



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE ECONOMÍA

“Los cambios constitucionales en 2013 en la industria petrolera de México, ventajas y riesgos económicos – Un breve análisis económico-“

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:
LICENCIADO EN ECONOMÍA

PRESENTA :

JOSÉ SERGIO HERNÁNDEZ SUÁREZ



DIRECTOR DE TESIS:
LIC. PEDRO ACOSTA NÚÑEZ

Ciudad Universitaria, D.F., Septiembre de 2014



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A mis compañeras de la Vida Marthis y Lupita.

A mis padres por su ejemplo de fortaleza y ternura.

A mis hijos Sergio y Martha.

A mi dilecto Amigo y Director de Tesis Lic. Pedro Acosta Núñez.

“Los cambios constitucionales en 2013 en la industria petrolera de México, ventajas y riesgos económicos – Un breve análisis económico-“

Índice	Página
Antecedentes.....	1
Introducción.....	10
Capítulo 1.Marco teórico.....	14
1.1. La teoría de la renta.....	14
1.1.1. William Petty	14.
1.1.2. Adam Smith.....	15
1.1.3. David Ricardo.....	16
1.1.4. Roberth Malthus.....	17
1.1.5. James Anderson.....	17
1.1.6. Henry George.....	18
1.1.5. Los Fisiócratas.....	18
1.2 La renta petrolera.	19
1.3 Modalidades de la renta petrolera.	22
1.4 La renta petrolera en México.	22
1.4.1 La renta petrolera en Noruega.....	24
1.4.2 La renta petrolera en Argentina.....	25
1.4.3 El futuro de la renta petrolera en México, acordado en las Leyes Secundarias aprobadas por el Congreso de la Unión.....	28
1.5 El concepto de soberanía y el papel del estado en la industria petrolera de México.	29
1.5.1 Gobernabilidad.....	30
Capítulo 2. Las modificaciones de diciembre de 2013 al Marco Regulatorio de la Industria Petrolera.....	33
2.1. Asignación de contratos para exploración, extracción y refinación.....	33.
2.2. Modelos de contratos.....	34
2.2.1 Los contratos de utilidad compartida.....	34
2.2.2 Los contratos de servicios.....	35
2.2.3. Características sobresalientes de los contratos de riesgo puro.	36
2.2.4. Características de los contratos de servicios de riesgo.....	36

Capítulo 3. El régimen fiscal de Pemex.....	38
3.1 El régimen fiscal vigente a 2013.....	38
3.1.1. Ingresos petroleros.....	38
3.1.2. Las funciones fiscales: Una panorámica.	41
3.1.3. Objetivos del nuevo régimen fiscal.....	43
3.2 La propuesta de cambio al régimen fiscal con las modificaciones a partir de 2014.....	43
3.2.1. Artículo 25: Párrafo cuarto reformado.....	44
3.2.2. Artículo 25: Párrafo sexto reformado.....	44
3.2.3. Artículo 25: Párrafo octavo reformado.....	45
3.2.4. Artículo 27: Párrafo sexto reformado.....	45
3.2.5. Artículo 28: Párrafo cuarto reformado.....	47
3.2.6. Artículo 28: Párrafo sexto reformado.....	47
3.2.7. Artículo 28: Párrafo séptimo que se adiciona.....	48
3.3. Ventajas de la participación de la inversión privada en la explotación petrolera.....	49
3.4. Riesgos de las modificaciones propuestas para impulsar el desarrollo de la industria petrolera.....	50
Resultados.....	51
Conclusiones.....	58
Recomendaciones.....	61
Notas	64
Bibliografía.....	67

Antecedentes

La explotación de los recursos petroleros en México es una actividad que se ha realizado en México desde el siglo XIX. La primera del primer pozo explotado en México es en el año 1863, cuando el sacerdote tabasqueño Manuel Gil y Sáenz extrajo petróleo crudo de la Mina de Petróleo de San Fernando; poco tiempo después del arranque de la extracción de petróleo en los Estados Unidos de América, en el año 1859 cuando se perforó el primer pozo en ese país, por lo que se puede afirmar que los conocimientos y la administración petrolera en nuestro país no es improvisada, y se cuenta con amplia experiencia en la materia, no sólo en términos de su explotación, sino también de regulación de las actividades petroleras, derivado de las modificaciones constitucionales que desde esa época se han dado en la materia.

En esos años, la propiedad sobre el subsuelo era nacional, por lo que los yacimientos de minerales, carbón, sal, entre otros, sólo podían explotarse mediante concesiones.

En 1870, cuando John D. Rockefeller fundó la Standard Oil Company en el vecino país del norte, en México, el doctor Adolfo Autrey, fundó una refinería rudimentaria en el campo de Furbero en Veracruz, y vino a establecerse en Veracruz la empresa norteamericana Atlantic Refining Co. En 1883 se estableció la primera empresa mexicana, creada por Simón Sartas Nova y al año siguiente el doctor Autrey gestionó un aumento al capital social de su empresa, pero ninguna de estas empresas tuvo éxito por las limitaciones del mercado y de la infraestructura existente.^{1/}

En 1884 se modifica el marco legal de la minería, con el gobierno de Don Manuel González, se promulgo el Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos, que deroga las Ordenanzas de Minería de 1783 y leyes conexas, que hasta ese momento estipulaba la propiedad nacional sobre el subsuelo para los yacimientos de petróleo, carbón, sal, etc., los “jugos de la tierra” eran del dominio directo de la nación y por lo tanto sólo podían explotarse mediante concesiones de las autoridades. En el Código de Minas de 1884 El vecino país del norte se estableció que el dueño de la superficie era también dueño del subsuelo y sus riquezas, conforme al derecho anglosajón, por lo que el propietario no necesitaba ninguna concesión del Estado para explotarlo. ^{2/}

El Código de Minas, que entró en vigor el 10 de enero de 1885, en su artículo 10, señalaba: son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explorar y aprovechar las sales que existen en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o

subterráneas, el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales. 3/

En el artículo 42 del mismo Código se dice: la propiedad de las minas, haciendas de beneficio, sitios para establecer éstas y aguas a que se refiere este artículo se adquiere originariamente por adjudicación y en virtud de denuncia.

El 4 de enero de 1892 el gobierno de Porfirio Díaz promulga la Ley Minera, que deroga el Código Minero de 1884, con la que declara de libre explotación los combustibles minerales, los aceites y aguas y en general todas las no especificadas en la ley. En su artículo 5 se consideró la propiedad minera como irrevocable y perpetua y excluyó a la actividad petrolera del régimen de concesiones necesarias para la explotación de las sustancias minerales. 4/

Por la creciente importancia de la explotación petrolera, el 24 de diciembre de 1901, el Presidente Porfirio Díaz promulga la primera Ley del Petróleo que establecía podrían concederse permisos a los particulares y compañías debidamente acreditadas por un año improrrogable. Quiénes descubrieran petróleo o gases de hidrógeno tenían el derecho a una patente de explotación por diez años. Por esta concesión las empresas estarían obligadas a pagar a la Tesorería General de la Federación el 7% de los dividendos decretados a los accionistas y el 3% a la entidad federativa donde se realizaba la explotación. Al amparo de estas concesiones se permitía exportar los hidrocarburos, libre de impuestos, e importar libres de derechos, por una sola vez, las máquinas y accesorios dedicados a la explotación del petróleo: *“Los concesionarios tenían el derecho de comprar terrenos o expropiar terrenos propiedad de particulares o cuando se requiriese: podrían establecer tuberías para conducir los productos de la explotación por los territorios de propiedad privada”*. 5/. Entre 1892 y 1909, el gobierno de Porfirio Díaz modificó la ley minera, otorgando al propietario del suelo la posibilidad de la libre explotación de los recursos disponibles.

El 25 de noviembre de 1909 el gobierno de Porfirio Díaz promulga la Ley Minera, que en su artículo segundo declara propiedad exclusiva de los dueños del suelo los criaderos o depósitos de combustibles minerales bajo todas sus formas y variedades.

Después de la Revolución de 1910, los gobiernos siguientes instrumentaron mecanismos de regulación en la industria petrolera, aplicando impuestos que permitían al Estado Mexicano allegarse recursos para financiar el gasto público. Con el gobierno de Madero en el poder, en 1912 impuso a las empresas petroleras un gravamen de 20 centavos por tonelada de petróleo extraído, hecho que incomodó a las empresas petroleras y al embajador de los Estados Unidos de

América, Henry Lane Wilson, por lo que el 15 de febrero de 1913 el Presidente Madero envía un telegrama a William Howard Taft, Presidente de los Estados Unidos de América, en el que comunica que el embajador había amenazado con el desembarco de marinos norteamericanos en México. 6/

La producción masiva de automóviles y el inicio de la Primera Guerra Mundial impulsaron la orientación de las exportaciones de petróleo crudo principalmente a los Estados Unidos de América y en menor medida a Europa.

También el gobierno de Victoriano Huerta, tomó la decisión de aumentar a 65 centavos el impuesto que Madero estableció en 20 centavos, lo que volvió a crear malestar entre las empresas petroleras y sus gobiernos.

El gobierno de Venustiano Carranza, previo a la Convención de Querétaro que elaboró la Constitución de 1917, determinó el 19 de marzo de 1915 la creación de la Comisión Técnica del Petróleo, que en abril de 1916 concluyó que era justo restituir a la nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo. Derivado de esta recomendación, y por medio de la Secretaría de Fomento impulsó la regulación de la industria petrolera, para lo cual emitió circulares sobre las características que debían tener los tanques de almacenamiento, las distancias entre éstos y las casas contiguas, las medidas para evitar incendios, entre otros.7/

En 1917, con la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que estipula en su artículo 27, párrafo IV, que la nación es dueña de los productos del subsuelo, se generó el descontento de los inversionistas extranjeros. En 1917 el gobierno de Venustiano Carranza, con el propósito de allegarse recursos, decretó un nuevo impuesto de 10% sobre todas las exportaciones de petróleo; y en 1918, el Ejecutivo decretó un nuevo impuesto del 5% sobre la producción total, que nuevamente fueron causa de conflicto con las petroleras.

Venustiano Carranza ocupó la presidencia durante la primera guerra mundial, y la participación de la producción petrolera mexicana fue estratégica, en ese período se exportaron 174 millones de barriles, 79.5 por ciento de la producción petrolera de México.

Cabe destacar que la producción petrolera en México, que en 1921 había alcanzado 193.4 millones de barriles diarios (MMb) que lo colocó como el segundo productor mundial de petróleo, comenzó un descenso hasta representar 39.5 MMb en 1930, originado por hechos concomitantes como el descenso del Producto Interno Bruto de los Estados Unidos de América, el agotamiento de los pozos petroleros, los conflictos con la propiedad de la tierra que mantenían las empresas

petroleras con el Estado mexicano y el descubrimiento de otras regiones con mayor potencial y mejores condiciones de explotación en el Medio Oriente y Venezuela.

