacciones, en las que hay un precio al que se realiza cada una y un volumen, dando información precisa acerca del valor añadido por cada proceso productivo.

En segundo lugar, los expertos mencionaron que el régimen fiscal al que estaba sujeto PEMEX unificado no fortalecía la generación interna de estados de resultados, por lo que resultaba conveniente crear distintas entidades legales, cada una buscando trabajar en la frontera eficiente de sus respectivas funciones de producción. En ese sentido, mencionaron, integrar a PEMEX es un incentivo para mermar la renta y no cumplir con las obligaciones fiduciarias.

Los evaluadores criticaron que la propuesta del FAP—siendo tan tajante en el tema de la no injerencia de la inversión privada—no hiciera alusión a la situación actual del transporte por ductos; cuya constitucionalidad es discutible. Por el contrario, los evaluadores reprocharon que dicha propuesta vaya al extremo de prohibir el arrendamiento financiero de los activos, sin explicar cómo cambiarían la situación actual de las plataformas marinas, casi todas ellas arrendadas, y cuyo costo es inmenso.

III.5.3. Precios de transferencia

Los expertos hicieron mención a la revisión del sistema de transferencia de precios interorganismos en PEMEX. Algunos de ellos resaltaron como positivo el que se discuta este punto en la propuesta del FAP, e hicieron mención a que su modificación no había sido tratada en ninguna de las propuestas anteriores.

Criticaron que en los precios interorganismos de Pemex —que tienen un papel fundamental— la propuesta del PRI explícitamente establezca que no tenga injerencia la SHCP. Esto porque es precisamente la Secretaría de Hacienda el

ente encargado de velar por una eficiente fijación de los precios de transferencia por cuestiones fiscales. Para otros evaluadores el control de SHCP es inadecuado para imponer un criterio de fijación de precios inter-organismo. Consideraron que la participación de la SHCP en la fijación de precios de transferencia no tiene porque ser obligatoria. Para ellos, los criterios de Hacienda no son los únicos que pueden ser válidos en la fijación de precios de transferencia y habría casos en los que dichos criterios podrían no ser óptimos.

Con respecto a la propuesta del FAP en materia de precios de transferencia, hubo una divergencia de opiniones. Para algunos evaluadores, el actual sistema de fijación de precios – con sistema de precios internacionales y costo de oportunidad – no aplica en el caso de los precios interorganismos de PEMEX, y es en parte causa del problema que enfrenta el sector petrolero en México. Para ellos, el hecho de que en la práctica no se pueda separar el proceso que genera renta (la extracción) del que no la genera (refinación)¹² resulta en el problema de maximizar todo el proceso productivo visto como un monopolio en dos etapas. En este sentido no es evidente que los precios de transferencia actuales maximicen dicho proceso.

Otros evaluadores criticaron fuertemente la propuesta del FAP. Argumentaron que modificar el precio de transferencia puede dar una falsa impresión de eficiencia y alta rentabilidad en el proceso de refinación de PEMEX, pero que no hay motivos para argumentar que el precio de transferencia actual no optimice el proceso completo.

¹² Hubo una crítica normativa de algunos evaluadores a esta premisa, en el sentido de que esta evaluación debería ir en el sentido de lo que se considera bueno y deseable, y no partir de lo que se da por hecho para realizar la evaluación.

III.5.4. Medio ambiente

Los evaluadores se pronunciaron por la necesidad de las propuestas de incluir una valoración del impacto sobre el ambiente. Se refirieron a la Ley de Transición Energética propuesta en la iniciativa del PRI. Si bien consideraron positivo el que se prestara atención al tema de la transición energética, comentaron que la exposición de motivos contiene errores sustanciales y criticaron la propuesta de crear el fondo para esos fines pero sin mencionar cómo se va a financiar. Si fuera con derechos se tendría que haber propuesto reformar la Ley Federal de Derechos, lo que no se hizo. Concluyeron a este respecto que el fondo de transición es una idea políticamente buena pero con errores de fondo.

La iniciativa del FAP también propone un Programa con objeto de tener impactos positivos sobre el medio ambiente, a decir, el Programa Nacional de Ahorro y Uso Eficiente de la Energía. Sin embargo, en la práctica algunas de sus medidas resultan perniciosas. Por ejemplo, el planteamiento de dejar de importar gas y sustentar parte del crecimiento de la generación eléctrica en el uso de combustibles con base en petróleo para generar electricidad es un error grave, a decir de los especialistas, por dos razones: en primer lugar desvaloriza el crudo, y en segundo lugar tiene un impacto ambiental importante, porque el combustóleo de PEMEX tiene un 6% de azufre; la diferencia en las emisiones de carbono a la atmósfera entre éste y el gas son grandes. Por otro lado, el costo de desulfurizar combustóleo es muy alto. Estas son las razones, según los especialistas, por las que la ley en vigor permite la importación de gas.

La última propuesta en incluir una Ley en pro del medio ambiente es la iniciativa del PAN, con la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía,¹³ cuyo impacto no fue considerado en este ejercicio de evaluación.

¹³ Presentada por Senadores del Partido Acción Nacional el 2 de septiembre de 2008.

Finalmente, los evaluadores se refirieron al tema de los yacimientos transfronterizos. Según indicaron, el trato que se le da a esta problemática es limitada y no responde al reto que enfrenta en este momento nuestro país. La propuesta del PRI aborda el tema en un transitorio mientras que las propuestas del FAP y el Ejecutivo por lo menos tratan el tema en un artículo. Sin embargo no abordan el problema de fondo: la propuesta del PRI se limita a esfuerzos diplomáticos mientras que los textos son ambiguos. Si no se le otorga a PEMEX la capacidad para llevar a cabo tareas de exploración y explotación conjunta en las zonas donde potencialmente se encuentren yacimientos transfronterizos, difícilmente podrá proteger los recursos que le corresponden al país.