En el período de Plutarco Elías Calles, el 26 de diciembre de 1925 se promulgó la primera Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia de Petróleo, que en su artículo 3º declaraba a la industria petrolera de utilidad pública y comprendía el descubrimiento, la captación, la conducción por oleoductos y la refinación, dejando la ejecución de esas actividades a los particulares, sin que el Estado se reservara ninguna de ellas, y definiendo distintos tipos de concesiones para oleoductos, para establecer refinerías, para actividades de exploración y explotación. Las concesiones de exploración eran de uno a cinco años y daban derecho a la ejecución de los trabajos para el descubrimiento de petróleo, con la conformidad del superficiario para la ocupación de los terrenos correspondientes con un convenio de indemnización. Las concesiones de explotación, otorgaban el derecho de captar y aprovechar el petróleo, hasta por treinta años, con la obligación de otorgar al dueño del terreno, en caso de no ser el concesionario, un 5% sobre la producción bruta como indemnización.8/

En las concesiones de exploración y explotación se incorporó la figura de concesiones confirmatorias de derechos por cincuenta años, para los contratos celebrados antes del 1º de mayo de 1917. Las concesiones confirmatorias, crearon un gran malestar entre las empresas petroleras inglesas y de los Estados Unidos, ya que consideraban que la obligación de solicitar las concesiones confirmatorias violaba sus derechos de propiedad.

En 1927, el conflicto entre el gobierno mexicano y las petroleras internacionales adquirió proporciones mayores, al grado de temer una invasión y ocupación de los Estados Unidos de las regiones petroleras del Golfo de México, por lo que de ocurrir ésta, el Presidente Calles ordenó se incendiaran las instalaciones y los campos de las compañías petroleras.

Con la reforma a la Ley en 1928, se mantenía la obligación de solicitar concesiones confirmatorias, pero se eliminaba el límite de su vigencia, garantizando que los derechos de las petroleras quedasen libres de cualquier afectación futura y aceptaba que los derechos estarían libres de cualquier afectación futura, no obstante estas modificaciones, derivadas de la presión política de los gobiernos de Estados Unidos y Gran Bretaña, las empresas petroleras se resistían a aceptarlas porque consideraban que la obligación de solicitar las concesiones confirmatorias, violaban sus derechos de propiedad.

Cabe destacar el papel relevante que ha desempeñado la producción petrolera en México; después de alcanzar su nivel más alto en 1921 con 193 millones de barriles, en 1933 solo se produjeron 33 millones de barriles, por lo que la participación del sector petrolero en el Producto Interno Bruto (PIB) descendió del 7 por ciento al 2 por ciento y su contribución al ingreso gubernamental cayó de 22 por ciento al 11 por ciento. 9/

En la presidencia de Abelardo Rodríguez, en 1934, se apoya el proyecto de constituir una empresa nacional para la explotación del petróleo, asociada a empresas extranjeras, por lo que se constituye Petróleos de México, empresa en la que el Gobierno Federal participa con el 50 por ciento y el 50 por ciento restante es suscrito por accionistas nacionales. Cabe destacar que este proyecto no lo aceptaban las empresas extranjeras,

Con Lázaro Cárdenas se impulsa a esta empresa nacional otorgándole terrenos de la reserva nacional y deja la administración a particulares para dar confianza al público que suscribió acciones de Petróleos Mexicanos, S. A., en la que el gobierno participa con el 51 por ciento del capital.

En 1936, el sindicato petrolero solicitó a las empresas petroleras la firma de un contrato colectivo y aumento de salarios, situación que hasta 1937 no se había resuelto por lo que el 28 de mayo de ese año se declaró la huelga, pero ante la reiterada declaración de incapacidad económica de las petroleras el sindicato cambió de táctica, suspendió la huelga y planteó un conflicto de carácter económico que provocó que la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), designara una comisión de peritos que dictaminaron que las petroleras estaban en condiciones de atender la demanda del sindicato.

Resultado de la negativa de las petroleras para acatar el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje (JFCA), éstas se ampararon ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, misma que el 1 de marzo de 1938 confirmó el laudo de la JFCA, por lo que las empresas manifestaron su incapacidad para cumplir con el laudo. En respuesta, el sindicato ordenó una huelga general el 18 de marzo de 1938, misma fecha en que el Presidente Cárdenas ordenó la expropiación por causa de utilidad pública. Posteriormente, en 1940 se cancela el régimen de concesiones.

El 7 de junio de 1938, la Administración de Lázaro Cárdenas fundó la empresa Petróleos Mexicanos (Pemex), responsable de la producción de petróleo y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos que se dedicaría a la comercialización de los productos de Pemex. Se mantuvo la Administración General del Petróleo Nacional, con un representante en cada uno de los consejos directores de ambas

empresas. El consejo de directores lo integraban varios secretarios de Estado y tres representantes del sindicato. 10/

Los acontecimientos después de la expropiación petrolera en materia económica y política, se pueden resumir como sigue:

- ✓ El boicot a la exportación por la Royal Dutch Shell de Inglaterra y la Standard Oil de Estados Unidos, que se resolvió con el apoyo de la empresa norteamericana independiente Davis and Company, misma que comercializó el petróleo mexicano en Alemania, Italia y países sudamericanos hasta 1942, y terminó con la cancelación de estas exportaciones por el bloqueo británico contra Alemania e Italia por la segunda guerra mundial. 11/
- ✓ El boicot de la Erthyl Gasoline Corp. para no vender a México tetraetilo de plomo para la elaboración de gasolina, por lo que Pemex creó su propia empresa.
- ✓ Los ferrocarriles estadounidenses se negaron a alquilar carros tanque a Pemex. 12/
- ✓ El debilitamiento financiero de Pemex se origina también por la política de subsidios, medida que se ha prolongado hasta la fecha, justificada en un principio para alentar el desarrollo industrial del país; y, cabe añadir, que desde la década de los ochenta del siglo XX hasta la actualidad, por la política de financiamiento del gasto público sustentada en los excedentes petroleros de exportación, una política fiscal con regímenes especiales de tributación y una tributación con bajo nivel de captación fiscal.
- ✓ Las indemnizaciones a las petroleras expropiadas que se concretaron en noviembre de 1943 con el pago, incluidos los intereses, de 30 mil millones de dólares entre 1943 y 1947. 13/
- ✓ En el caso particular de las negociaciones con el gobierno de Inglaterra se llegó hasta el rompimiento de relaciones diplomáticas en 1938, por la exigencia de la devolución de las instalaciones de la empresa angloholandesa *El Águila*, situación que se resolvió el 22 de octubre de 1943, cuando se restablecieron las relaciones diplomáticas. 14/
- ✓ En la administración de Miguel Alemán se propone la conveniencia de la asociación de Pemex con empresas privadas para la exploración, mediante

contratos riesgo firmados en 1949, de los cuáles se realizaron cuatro. Si las zonas exploradas eran productivas, Pemex se encargaría de la explotación y pagaría de 15 a 18 por ciento del valor del combustible.

- ✓ La administración de Pemex con Antonio J. Bermúdez como Director General (1947-1958), es la etapa de modernización y consolidación de la industria petrolera mexicana.
- ✓ Con la administración de López Portillo se acepta la reconversión de México en un país exportador de petróleo, adquiriendo empréstitos para financiar la exploración y extracción de petróleo, pasando las reservas petroleras de 11 mil a 72 mil millones de barriles, y ubicándose como el cuarto exportador mundial de petróleo. La caída de los precios del petróleo, combinada con la recesión mundial de 1979 a 1982 que provocó que el gobierno de los Estados Unidos, con la administración Reagan, aumentara las tasas de interés en el mundo, disparó la deuda externa a 88 mil millones de dólares, 60 mil millones superior a la deuda que dejó el presidente Echeverría.
- ✓ En las administraciones de Miguel de la Madrid, Carlos Salinas y Ernesto Zedillo se cambia el modelo de desarrollo de industrialización sustitutiva de importaciones por el modelo neoliberal, que propone el desmantelamiento del Estado empresario, para impulsar la privatización, la apertura del país al comercio y la inversión externa, la realineación de los precios internos con los internacionales, la reorientación hacia la exportación de productos industrializados.
- ✓ Con la crisis de diciembre de 1994, el gobierno de Ernesto Zedillo resolvió la situación de insolvencia del país con la firma del Acuerdo Marco entre los Estados Unidos de América y México para la Estabilización de la Economía Mexicana, por el cual los ingresos de las exportaciones petroleras quedaron como garantía de los 50 mil millones de dólares ofrecidos por el Fondo Monetario Internacional (FMI), de los cuáles el gobierno norteamericano ofreció 20 mil millones. Con el Acuerdo Marco, Pemex debió entregar al Tesoro y a la Reserva Federal toda la información contable y financiera de la empresa comprobada y auditada al cien por ciento. 15/
- ✓ También quedaron hipotecados los ingresos provenientes de derivados como el gas natural, así como gasolina, diésel, turbosina y combustóleo, además de petroquímicos, siempre que sean procesados y exportados por una entidad controlada por el gobierno. Adicionalmente, se firmó una carta

de intención con el FM, solicitando un crédito contingente por el que se comprometía a seguir un programa en 1995 con medidas de política general y se incluyó el compromiso de privatizar la infraestructura del país, incluyendo la industria eléctrica. 16/

- ✓ Con el gobierno de Vicente Fox los precios internacionales del petróleo generaron los mayores ingresos en toda la historia de la industria petrolera, 260 mil millones de dólares dispendiados en gasto corriente del sector público.

La historia económica de la industria y la renta petrolera de este país, tiene un nuevo paradigma, resultado de la reforma energética del 20 de diciembre de 2013. 17/

El Ejecutivo Federal, el 11 de agosto de 2014 promulgó las nuevas leyes secundarias de la industria petrolera, que aprobó la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados el 23 de julio de 2014, que constituyen parte del nuevo marco normativo de la operación de la industria petrolera. Se expide la nueva Ley de Petróleos Mexicanos y las modificaciones normativas complementarias de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público y la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las Mismas

No cabe duda que en el corto y mediano plazo las coordenadas económicas del México globalizado habrán de concretarse a la velocidad de los acontecimientos que marcan el rumbo y orientan las condiciones del nuevo mercado energético, al que inevitablemente PEMEX estará condicionado, y con ello, impulsar las posibilidades reales de la economía nacional, situación que también habrá de definir los distintos alcances sociales inherentes al dilema del desarrollo y crecimiento económico, político y social del país.

De la acelerada transición hacia la transformación radical de Petróleos Mexicanos que los Diputados aprobaron en breve período extraordinario, realizado en la última semana del mes de julio de 2014, destacan algunas afirmaciones que será necesario contrastar con la redacción final de las leyes secundarias:

- ✓ Fue incluida una adenda que modifica la propuesta original, para que lo relativo al presupuesto y a la contratación de deuda esté normado en las respectivas leyes de Pemex y CFE, en vez de que sean reguladas en las leyes de Presupuesto y Deuda.

- ✓ Se anunció la inclusión de un “*adéndum*” al dictamen de la minuta que aprobó el Senado, para dar mayor autonomía a las paraestatales y que decidan sobre sus estructuras orgánicas, políticas de recursos humanos, presupuesto y deuda.
- ✓ En la Comisión de Energía, se dijo que el objetivo principal es fortalecer a Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, dotarlas de herramientas jurídicas que les permitan competir con eficacia y eficiencia, permitir tomar decisiones de manera autónoma y flexible, conforme mejor convenga a sus estrategias de negocio y comerciales.
- ✓ Se manifestó que las propuestas contenidas en el dictamen se diferencian de la regulación hasta ahora existente en que las dos compañías contarán por primera vez en su historia con un régimen normativo distinto a los principios burocráticos y de excesivo control e injerencia gubernamental.
- ✓ Se busca, como premisa central la incorporación de principios empresariales conforme con las mejores prácticas internacionales, aunque, lo más importante, sin perder el control y propiedad del Estado.
- ✓ Se habló de la disposición de modificar las minutas referentes a hidrocarburos y de la industria eléctrica, con el objetivo de que los dueños de las tierras tengan claridad sobre el uso de los terrenos por parte de las empresas.

Introducción

La industria petrolera mexicana se encuentra en un punto crítico de su desarrollo, por una parte, la falta de recursos financieros para mantener un programa agresivo de exploración de nuevos campos de petróleo crudo y de gas desde los años noventa, ha generado un estancamiento en la relación reservas probadas a un volumen de producción en materia de petróleo crudo y un aumento en las importaciones de gas natural para abastecer las plantas termoeléctricas que fueron convertidas de combustóleo a gas natural y la expansión de la red de gas para consumo de las familias; por otro lado, la industria de la refinación también se encuentra rebasada en términos de su capacidad para abastecer el mercado interno de productos petrolíferos, que ha derivado en una creciente importación de gasolinas y diésel.

La falta de recursos de inversión para exploración, refinación e investigación en la industria petrolera nacional está asociada a una política del estado, que determinó utilizar la renta petrolera para financiar el gasto público corriente en lugar de adoptar una política fiscal que permitiera generar una fuente sana y permanente de las finanzas públicas y orientar los recursos derivados de la renta petrolera a fortalecer el crecimiento de la propia industria petrolera, financiar proyectos de inversión en infraestructura, promover los encadenamientos industriales con la producción petrolera y sanear el endeudamiento público, medidas que en otros países como Brasil y Noruega les permitieron consolidar su industria petrolera en términos de fortalecer su exportación de petróleo crudo y que la producción de petrolíferos permitiera el abastecimiento interno y generar excedentes para exportación.

En materia de política fiscal no se ha resuelto el problema de la dependencia de los ingresos petroleros, las modificaciones fiscales recientes, en 2008 y 2013 no fueron suficientes para reducir la participación de los ingresos del petróleo en el presupuesto de egresos de la federación, por lo que después de las reformas de 2013 y la propuesta de apertura de la industria petrolera al capital privado, está previsto que la participación de la renta petrolera en 2014 sea del 4.7 del Producto Interno Bruto (PIB), que equivale al mismo porcentaje alcanzado en el ejercicio de 2013, y visto en una perspectiva de mediano plazo, los próximos cinco años, la dependencia de las finanzas públicas permanecerá por lo menos con una participación del 3%, ya que la maduración de los proyectos para la incorporación de nuevos campos petroleros será por lo menos de cinco años.^{18/}

¿Qué sucede con la política fiscal de este país?, tiene varias aristas que complican la posibilidad de aumentar la recaudación tributaria, por un lado, subsisten regímenes especiales de tributación para ciertos sectores de la

economía; las tasas de tributación son relativamente bajas si se comparan con el resto de los países de América Latina; persiste una elevada evasión y elusión fiscal; y, adicionalmente, en los últimos dos décadas las transferencias de recursos provenientes de la recaudación fiscal a las entidades federativas es muy laxa, sin controles adecuados del ejercicio del gasto público, lo que ha convertido este tipo de apoyos en un mecanismo poco regulado, como ha sucedido con los niveles de endeudamiento que han alcanzado algunos estados. Este mecanismo laxo de transferencia de los recursos fiscales, propicia también que en los gobiernos locales no se aplique una política de recaudación fiscal que les dé independencia de los recursos que les entrega la federación

En materia de competitividad, en 2011 los costos de exploración y desarrollo para Pemex fueron de 15.60 dólares americanos (USD) por barril de crudo exportado (bpce), ocupando el séptimo lugar entre las diez empresas petroleras más importantes del mundo, después de Shell (9.37 USD), Brithis Petroleum (11.4 USD), Total (12.44 USD), Exxon (13.51 USD), Conoco (13.79 USD) y Petro (14.38 USD); y con costos menores a Eni, Chevron y Statoil.19/

Costos de Exploración y Desarrollo
USD@2011/bpce

Lugar	Empresa	USD 2011/bpce
1	Shell	9.37
2	Brithis Petroleum	11.46
3	Total	12.44
4	Exxon	13.51
5	Conoco	13.79
6	Petro	14.38
7	PEMEX	15.80
8	Eni	18.11
9	Chevron	20.82
10	Statoil	27.14

Fuente.- Tomado de p. 14, Morales Gil, Carlos, La industria petrolera y su reforma

En 2011, entre las empresas petroleras más importantes del mundo, Pemex tiene los costos de producción más bajos 6.12 dólares americanos (USD) por barril de petróleo crudo exportado (bpce).

Costos de Producción

USD/bpce

Lugar	Empresa	USD 2011/bpce
1	PEMEX	6.12
2	Total	6.57
3	Statoil	7.19
4	Exxon	9.45
5	Conoco	9.70
6	Brithis Petroleum	10.08
7	Eni	10.55
8	Shell	11.00
9	Petro	12.89
10	Chevron	13.98

Fuente.- Tomado de p. 14, Morales Gil, Carlos, La industria petrolera y su reforma

También forma parte de las cinco empresas con costos inferiores a los diez dólares americanos (USD) por barril de petróleo crudo exportado: Total (6.57 USD), Statoil (7.19 USD), Exxon (9.45 USD) y Conoco (9.70 USD).

Producción

Mbd

Lugar	Empresa	Mbd
1	Saudi	10.00
2	Nioc	4.3
3	Pdvsa	3.0
4	PEMEX	2.9
5	Cnpc	2,8
6	Kpc	2.6
7	Exxon	2.4
8	Inoc	2.4
9	Brithis Petroleum	2.4
10	Rosneft	2.3

Fuente.- Tomado de p. 14, Morales Gil, Carlos, La industria Petrolera y su Reforma

En materia de reservas de crudo, en 2011 Pemex ocupó el 13º lugar a nivel mundial.

Reservas de crudo 2011
Miles de millones de barriles

Lugar	Empresa	Miles de millones de barriles
1	Pdvsa	297
2	Saudi	265
3	Nioc	152
4	Inoc	143
5	Kpc	102
6	Adnoc	53
7	Libia	33
8	Cnpc	26
9	Nnpc	22
10	Rosneft	18
....		...
13	PEMEX	11

Fuente.- Tomado de p. 14, Morales Gil, Carlos, La industria Petrolera y su Reforma

Los cambios en la reforma energética deben orientarse hacia las alianzas y acuerdos con las empresas petroleras y con las empresas de proveedores. 20/

La relación de los impuestos a la utilidad de operación fue en 2012 la segunda más alta del mundo, cerca del 90 por ciento contra el 110 por ciento en Nigeria. Esta relación, en Argentina disminuye a cerca del 42 por ciento; y, en el caso de Brasil y Noruega casi el 80 por ciento para el primer país y alrededor del 73 por ciento en Noruega. 21/

Capítulo 1. Marco teórico

1.1. La teoría de la renta.

La teoría de la renta de la tierra es un concepto básico de la economía política, asociado al surgimiento de los estados nacionales, que ocupa un lugar destacado en el análisis económico, y en su origen da los elementos de referencia para llegar a la definición de lo que es la renta petrolera, por lo que en este capítulo se describe de manera breve las teorías económicas que acompañan el surgimiento del estado nacional y se continua con la revisión de los antecedentes del concepto de la renta, con el repaso de las aportaciones de los primeros economistas a su formulación e incorporación a la ciencia económica, así como la actualización de este concepto con la incorporación de la explotación de los hidrocarburos en la moderna sociedad industrial, que utiliza la teoría de la distribución basada en la fijación de los precios de los factores para analizar la demanda de factores de producción cuya oferta es fija.

Para el propósito enunciado en el párrafo anterior, es necesario revisar los conceptos teóricos sobre la renta de la tierra, que se plantean a partir del surgimiento de los estados nacionales en el siglo XVI con Inglaterra y Francia, en los que se propone el estudio de los factores que originan la riqueza del estado y apoyar la consolidación de los estados nacionales recién constituidos. En estos países la teoría de la renta de la tierra se constituye en un elemento clave del análisis económico sobre la causa de la riqueza de las naciones.

1.1.1. William Petty

Economista inglés, es llamado el fundador de la economía política (1623-1687), por Marx, Engels y Brentano, su obra principal es *A Treatise of Taxes and Contributions* (1662), además de su *Political Arithmetic* (1672) y publicada en 1691. En su opinión, el Estado existe para proteger la propiedad individual y el individuo debe estar dispuesto a contribuir a los gastos del Estado. Formuló la teoría de las rentas diferenciales. La necesidad del trigo aumenta el precio de este, por lo tanto el precio de la renta de la tierra que lo produce también aumenta.

22/

1.1.2. Adam Smith

Adam Smith, en su estudio sobre los elementos componentes del precio de las mercancías, propone que la situación que se deriva de la apropiación privada de la tierra, identifica a la renta de la tierra como un tercer componente del precio de la mayoría de los artículos, adicional a los beneficios del capital y los salarios de los trabajadores. “El precio de toda mercancía particularmente considerada se resuelve, en última instancia, en alguna de estas partes, en una o en otra, o en las tres conjuntamente, y la porción que sobra después de pagar la renta de la tierra y el precio de todo el trabajo empleado en conseguirlas, manufacturarlas y ponerlas en el mercado, implica necesariamente un beneficio para alguien” 23/

Para Adam Smith, “La renta, considerada como el precio que se paga por el uso de la tierra, es naturalmente el precio más elevado que el colono se halla en condiciones de pagar en las circunstancias en que la tierra se encuentra.”, por lo tanto, “. . . la renta de la tierra considerada como un precio que se paga por su uso, es naturalmente un precio de monopolio. No guarda proporción con las mejoras que el propietario pudiera haber hecho en ella, ni con lo que la tierra puede rendir, sino más bien con lo que el colono esté dispuesto a dar.” Esta situación la ilustra con los precios de monopolio del vino y el azúcar. 24/

Sobre este tema de la renta de la tierra, Adam Smith, establece que la renta puede formar parte del precio y entra en la composición de una manera diferente a como lo hacen los salarios y los beneficios. Si la renta es alta o baja es consecuencia del precio. El precio es alto o bajo de acuerdo al nivel de los salarios y los beneficios. 25/

Para Adam Smith, el desarrollo de las vías de comunicación acerca a los mercados por la disminución en los gastos de transporte y favorece la incorporación de nuevas tierras que permitirán la variación de las rentas. Por lo tanto, la renta de la tierra no consiste ya en todo el producto de la agricultura, sino en el exceso de beneficio que obtienen los dueños de la tierra sobre los gastos de producción y los beneficios del capital, por lo tanto la renta aparece hasta que se eleva bastante el precio de los productos agrícolas.

En su obra sobre la causa de la riqueza de las naciones, Adam Smith propone en el Libro Primero, capítulo XI, sobre la renta de la tierra, analizar tres sectores, el primero relacionado con los productos de la tierra que proporcionan siempre una renta al dueño, son los que están vinculados a la tierra con la producción agrícola y actividades ganaderas; el segundo sector es el de los productos de la tierra que unas veces dan renta y otras no, referidos al vestido, la casa, el mobiliario y la habitación, que después de los alimentos son las mayores necesidades del

hombre; y, dentro de los productos que maneja como ejemplos, menciona el caso de la leña y el carbón. Para las condiciones de la producción del carbón, establece observaciones relacionadas con la generación de renta o no de dichas minas, que están relacionadas con criterios de mercado: localización y reservas, así como de los metales finos que mantienen su valor independientemente de su localización. En el análisis del tercer sector, trata del intercambio que se da entre los productos de los dos primeros sectores, se refiere a las variaciones en la proporción de los respectivos valores de aquellas especies de productos que proporcionan siempre una renta, de otros que algunas veces la suministran y de otros que no rinden ninguna.

Para Adam Smith, el monopolio es un enemigo de la buena gestión de los mercados y ésta solo puede lograrse por medio de la competencia.

En la renta surgida del monopolio, refiere los casos del vino y el azúcar, “No hay producto en el que más influya la variedad de terrenos que en el vino. . . la cantidad total de esos vinos que llega al mercado, es insuficiente para satisfacer la demanda efectiva...” y en el caso del azúcar, “Las colonias azucareras que poseen las naciones europeas en las Indias Occidentales se pueden comparar con esos viñedos tan preciados. Todo el producto que se obtiene en ellos no basta cubrir la demanda efectiva...” 26/

1.1.3. David Ricardo

Para David Ricardo, en su obra publicada en 1817, Principios de Economía Política y Tributación, define, “La renta es aquella parte del producto de la tierra que se paga al terrateniente por el uso de las energías originarias e indestructibles del suelo. Se confunde a menudo con el interés y la utilidad del capital y, en lenguaje popular, dicho término se aplica a cualquier suma anualmente pagada por el agricultor a su terrateniente.” 27/

David Ricardo desarrolla la teoría de la renta diferencial de la tierra, que aumenta a medida que se incorporan nuevas tierras a la producción, situación que ocurre por el incremento de la población y por consiguiente un aumento en la demanda de alimentos. Los propietarios de éstas logran un beneficio mayor, por lo que en opinión de David Ricardo esto genera consecuencias graves como son la negación de todo progreso económico, porque el precio de las subsistencias ha de aumentar de manera continua haciendo la vida cada día más difícil, y por otra parte, la propiedad del suelo da lugar a retribuciones excesivas e injustas, porque no se sustentan en el trabajo.

Dada la participación de los rentistas de la tierra y de los asalariados, los beneficios tienen un carácter residual, es decir, tienden a ser muy pequeños respecto al total del capital movilizado, por lo que considera que se afectan las posibilidades de acumulación y por ende el progreso de la economía.

En su opinión, el industrial es afectado por el rentista, quien toma una fracción de la riqueza que debería ir al capitalista, con lo cual el rentista de la tierra se convierte en un obstáculo a la acumulación.

La renta es el exceso de beneficio obtenida por los dueños de las mejores tierras sobre los que poseen tierras de menor calidad, como las tierras menos fértiles exigen mayor gasto y sus productos se venden al mismo precio que los de las mejores tierras.

1.1.4. Robert Malthus

Con Robert Malthus (1766-1834), su investigación se orienta a conocer la naturaleza del excedente dándole crédito a Adam Smith en su teoría de la renta y considera el término de monopolio parcial como un concepto más adecuado para explicar la escasez relativa de los mejores terrenos y admite que en la indeterminación de la renta confluyen circunstancias que se asemejan mucho al monopolio natural. Para Malthus el origen del excedente está en la calidad de la tierra y en el hecho histórico de la apropiación privada de la tierra y las relaciones que se establecen con la creación y apropiación de la renta del suelo. El hecho histórico de la propiedad explica una renta absoluta para permitir el acceso al uso del suelo. En 1829 publica “Principios de economía política desde el punto de vista práctico”, en el que elabora una teoría sobre las crisis y la demanda efectiva. Cabe señalar que su obra más conocida es el “Ensayo sobre el principio de Población” publicado en 1803.28/

1.1.5. James Anderson

James Anderson (1739-1808) elabora el primer tratado que puede llamarse clásico, defiende el derecho de la propiedad territorial a cobrar una renta, que está originada por el aumento de la demanda. Para Anderson, la innovación mejora la productividad de las mejores tierras, más que las de las peores tierras, lo que determina el precio. Fue un agricultor escocés autor de un folleto que estableció el principio de los rendimientos decrecientes, en forma embrionaria. 29/

1.1.6. Henry George

Cabe destacar, que en relación con la renta de la tierra, Henry George (1839-1877), en el siglo XIX en los Estados Unidos encabezó un movimiento para gravar los grandes beneficios que obtenían los terratenientes por el aumento de sus rentas, derivado del rápido crecimiento de la población, para lo cual publicó su libro Progreso y Miseria (Poverty and Progress, 1879) cuya idea central es el principio de la distribución y la tributación. Propone la creación de un impuesto único a la renta pura – no ganada de la tierra- que permitiría al Estado eliminar los demás impuestos y financiar su gasto. El impuesto se aplicaría a la renta bruta total por el arrendamiento de una finca que fuese debida a las condiciones de fertilidad y situación, exentando aquella otra parte que fuera consecuencia de mejoras realizadas por el propietario.

“El aumento del valor de la tierra no representa un aumento de la riqueza conjunta, pues lo que ganen los propietarios por los precios más altos lo perderán los arrendatarios o compradores. Y toda esta riqueza relativa que, en el pensamiento y lenguaje corrientes, en la legislación y la ley, está confundida con la riqueza efectiva, podría ser totalmente aniquilada sin destruir o consumir más que unas gotas de tinta y un pedazo de papel”

El continuo crecimiento de la renta, el precio que el trabajo está obligado a pagar por el uso de la tierra, es lo que usurpa a los más la riqueza justamente ganada, y la acumula en manos de los pocos que no hacen nada para ganarla”^{30/}

Este autor consideraba a los fisiócratas como sus predecesores, ya que fueron los primeros en defender la idea de un impuesto único a la renta de la tierra.

1.1.7. Los Fisiócratas

La fisiocracia es el sistema económico que atribuye la riqueza a la naturaleza, se propone que los sistemas económicos se rijan por sus propias leyes naturales. Esta escuela de pensamiento surge en Francia en el siglo XVIII, que y tiene sus exponentes más destacados en François Quesnay (1694-1774), Pierre Samuel Du Pont de Nemours y Anne Robert Jacques Turgot, como se trataba de que las leyes naturales rijan la actividad económica no debe haber intervención del gobierno, por lo que se basa en el concepto de *laissez faire*, con la nula participación del estado en las decisiones económicas. 31/

Los principios de los fisiócratas, consideraban a la agricultura como la única industria productiva y capaz de generar un beneficio o exceso de valor después de cubrir los gastos hechos en el cultivo, son el origen de todos los sistemas que han

querido explicar la renta de la tierra como cosa distinta de las retribuciones que perciben las demás formas del capital.

Los fisiócratas se oponen a los mercantilistas, ya que las políticas de intervención estatal en la producción y en la distribución de bienes generan una merma en la actividad económica, y tomaban como ejemplo los monopolios que dominaban ciertos sectores de la economía y fortalecía una clase burguesa parasitaria.

Para los fisiócratas la riqueza se genera en la agricultura, afirman que los agricultores son los únicos cuyo trabajo produce riqueza, produce algo más que su salario.

La escuela fisiócrata, fundada por François Quesnay en 1758, surge y se desarrolla exclusivamente en Francia. Basaban la riqueza en la producción originada por la renta de la tierra, sólo la agricultura producía más de lo necesario, porque se trataba de la única actividad que tenía una producción superior a sus costos de producción. Con base en lo anterior, la carga tributaria debía recaer únicamente sobre la tierra.

La fisiocracia propone su *tableau economique*, un sistema económico donde la riqueza se ubica en tres grupos sociales. La clase productiva o agricultores, la clase estéril o artesanos y comerciantes, que sólo transforman lo que producen los agricultores pero no crean riqueza, y los propietarios, la nobleza, el clero y los funcionarios.

Para esta escuela la industria sólo era transformadora de riqueza, más no creadora de la riqueza y también teorizaba que la economía debe definirse como un hecho natural que está regido por las leyes naturales, por lo tanto postulaban la no intervención del estado, *dejar hacer, dejar pasar*. Defendían el individualismo económico y el respeto a la propiedad privada, las leyes del estado debían estar en armonía con las leyes naturales.

La fisiocracia es un sistema económico, el primero en reflexionar sobre la actividad económica y explicarla como un todo, como una disciplina sujeta a determinadas relaciones y leyes.

1.2. La renta petrolera.

Es importante considerar desde el punto de vista económico que la renta petrolera se define como la diferencia entre el ingreso petrolero y los pagos competitivos a los factores de la producción, incluyendo la inversión, siempre y cuando dicha diferencia exceda el retorno del uso de los factores en la siguiente mejor

alternativa, sin sacrificar recursos. En un contexto dinámico, la renta petrolera es el valor presente del producto después de que todos los costos mínimos necesarios para hacer sostenible la exploración, el desarrollo de nuevos campos y la producción en campos existentes han sido deducidos y, al mismo tiempo, los costos de oportunidad en actividades alternativas fueron considerados en condiciones de mercado.

La renta petrolera es variable, ya que depende del nivel del precio internacional del crudo y de las características físicas del yacimiento, mismas que definen los costos unitarios, que son la ubicación, profundidad, presión, contenido de azufre del petróleo crudo (que determina su calidad como ligero o pesado).

El estándar usado para los costos de producción es la metodología de UnitedStatesEnergyInformationAdministration con los siguientes parámetros: Los costos por exploración, extracción y producción aumentando los costos administrativos y la depreciación, sin sumar los costos financieros.

En la economía moderna, la teoría de la fijación de los precios de los factores de la producción, también se aplica a los factores cuya oferta es fija, como la tierra y los recursos naturales, lo que los economistas clásicos denominaban como la renta o en ocasiones como la renta económica pura -recurso natural no renovable. Se trata de una oferta inelástica.

“La renta pura de la tierra tiene el carácter de un ‘excedente’ que puede gravarse cuantiosamente sin distorsionar los incentivos a la producción ni deteriorar la eficiencia productiva” 32/

Son los precios de los bienes los que determinan la renta de la tierra y no al revés.

Por sí sola, Petróleos Mexicanos (Pemex) supera los ingresos e inversiones de varias empresas globales de telecomunicaciones, financieras, mineras, de la construcción, comerciales y agroalimentarias que operan en el país, asevera la paraestatal en un documento propio, elaborado antes de que concluyera el gobierno de Felipe Calderón. 33/

También, en la publicación se agrega que en los tres años recientes Pemex subió 30 peldaños en el ranking que elabora Fortune: en 2010 ocupó el lugar número 64 entre las empresas más importantes del mundo en cuanto a ingresos (no ganancias) y en 2012 en la posición 34. En el continente americano se incluye a Pemex entre las 15 compañías más importantes de la región por los ingresos que genera, al colocarse en la posición 13, con 125.3 mil millones de dólares

Para ilustrar esta apreciación sobre la posición que ocupa Pemex en México, el documento refiere que sus ingresos sumaron 125 mil 780 millones de dólares en

2011, monto que equivale a la suma de los que obtuvieron América Móvil, Walmart, Femsa, Cemex y Grupo Alfa, que alcanzaron 130 mil 903 millones.

El EBIDTA (acrónimo en inglés del indicador financiero que significa ganancias antes de intereses, depreciaciones, impuestos y amortización) de Pemex es superior al total de todas las empresas juntas listadas en el IPC, mostrando una buena estructura de costos y eficiencia operativa, destaca el documento dado a conocer en julio de 2012, durante la Expo Foro Pemex, cuya difusión retomó ayer el movimiento Animo, que se opone a la privatización del petróleo.

De acuerdo con las gráficas del documento, elaborado por el área de relación con inversionistas de la empresa, el EBIDTA de Pemex fue de 76 mil 969 millones de dólares en 2011, cuando el IPC llegó a 54 mil 900 millones de pesos.

Las ganancias de la petrolera, antes de los descuentos mencionados, logró casi cuadruplicar los 20 mil millones de dólares que por el mismo concepto obtuvo América Móvil; representó 14 veces el EBIDTA de Grupo México, 25 de Walmart o Banorte y 28.5 de Femsa superó 30 veces el de Peñoles, 32 el de Cemex, 35 el de Grupo Modelo, 39 el de Televisa y 45 el de Grupo Alfa.

El EBIDTA, indica el documento, es muestra de la capacidad de generación de flujo de Pemex y de su alta rentabilidad.

Si bien el monto de las ventas de Pemex fue inferior al de otras seis petroleras, como Exxon, Royal Dutch Shell, Statoil, British Petroleum, Chevron y Petrobras, que en 2011 obtuvieron entre 115 mil millones y 433 mil millones de dólares, cuando la empresa mexicana alcanzó 111 mil millones, ésta superó a todas en el EBIDTA; a cinco, tanto en rendimiento antes de impuestos como en el de operación, y a dos en rendimiento bruto.

El documento sostiene que Pemex invierte más del doble que la empresa mexicana más grande en la BMV e invierte más que todas las empresas mexicanas juntas listadas en el IPC.

Pemex invirtió 23 mil 200 millones de dólares y las correspondientes al IPC 19 mil 957 millones. América Móvil, considerada la empresa que concentra el mayor valor del mercado, invirtió 9 mil 701 millones de dólares, es decir, menos de la mitad que Pemex, según sus resultados financieros de 2011.

Si sólo se compara con otras petroleras del mundo, el documento puntualiza que desde 2008 Pemex ocupa la cuarta posición en el “top de los cinco productores de crudo”, con casi 3 millones de barriles por día, y es el tercer exportador de petróleo a Estados Unidos, sólo superado por Canadá y Arabia Saudita, y por arriba de

Venezuela y Nigeria. En cuanto a reservas, ocupa la posición 13 en el planeta y la 14 en ventas por más de 100 mil millones de dólares.

1.3. Modalidades de la renta petrolera.

Las modalidades de la renta petrolera tienen que ver con el sistema de administración que se aplique para la explotación de los recursos petroleros. En la medida que los recursos generados de la renta petrolera también se reinviertan en la expansión de la exploración, extracción y refinación de petróleo, se consolida su expansión, como en el caso de Noruega y Brasil, que mantienen un programa de reinversión e investigación científica y tecnológica, que la ha permitido a la empresa Noruega Statoil, continuar su expansión.

Las modalidades de la renta petrolera tienen que ver también con el régimen de propiedad de los recursos petroleros, ya que la participación de la inversión privada se mantendrá en la medida que sea rentable para las empresas petroleras privadas.

Esta situación contrasta con lo que sucede en nuestro país, en el que el Estado ha resuelto gravar en exceso a la empresa petrolera mexicana para financiar su gasto público y ha llevado, después de treinta años de esa misma política, al deterioro de la industria de la refinación y la pérdida de la relación de reservas a producción, de tal suerte que a pesar de los esfuerzos realizados en la anterior administración pública para devolver a Pemex una mayor participación en los recursos derivados de la renta petrolera, se ha vuelto insuficiente el monto que se aplica por el rezago en la inversión del sector petrolero.

Por lo anterior, el Estado mexicano ha resuelto modificar las condiciones de explotación de la riqueza petrolera del país, mediante la invitación a la empresa privada petrolera, para que participe en la exploración, la extracción y la refinación del petróleo, con lo que se podría esperar que se resuelve en parte el problema de la disponibilidad de recursos para apoyar la expansión de la actividad petrolera, originada por el déficit de inversión que arrastra Pemex.

1.4. La renta petrolera en México.

La industria petrolera mexicana se encuentra en un punto crítico de su desarrollo, por una parte, la falta de recursos financieros para mantener un programa agresivo de exploración de nuevos campos de petróleo crudo y de gas desde los años noventa, ha generado un estancamiento en la relación reservas probadas a

volumen de producción en materia de petróleo crudo y un aumento en las importaciones de gas natural para abastecer las plantas termoeléctricas que fueron convertidas de combustóleo a gas natural y la expansión de la red de gas para consumo de las familias; por otra parte, la industria de la refinación también se encuentra rebasada en términos de su capacidad para abastecer el mercado interno de productos petrolíferos, que ha derivado en una creciente importación de gasolinas y diésel.

La falta de recursos de inversión para exploración, refinación e investigación en la industria petrolera está asociada a una política del Estado, que determinó utilizar la renta petrolera para financiar el gasto público corriente y que la actividad petrolera, exploración, producción y refinación contaran con suficientes recursos derivados de la renta petrolera para fortalecer el crecimiento de la propia industria petrolera, y apoyar proyectos de financiamiento en infraestructura, promover los encadenamientos de la industria petrolera hacia adelante y hacia atrás con las ramas de la actividad industrial instalada en el país, medidas que en otros países como Brasil y Noruega les permitieron consolidar su industria petrolera en términos de fortalecer su exportación de petróleo crudo y que la producción de petrolíferos permitiera el abastecimiento interno e incluso generar excedentes para exportación.

Se revisará brevemente para ubicar cual sería el papel que el Estado mexicano debe desempeñar en los próximos años que asegure su fortaleza y capacidad de llevar a la sociedad mexicana a mejorar sus condiciones de vida, garantice el estado de derecho y su independencia económica y política en el mundo globalizado actual.

¿Cuál es la justificación para utilizar el concepto de renta económica? Porque de la renta económica se desprenden los alcances económicos, políticos y sociales que implica disponer para la economía y las políticas públicas y privadas la renta petrolera que en los tiempos actuales, adquiere una preponderancia fundamental por el papel del petróleo como fuente generadora de riqueza del Estado moderno para impulsar el crecimiento y el desarrollo económico regionales.

En ese sentido, cabe destacar que la renta de Pemex se equipara con las cinco empresas con más ingresos en el índice de Precios y Cotizaciones (IPC) de la Bolsa Mexicana de Valores con 125,780 millones de dólares en 2011, de acuerdo con la información de revistas especializadas como Bloomberg y Fortune, que se equiparan con los ingresos de América Móvil, Walmart, Femsa, Cemex y Grupo Alfa.

1.4.1. La renta petrolera en Noruega

En Noruega las empresas hacen las solicitudes al Ministerio del Petróleo y la Energía (MPE) a través de consorcio o empresas individuales.

La recuperación de la renta petrolera se basa en un sistema de impuestos. El Estado asume los tipos de riesgo que pudieran corresponder a los contratos de riesgo, a través del sistema impositivo, por ejemplo, asumir las fluctuaciones en los precios de los hidrocarburos, o asumir la parte proporcional de la incertidumbre geológica y de los errores y accidentes que pueden suceder durante la construcción, instalación y operación de los equipos y la infraestructura. Promueve la inclusión de bienes y servicios nacionales e investigación.

Define la regulación del sistema de transporte de hidrocarburos, principalmente la relacionada con la conducción del gas natural en sistemas de interconexión entre los pozos o a través de ductos submarinos hacia los puntos de exportación.

El Directoriado Noruego del Petróleo (DNP), evalúa y supervisa

- ✓ Nuevas áreas de desarrollo petrolero y las licencias de exploración y producción.
- ✓ Los planes de desarrollo, operación e instalaciones presentados por las empresas.
- ✓ Estudios de impacto social y ambiental, que son previos a las propuestas que se presentan al Parlamento para que autorice las rondas de licitaciones en nuevas áreas geográficas de desarrollo.
- ✓ Participa en todos los Comités de todas las concesiones. El DNP puede tener copia de todos los documentos y estudios pagados por las licencias. Esto da al DNP acceso a la diversidad de información que se genera en cada empresa y que evoluciona en función de los planes de desarrollo de cada yacimiento y en la operación de cada proyecto.
- ✓ Realiza las prospectivas del sector:
 - Recursos, producción, inversiones y emisiones.
 - Publica las expectativas del sector, lo cual permite a la industria y a los institutos de investigación conocer la situación real de los retos y de los planes de desarrollo. 34/

Dependiendo del bloque y del interés de los posibles inversionistas de conformar un consorcio, podrá haber negociaciones sobre los porcentajes que el gobierno tenga planeado adjudicar a cada empresa. Dichos porcentajes están ligados a la propia estrategia de inversión del Estado Noruego, como a la capacidad técnica y financiera de cada empresa, capacidad en función de su conocimiento geológico de la región, la de su historial como desarrollados y operador de yacimientos, de su capacidad financiera y de la diversificación de inversionistas y operadores que el Estado noruego desea tener en su sector de exploración y producción. Finalmente, una vez conformado el grupo de cada licencia, se firma el contrato de adjudicación.

Actualmente el sistema impositivo noruego para las actividades petroleras se encuentra entre los más altos del mundo, pues alcanzan hasta 78% de las utilidades, pero permite deducciones que hacen razonable el seguir invirtiendo en nuevos proyectos de exploración. El ISR es de 28% más el 50% sobre las utilidades.

En 2008 el récord de inversión fue de 24 mil millones de dólares, 20% superior a los presupuestos para Pemex.

En principio, la política del gobierno Noruego fue que existieran tres empresas: Statoil, empresa totalmente estatal. Norsk Hydro, un conglomerado industrial con capital 50 por ciento privado y 50 por ciento público, y Saga Petroleum con capital 100 por ciento privado. Posteriormente, Saga Petroleum fue absorbida por Statoil y la parte petrolera de Norsk Hydro también fue absorbida por Statoil. A la fecha, la participación del gobierno en la petrolera Statoil es del 70 por ciento.

El Consejo de Administración se compone de 7 representantes de los accionistas y 4 representantes de los empleados.

El gobierno Noruego regula la operación de las licencias, estableciendo obligaciones para los socios participantes firmando un convenio de colaboración conjunta donde se estipulan los derechos de cada empresa, que es redactado y supervisado por el Estado; también se establece un convenio de contabilidad, ajustado a las normas y prácticas establecidas por el gobierno.

1.4.2. La renta petrolera en Argentina.

Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) fue el principal activo estratégico y económicamente viable de Argentina entre 1922 y 1992, que se convirtió en el soporte del modelo de industrialización a través de la sustitución de importaciones. La privatización de YPF se da en dos etapas, la primera va de 1989 a 1993,

cuando es transformada en una sociedad anónima de capitales mixtos; la segunda etapa va de 1993 a 1999, cuando se entregan las acciones a Repsol.

La justificación de la privatización se da bajo los argumentos de que Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) generaba pérdidas, la corrupción institucionalizada y que el Estado Argentino no estaba en condiciones de realizar inversiones de capital de riesgo en exploración de hidrocarburos. Respecto a las pérdidas mencionadas, los balances operativos de la empresa seguían reportando utilidades. Por otra parte, YPF fue responsable del 95 por ciento de los descubrimientos de hidrocarburos durante sus 70 años de operación, en los años 80 la petrolera estatal realizó 117 pozos exploratorios en promedio, en tanto que durante la gestión privada, de 1999 a 2005, el promedio anual de pozos exploratorios fue de 26.

La propuesta de la privatización se manejó como el desarrollo de una competencia en igualdad de condiciones para todas las empresas, estatales y privadas, en beneficio del interés general y los usuarios.

Después de la privatización de YPF, se aprobó el Plan de Transformación Global, por lo que en 1992 se reagrupó a la empresa en dos áreas, la de exploración, desarrollo y extracción de petróleo y gas natural (upstream) y la unidad de negocios de transporte, refinación de petróleo, tratamiento de gas natural, distribución y comercialización (downstream), que culminaron con entrega de 90 por ciento de los derechos de exploración de YPF a empresas privadas y la venta de refinerías, flota marítima, talleres navales, puertos, laboratorios, etc. De manera conjunta, se dio una reducción del personal, de una plantilla de alrededor de 51 mil empleados en 1990, a diciembre de 1993 habían sido despedidos 43 mil 500.

Con el Plan de Transformación Global, se promovió el retiro voluntario de los trabajadores y se favoreció el desarrollo de nuevas unidades productivas integradas por personal altamente calificado de YPF, que no sobrevivieron por su nula capacidad para incorporar innovaciones requeridas por los nuevos dueños de YPF y la competencia desleal promovida por la propia empresa al dar participación a conglomerados extranjeros y grupos económicos poderosos.

Una observación respecto del papel de la Secretaría de Energía del Estado Argentino, la Agencia Federal de Ingresos Públicos y los Organismos Provinciales pertinentes, no controlan cuánto ni cómo se extrae el petróleo y el gas natural, ya que aceptan declaraciones juradas de los agentes productores, lo que deja sin explicación volúmenes de producción con destino desconocido, que pudieran explicarse por exportaciones no fiscalizadas y consumo propio no fiscalizado de productores y transportistas.

No obstante la justificación de la privatización de YPF para promover la inversión en capital de riesgo que las autoridades del Estado argentino manifestaron no estar en condiciones de asumir, los resultados en materia de exploración e incremento de la relación de reservas a producción durante el período 2000 a 2004, ha descendido a 8.1 años para el petróleo y 8.6 años para el gas natural, a pesar del incremento de los precios internacionales del petróleo. El ritmo de exploración de las compañías privadas, como se menciona en párrafos anteriores, es bastante menor al realizado por YPF como empresa del Estado.

Evolución de la renta petrolera en Argentina, 1999 a 2005

(Dólares Estadounidenses)

Año	Extracción (Millones de bbl)	Precio FOB (U\$/bbl)	Costo total de extracción (U\$/bbl)	Renta por barril (U\$)	Renta anual total (U\$)	Participación del Estado en la renta total (%)
1999	292	16,0	7,9	8,1	2.366	41.5
2000	281	26,6	7,9	18,7	5.255	36.1
2001	284	22,2	7,9	14.3	4.061	44.6
2002	276	26,7	6,1	20,6	5.686	42.1
2003	270	28,5	6,1	22,4	6.048	41.2
2004	254	34,5	6,1	28,4	7.214	36.0
2005	243	42,3	6,1	38,2	8.797	36.0

Tomado del cuadro 6, pag.68 "2010 ¿Odisea Energética? Petróleo y Crisis", Ricardo de Dicco.

Cabe señalar que la información del cuadro anterior se refiere a la renta por extracción, no considera las ganancias de la refinación y comercialización. El costo total de producción se define de acuerdo al criterio utilizado por la Administración de Información Energética del Departamento de Energía de Estados Unidos, comprende los costos de exploración, desarrollo y extracción, más los costos administrativos y la depreciación. Estas cifras están sustentadas en un estudio de la Conferencia de Naciones Unidas para el Comercio y el

Desarrollo (UNCTAD, 2005). Al momento de la privatización en 1999, el Estado Argentino participaba con casi el 42 por ciento de la renta petrolera.

1.4.3. El futuro de la renta petrolera en México, acordado en las Leyes Secundarias aprobadas por el Congreso de la Unión.

Como resultado de las modificaciones estructurales al modelo productivo energético nacional, el pasado 26 de julio del 2014, Las comisiones de Hacienda y Energía de la Cámara de Diputados confirmaron la disposición que permite pagar a las empresas privadas, en los contratos de producción compartida, una contraprestación en especie, y autorizaron que la Secretaría de Hacienda defina toda la política de ingresos petroleros, su destino, así como la negociación de los contratos para exploración y extracción de hidrocarburos.

En el dictamen que avala la ley de ingresos sobre hidrocarburos y la ley mexicana del petróleo, y que reforma la Ley de Coordinación Fiscal, las comisiones incrementaron las cargas tributarias para Petróleos Mexicanos (Pemex), que ya como empresa productiva deberá pagar además el impuesto sobre la renta (ISR), así como un dividendo estatal, equivalente a 30 por ciento de sus ingresos después de impuestos, además de los derechos que deberá enterar a la Tesorería por sus actividades.

En contraste, se generó un esquema tributario para las empresas privadas, que les permitirá hacer deducciones específicas y llevar a cabo sus actividades en el régimen de tasa cero del IVA.

Discusión de un nuevo gravamen

A las empresas privadas, que podrán actuar en consorcios para obtener varios campos de exploración y explotación al mismo tiempo, también se les concede impugnar el contenido de los contratos, a pesar de que la propuesta original definía que las decisiones del Fondo Mexicano del Petróleo y la Secretaría de Hacienda no son actos de autoridad y por tanto no procedería recurso administrativo o judicial alguno.

Las comisiones incluyeron un nuevo impuesto por la actividad de exploración y extracción de hidrocarburos, que consistirá en el pago de mil 500 pesos por kilómetro cuadrado que comprenda el área contractual, durante la fase de exploración, y de 6 mil pesos en la de extracción.

Durante la discusión del documento, legisladores de PRD, PT y Movimiento Ciudadano insistieron en que al no definirse un pago mínimo por parte de las empresas al Estado, no se garantiza la renta petrolera y, en cambio, ésta se

comparte a través de las diferentes modalidades de contratos, especialmente el de producción compartida, que permite el pago en especie a los consorcios, es decir, con petróleo crudo.

La diputada Aleida Alavez (PRD) señaló que el fondo mexicano del petróleo no tiene como prioridad el ahorro de largo plazo, sino garantizar el pago de los contratos, lo que lo convierte en una simple pagaduría.

Sin embargo, el diputado Ricardo Mejía, vicecoordinador de Movimiento Ciudadano, denunció que todas las acciones de los integrantes del comité técnico del fondo, así como de los funcionarios de la Secretaría de Hacienda que causen algún perjuicio, quedarán cubiertas con la redacción del artículo 63 de la ley de ingresos sobre hidrocarburos, debido a la cobertura que agregaron PRI y PAN al texto propuesto por el Ejecutivo.

Dicho artículo define que los funcionarios contarán con seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de la indemnización por los daños que cause su actuación en el ejercicio de sus atribuciones, o bien, seguros para asumir servicios de defensa y asistencia legal. Se trata de una cláusula de impunidad, dijo el legislador.

Entre los beneficios sumados por PRI y PAN en el dictamen, se incluyó que los contratistas podrán aprovechar los productos y sustancias distintos de los hidrocarburos que se generen en exploración y explotación, siempre y cuando no se requiera concesión para su explotación o aprovechamiento.

Este aprovechamiento tiene como finalidad compensar el periodo entre la fase de exploración y explotación y el inicio de la producción.

Aun cuando en algunas fases de la asignación de contratos y la recepción de los pagos de los contratistas se incluyó al fondo mexicano del petróleo, Hacienda domina en el sector.

Por ejemplo, funcionarios de Hacienda podrán hacer visitas de campo a los yacimientos, y la dependencia controlará la base de datos que le entregue Pemex respecto de los proyectos de exploración y extracción, reservas y producción de petróleo, gas natural y condensados; factores de recuperación, interpretación sísmica, número y técnicas de pozos petroleros, entre otros.

1.5. El concepto de soberanía y el papel del estado en la industria petrolera de México.

“... Sólo se gobierna un Estado que se da como presente, sólo se gobierna en el marco de un Estado, es cierto, pero éste es al mismo tiempo un objetivo por

construir. El Estado es a la vez lo que existe y lo que aún no existe en grado suficiente. Y la razón de Estado es justamente una práctica o, mejor, la racionalización de una práctica que va a situarse entre un Estado presentado como dato y un Estado presentado como algo que se va a construir y levantar...”

“.. ¿Qué es gobernar? Gobernar, según el principio de la razón de Estado, es actuar de tal modo que el Estado pueda llegar a ser sólido y permanente, pueda llegar a ser rico, pueda llegar a ser fuerte frente a todo lo que amenaza con destruirlo.” 36/

Especificidad y pluralidad del Estado.... Primero, por el lado económico, estaba el mercantilismo, vale decir, una forma de gobierno. El mercantilismo no es una doctrina económica, es mucho más y muy distinto de una doctrina económica. Es una organización determinada de la producción y los circuitos comerciales de acuerdo con el principio de que, en primer lugar, el Estado debe enriquecerse mediante la acumulación monetaria; segundo, debe fortalecerse por el crecimiento de la población; y terceros, debe estar y mantenerse en una situación de competencia permanente con las potencias extranjeras...”.

“... El Estado, lejos de ser una suerte de dato histórico natural que se desarrolla por su propio dinamismo como un “monstruo frío” cuya simiente habría sido lanzada en un momento dado de la historia y que poco a poco la roería –el Estado no es eso, no es un monstruo frío-, es el correlato de una manera determinada de gobernar. Y el problema consiste en saber cómo se desarrolla esa manera de gobernar, cuál su historia, cómo conquista, cómo se encoge, cómo se extiende a tal o cual dominio, cómo inventa, forma, desarrolla nuevas prácticas; ese es el problema, y no hacer del Estado, sobre el escenario de un guiñol, una especie de gendarme que venga a aporrear a los diferentes personajes de la historia.”.

“... me gustaría insistir en otro principio de limitación de la razón de Estado en esa época, que es el derecho:”.

1.5.1. Gobernabilidad

En la década de los setenta del siglo pasado, desde la perspectiva de la ciencia política, se abrió una discusión sobre los problemas de control gubernamental en las democracias industrializadas, que dio lugar al Informe a la Comisión Trilateral sobre gobernabilidad de la democracia, escrito por Michel Crozier, Samuel Huntington y JojiWatanuki. Se recordará también que la idea central de dicho Informe era que los problemas de (in) gobernabilidad en las democracias de países altamente industrializados provenían de la sobrecarga del Estado de

bienestar, ante demandas y presiones de diversos grupos sociales; a su vez, esto se traducía en una crisis fiscal permanente, así como en pérdida de capacidad para resolver problemas económicos y sociales en el largo plazo. Por lo anterior, y esta es la propuesta derivada del Informe el Estado deberá reducir su tamaño (‘adelgazamiento’) y ‘devolver’ a la sociedad tareas y responsabilidades que hasta ese momento se habían definido como correspondientes en exclusiva a los poderes públicos

La transición del concepto de gobernabilidad al de gobernanza se produjo cuando se comenzó a constatar que gobierno fiscal y administrativamente fuertes de las sociedades altamente industrializadas, se mostraban débiles para resolver problemas. Fue así cómo se empezó a buscar ‘más allá del gobierno’ en busca de capacidades no gubernamentales. Esta perspectiva derivó posteriormente en el concepto de gobernanza, su problemática se vio como un asunto del gobierno y de la sociedad.

Desde la perspectiva de la ciencia de la administración pública, el último tercio del siglo XX vio surgir también una serie de debates sobre la reforma administrativa del Estado, que llevaba implícita una reconceptualización de la conducción gubernativa en las sociedades contemporáneas. En esa primera etapa, este ejercicio estuvo estrechamente vinculado y dominado por los ajustes financieros realizados por muchos países en la década de los ochenta

En una segunda etapa, situada en la década de los noventa del siglo XX, el énfasis de la reforma administrativa se centr  en el tema de la organización, operación, formas de trabajo y prácticas de la administración pública. Fue así como tomó forma lo que a la postre se identificaría como la nueva gestión pública (NGP), que en esencia se configur  como un conjunto de iniciativas de reforma de la gestión pública, en las estructuras y procesos de organización del sector público para mejorar su funcionamiento, y que se caracterizó por la aplicación de tecnologías de gestión privada en el ámbito de las organizaciones públicas, la racionalización de estructuras y procedimientos, la revisión de los procesos de toma de decisiones y el incremento de la productividad de los empleados públicos.

Asimismo la gobernanza en sentido descriptivo alude a la mayor capacidad de decisión e influencia que los actores no gubernamentales (empresas económicas organizaciones de la sociedad civil, centros de pensamiento autónomo, organismos financieros internacionales) han adquirido en el procesamiento de los asuntos públicos, en la definición de la orientación e instrumental de las políticas públicas y los servicios públicos y da cuenta de que han surgido nuevas formas de asociación y coordinación del gobierno con las organizaciones privadas y sociales en la implementación de las políticas y la prestación de servicios

En un documento relevante del PNUD se definió a la gobernanza como “el ejercicio de autoridad política, económica y administrativa para manejar los asuntos de la nación. Es un complejo de mecanismos, procesos, relaciones e instituciones por medio de las cuáles los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, ejercen sus derechos y obligaciones y median sus diferencias...” 38/

También se ha señalado que el enfoque “*servicio al cliente*” implícito en la NGP conlleva una concepción que... convierte al gobierno en un instrumento de consumo de servicios, ignorando el papel del gobierno en la resolución de conflictos, en el establecimiento de objetivos nacionales, en el control del uso de la fuerza en la sociedad, en la inversión en el futuro de la nación, en la consecución de los valores constitucionales y los objetivos políticos, lo cual tiene poco o nada que ver con el servicio o la satisfacción de los consumidores” 39/

Capítulo 2. Las modificaciones de diciembre de 2013 al marco regulatorio de la industria petrolera.

2.1. Asignación de contratos para exploración, extracción y refinación.

En esta reforma energética, la aprobada el 20 de diciembre de 2013, debe asegurarse la rectoría del Estado en la nueva industria petrolera, por lo que la legislación secundaria que se discutirá y aprobará en fechas próximas será crucial para establecer los parámetros de control que garanticen al Estado la captura de la renta petrolera y su orientación al fortalecimiento de la industria nacional, incorporándola en los procesos de abastecimiento de equipo y prestación de servicios. Sería deseable, como ya lo menciona Jorge Eduardo Navarrete, que la nueva Ley de Hidrocarburos fije con claridad las condiciones de los contratos de licencia, con un contrato modelo para las licencias, así como establecer también claramente los términos precisos en que los contratistas registrarán para efectos contables y financieros los beneficios esperados de la extracción petrolera, con normas contables claras para ello.

En la iniciativa de la Ley de Hidrocarburos, que alude a conceptos que corresponden al interés nacional como los de *“seguridad energética del país, sustentabilidad de la plataforma anual de extracción de hidrocarburos y la diversificación de mercados”*, es al concepto de las zonas de salvaguarda, que quedan de manera ambigua, ya que se trata de áreas que el Estado se reserva para limitar las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Otra medida fundamental en la toma de decisiones es que en la ley se prevea la participación del Congreso *“en la delimitación y manejo de las zonas de salvaguarda, que correspondería a una especie de reserva nacional de recursos, sustraídos al juego mercantil, que permita cumplir objetivos de la importancia de los señalados”^{30/}*

Otro elemento destacado en la iniciativa de la ley de hidrocarburos son las disposiciones orientadas a estimular a Pemex y otras empresas productivas del Estado (EPE) a transformar sus asignaciones en contratos, no parece haber la intención de manejar asignaciones y contratos, el propósito sería que los asignatarios, Pemex y Comisión Federal de Electricidad (CFE) se conviertan en contratistas, a partir del incentivo de un mejor trato fiscal del que ofrece a los asignatarios. *“El objetivo no declarado es que Pemex y otras EPE sean también contratistas para el desempeño de su actividad básica: la producción de crudo, que se comporten más y más como contratistas privados, asociándose con ellos,*

compartiendo producción y utilidades, jugando a la especulación. Se desea que la industria petrolera nacional, que en su momento fue el pilar del desarrollo y la diversificación industrial del país, se diluya progresivamente en el maremágnum de inversiones, contratos, permisos, tercerías y otras actividades privadas insuficientemente reguladas.”40/

En lo que se refiere a los términos de la Ronda Cero para la asignación de contratos, en principio se prevé que de las asignaciones previstas, el 69 por ciento se adjudicarían a empresas privadas y solamente del 31% sería la parte de asignaciones que le correspondería a Pemex.

2.2. Modelos de contratos.

Los mecanismos de explotación de los recursos de la industria petrolera en el mundo, son las asignaciones, las concesiones, los contratos de producción compartida y los contratos de utilidad compartida.

Las empresas que operan en la industria petrolera son las empresas estatales (NOC), las empresas privadas, las empresas internacionales (IOC) y empresas independientes.

2.2.1. Los contratos de utilidad compartida.

Una modalidad adoptada desde los años sesenta, que se consolida en la siguiente década fueron los contratos de producción compartida en sustitución de las concesiones, en los que la producción se comparte entre la empresa petrolera y el Estado en forma directa o a través de la empresa petrolera del propio Estado. Los primeros países que celebraron este tipo de contratos fueron Egipto, Siria, Indonesia, Perú y Algeria y posteriormente se incorporaron Cuba, China, India, Qatar, Rusia. 41/

Estos contratos no conceden derechos de propiedad, pero son el medio por el cual las empresas privadas incrementan su base de reservas, ya que su participación en las reservas (booked reserves) se reflejan en sus balances, situación que les da condición de sujetos de financiamiento y la valoración de la empresa en los mercados financieros.

La producción obtenida con los contratos de producción compartida es propiedad del Estado, que retribuye al inversionista con un porcentaje de la producción, pactado previamente. Estos contratos se firman en promedio por períodos de

treinta años y el contratista es el operador, aunque es común que se le permita subcontratar al operador. Cuando el operador recupera sus costos, a través de su participación en la producción, la subsecuente producción es la utilidad que comparte con el Estado o la empresa petrolera estatal.

Es normal pactar el derecho del contratista a exportar el producto que le corresponde y construir los oleoductos necesarios para transportar su producto. Se dan variantes, como la obligación de entregar parte de su producto al mercado interno o que la empresa estatal que lo contrató adquiriera todo el producto en caso de escasez en el mercado interno.

En los contratos de producción compartida también es frecuente que la empresa contratista lleve a cabo programas de entrenamiento técnico y administrativo para personal del Estado o de la empresa estatal que la contrató, como sucede en los contratos firmados por empresas multinacionales privadas y públicas con *Cubapetróleo* (CUPET), empresa creada por el Gobierno Cubano en 1992. El riesgo de estos contratos es que el Estado o la empresa estatal contratista actúen solamente como supervisor, sin la correspondiente capacitación de personal en materia técnica y administrativa, lo que la pone en desventaja, como sucedió con *Pertaminas*, empresa petrolera de Indonesia. La corrupción y la elevada participación del Estado en la producción, 85%, elevaron los costos de producción del petróleo a más al doble y cuatro veces por unidad los de gas. *Pertaminas* perdió funciones y participación en la producción de petróleo, participa con el 10% de la producción total y el resto lo producen las empresas con contratos de producción compartida.

2.2.2. Los contratos de servicios.

Otra modalidad de los contratos en la industria petrolera son los contratos de servicios, que pueden tener dos modalidades: puros y de riesgo.

En todos los contratos de servicios, la producción corresponde al Estado o a la empresa petrolera nacional con la que se haya firmado y los contratistas reciben un pago en efectivo, con base en los precios acordados, teniendo como referencia los trabajos realizados o los volúmenes de producción.

En los contratos de servicios puros el Estado asume el riesgo y se remunera de acuerdo al costo de los trabajos realizados, independientemente de los resultados obtenidos.

Existen modalidades de contratos de servicio que no son totalmente de riesgo ni son de servicios puros, como en el caso de este tipo de contratos firmados por México, en los que la remuneración incluye incentivos al desempeño por la incorporación de volúmenes de producción o incorporación de reservas. *“Pemex contrata para actividades relacionadas con exploración y producción, a cambio de un pago con base en tarifa por barril más recuperación de costos”.*

2.2.3. Características sobresalientes de los contratos de riesgo puros:

- *“Son contratos que no le otorgan al contratista derechos en el área explorada. Su participación en la extracción se considera como parte de su remuneración por sus servicios.”*
- *El contratista ofrece sus servicios sin riesgo.*
- *El Estado asume todos los riesgos.*
- *El Estado tiene la facultad de tomar el control directo sobre las estrategias de desarrollo y producción.*
- *Se paga al contratista en dinero no con producción.*
- *El Estado tiene plena propiedad sobre los hidrocarburos y sobre su explotación y producción.”*

2.2.4. Características de los contratos de servicios de riesgo:

- *“Se paga también al contratista en dinero no con producto*
- *El contratista tampoco adquiere derechos reales sobre el petróleo.*
- *Tienen por objeto compartir riesgos entre el Estado como contratante y una empresa como contratista.*
- *Pueden adoptar modalidades diferentes a una simple relación de contratante y contratista, incluyendo asociaciones estratégicas para compartir costos, transferir tecnologías y conocimientos, tener acceso a materias primas o mercados e incrementar sinergias.*

- *La remuneración se fija considerando el valor de la producción o las utilidades obtenidas, descuentos especiales y/o precios preferenciales en el crudo, así como una combinación de estos esquemas”.*

Cabe destacar que estos tipos de contratos se han aplicado en nuestro país, en su libro “El petróleo en México –una industria secuestrada- , Roberto Ortega Lomelín, apunta lo siguiente:” Las características de los contratos de servicios puros, actualmente raros en el mundo, son las más semejantes aplicables al modelo mexicano...” 42/

Capítulo 3. El régimen fiscal de Pemex.

3.1. El régimen fiscal vigente a 2013.

Las reformas en materia energética han tenido como objetivo común disminuir la carga fiscal a la que está sujeto Petróleos Mexicanos, con resultados poco efectivos.

La conjunción de estas reformas con el esfuerzo realizado por las autoridades hacendarias que, aunadas a los altos precios de los energéticos, no han podido lograr una disminución de la dependencia que se tiene de los ingresos provenientes de un recurso energético no renovable, como es el petróleo.

En el periodo de análisis, los ingresos no petroleros se han ubicado entre el 12.3 y el 15.2%¹ del Producto Interno Bruto (PIB). Por otra parte, los ingresos petroleros se han situado entre 5.2 y 8.7% del PIB, con un mayor grado de volatilidad, que deriva de los altibajos registrados en los precios del petróleo que, en este periodo, pasó de su nivel más bajo (7.01 dólares por barril), a su máximo histórico (132.71 dólares por barril de petróleo crudo).

Ante estos escenarios de precios elevados, surgen factores que afectan a las finanzas públicas y que disimulan la realidad en que está inmerso el sistema tributario de México. Tal es el caso del subsidio a las gasolinas y el diésel que no permite observar el deficiente desempeño que han tenido las finanzas públicas ante las reformas fiscales aprobadas y evitan que la dependencia de los ingresos petroleros se incremente. 43/

3.1.1. Ingresos Petroleros

Los ingresos petroleros se integran por los derechos a los hidrocarburos y los impuestos derivados de la actividad petrolera (entre los que se encuentra el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios a gasolinas y diésel y el impuesto a los rendimientos petroleros); además de los ingresos propios de Pemex.

Dependencia de los ingresos petroleros 1995-2012

Año	Porcentaje de los ingresos petroleros respecto a los ingresos presupuestarios
1995	33.2
1996	35.6
1997	33.8
1998	29.8
1999	29.9
2000	32.6
2001	30.4
2002	29.6
2003	33.3
2004	36.0
2005	37.3
2006	38.0
2007	35.4
2008	36.9
2009	31.0
2010	32.9
2011	33.7
2012	35.4

Fuente.- Tomado de p.2, Dependencia petrolera de las finanzas públicas de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados, LXI Legislatura.

En el periodo comprendido entre 1995 y 2012, estos ingresos han tenido marcados altibajos, los cuales tienen su origen, principalmente, en el precio del petróleo que es la base para calcular los impuestos y derechos relacionados con esta industria.

En el sexenio comprendido entre 1995 y 2000 los ingresos tuvieron un crecimiento moderado, pues se incrementaron a una tasa media anual de 4.1%. Este módico crecimiento, pero sobre todo los marcados altibajos registrados en este periodo, fueron consecuencia de los bajos precios del petróleo, registrando el 10 de diciembre de 1998 el menor precio del periodo analizado, con apenas 7.01 dólares por barril.

Para el sexenio comprendido entre 2001 y 2006, la situación en materia energética tomó un rumbo diferente, pues el incremento en los precios del petróleo generó que los ingresos petroleros registraran una tasa media de crecimiento anual del 10.3%, crecimiento superior al registrado en los ingresos tributarios de 3.7% promedio anual.

Precios del Petróleo 1995-2011
Dólares por barril

Año	Dólares por barril
1995	15.7
1996	18.9
1997	16.5
1998	10.2
1999	15.6
2000	24.8
2001	18.6
2002	21.5
2003	24.8
2004	31.1
2005	42.7
2006	53.0
2007	61.6
2008	84.4
2009	57.4
2010	72.5
2011	101.0

Fuente.- Tomado de p.2, Dependencia petrolera de las finanzas públicas de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas. Cámara de Diputados, LXI Legislatura.

No obstante que el precio promedio del petróleo alcanzó un nivel de 31.93 dólares por barril, la dependencia del petróleo se incrementó considerablemente, alcanzando un promedio del 34.1% de los ingresos presupuestarios. La mayor dependencia de los ingresos petroleros se registró durante 2006 cuando estos ingresos significaron el 38.0% de los ingresos públicos. Es importante resaltar que este año fue el primero en aplicarse el cambio en el régimen fiscal de Pemex cuya finalidad era disminuir la dependencia de los ingresos petroleros.

Por último, en los primeros 5 años del sexenio 2006-2012, a pesar de haberse registrado el mayor número de reformas tanto en materia tributaria, como al régimen fiscal de Pemex, no se logró incrementar el nivel de ingresos no petroleros y la dependencia de los recursos provenientes de la actividad petrolera prácticamente se mantuvo en los niveles promedio registrados en el sexenio previo.

La dependencia que se tiene de los ingresos provenientes de la actividad petrolera no ha sido tan evidente debido a las tasas negativas en el IEPS petrolero, situación que redujo considerablemente los niveles de ingresos provenientes del petróleo. Es importante mencionar que entre 2007 y 2011 el subsidio a las

gasolinas fue de 598 mil millones de pesos a precios de 2012, equivalentes al 80.4% de los derechos petroleros estimados para el ejercicio fiscal de 2012.

Con base en lo anterior, se puede concluir, a pesar de los esfuerzos realizados con la aprobación de reformas al sistema tributario, a través la aplicación de mayores tasas impositivas y de nuevos impuestos; así como de haber incrementado el padrón de contribuyentes a través de la fiscalización, se ha logrado un crecimiento limitado en la recaudación de ingresos tributarios.

Por otra parte, con los diversos cambios al régimen fiscal de Pemex se ha buscado disminuir la carga fiscal de la paraestatal mediante el establecimiento de nuevos derechos a la extracción de petróleo crudo y gas natural, sin embargo es un hecho que los altos precios del petróleo registrados durante los últimos años, han evitado que la dependencia petrolera se reduzca y que las finanzas públicas del país tengan déficits importantes.

Por lo tanto, ante la incapacidad de elevar los niveles de recaudación tributaria mediante las reformas planteadas por el Gobierno, los ingresos petroleros han sido un sustento para las finanzas públicas que tarde o temprano deberá ser sustituido por mecanismos de recaudación que hagan más eficiente la obtención de recursos y acaben con las prácticas de elusión y evasión fiscal.

3.1.2. Las funciones fiscales: una panorámica

La expresión “*sector público*”, en la forma que aquí se utiliza, se refiere únicamente al sector presupuestario de la política económica.

En el análisis del sector público se pueden plantear las siguientes interrogantes:

- 1) ¿Qué criterios deben aplicarse cuando se está juzgando al mérito de diversas políticas presupuestarias?
- 2) ¿Cuáles son las respuestas del sector privado a diversas medidas públicas como son los cambios en los impuestos y en los gastos?
- 3) ¿Cuáles son las fuerzas sociales, políticas e históricas que han configurado las instituciones fiscales actuales y que han determinado la formulación de la política fiscal contemporánea?

En la primera pregunta es necesaria una perspectiva desde el punto de vista normativo, que analice como deberían hacerse las cosas; como evaluar la calidad de las instituciones y políticas fiscales y como mejorar su resultado. La aplicación al sector público de estándares de eficiencia es más difícil, ya que los objetivos de

la política fiscal se determinan mediante un proceso político. Los objetivos de eficiencia en la utilización de los recursos deben complementarse con consideraciones de equidad y justicia distributiva.

Respecto de la segunda pregunta, el análisis de los efectos de las medidas fiscales incluye lo que se denomina economía *“positiva”*, para conocer como empresas y consumidores responderán a los cambios económicos y comprobar empíricamente las predicciones.

La última pregunta también implica un enfoque *“positivo”*, abarcando también un amplio conjunto de factores históricos, políticos y sociales. ¿Cómo intentan los grupos de presión afectar el proceso fiscal y como responden los legisladores a esas presiones? ¿En qué medida están determinadas por su renta las preferencias fiscales de los votantes? y ¿Hasta qué punto refleja de hecho sus preferencias el proceso político?

El mecanismo de mercado por sí sólo no puede realizar todas las funciones económicas. La política pública es necesaria para corregir y complementar al mercado en algunos aspectos, lo cual es importante, ya que implica que el tamaño adecuado del sector público es más una cuestión técnica que ideológica, por las siguientes razones: La regulación gubernamental u otras medidas pueden ser necesarias para asegurar las condiciones de competitividad de factores y productos y que consumidores y productos tengan un conocimiento total del mercado.

Una propuesta de régimen fiscal de Pemex tiene, necesariamente, que ser parte de un proyecto de reforma fiscal integral, de otra forma su aplicación aislada desequilibraría los ingresos del gobierno federal y por lo tanto, la estabilidad de los grandes agregados en la economía nacional.

Desde el punto de vista conceptual no es difícil definir el problema de decisiones que tiene que resolver el dueño del recurso. Sin embargo las dificultades surgen en la práctica. Cómo diseñar un esquema fiscal para que la renta económica se genere eficientemente y, que al mismo tiempo, se grave el monopolio encargado del manejo del recurso de tal manera que la tributación no genere distorsiones y sea confiable y predecible en el mediano y largo plazo

La renta económica depende del nivel del precio internacional del crudo y de las características físicas del yacimiento (ubicación, profundidad, arquitectura y presión, así como los grados API y el contenido de azufre del producto lo que determina los costos unitarios.

3.1.3. Objetivos del nuevo régimen fiscal

La política petrolera tiene el reto de definir un nuevo régimen fiscal que encuentre como algo por construir y levantar un balance entre maximizar el valor de la renta petrolera; maximizar la rentabilidad de la paraestatal, y asegurar un flujo estable de ingresos al gobierno federal proveniente de los recursos petroleros.

Conforme a la estrategia para reestructurar el régimen fiscal vigente y revalorar la función de los activos públicos es necesario: definir con precisión la renta económica y diseñar un régimen que permita una fiscalización eficiente tomando en cuenta la información relevante de pozos y campos.

3.2 La propuesta de cambio al régimen fiscal con las modificaciones a partir de 2014.

El 20 de diciembre de 2013 se publica en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en Materia de Energía. Con este decreto se reforman los párrafos cuarto, sexto y octavo del artículo 25; el párrafo sexto del artículo 27; los párrafos cuarto y sexto del artículo 28; y se adicionan un párrafo séptimo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 27; un párrafo octavo, recorriéndose los subsecuentes en su orden, al artículo 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 33/

- ✓ Los diputados votaron los dictámenes que le corresponden como Cámara de origen, referentes a la expedición del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos y la reforma a la Ley Federal de Derechos y la Ley Federal de Coordinación Fiscal, así como el dictamen que modifica la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y la Ley General de Deuda Pública.
- ✓ También fueron votadas las minutas referentes a las leyes de Hidrocarburos, de la Industria Eléctrica, de Pemex y la CFE, y la de Órganos Reguladores Coordinados en Materia de Energía y de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente.
- ✓ También se manifestó la disposición a modificar las minutas referentes a hidrocarburos y de la industria eléctrica, con el objetivo de que los dueños de las tierras tengan claridad sobre el uso de los terrenos por parte de las empresas.

En el listado de los artículos constitucionales que a continuación se presentan, los cambios a los textos de los artículos se identifican con letras negrillas cuando fueron modificados, y los textos eliminados de esos artículos aparecen tachados.

3.2.1 Artículo 25: Párrafo cuarto y Párrafo cuarto reformado

Párrafo cuarto.-“El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan.”

Párrafo cuarto reformado.-“*El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos y empresas productivas del Estado que en su caso se establezcan. **Tratándose de la planeación y el control del sistema eléctrico nacional y del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica, así como de la exploración y extracción de petróleo y demás hidrocarburos, la nación llevará a cabo dichas actividades en términos de lo dispuesto por los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución. En las actividades citadas la Ley establecerá las normas relativas a la administración, organización, funcionamiento, procedimientos de contratación y demás actos jurídicos que celebren las empresas productivas del Estado, así como el régimen de remuneraciones de su personal, para garantizar su eficacia, eficiencia, honestidad, productividad, transparencia y rendición de cuentas, con base en las mejores prácticas, y determinará las demás actividades que podrán realizar.***”

3.2.2. Artículo 25: Párrafo sexto y Párrafo sexto reformado

Párrafo sexto.-“Bajo criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

Párrafo sexto reformado.-“*Bajo criterios de equidad social, productividad y **sustentabilidad** se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés*

público al uso, en beneficio general de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.”

3.2.3. Artículo 25: Párrafo octavo y Párrafo octavo reformado

Párrafo octavo.- “La ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial que incluya vertientes sectoriales y regionales, en los términos que establezca esta Constitución.”

Párrafo octavo reformado.-“*La Ley alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, promoviendo la competitividad e implementando una política nacional para el desarrollo industrial **sustentable** que incluya vertientes sectoriales y regionales en los términos que establezca esta Constitución.*”

3.2.4. Artículo 27: Párrafo sexto y Párrafo sexto reformado

Párrafo sexto.- “En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones, otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de su vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean. ~~Tratándose del petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los~~

~~términos que señale la ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación, generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”~~

Párrafo sexto reformado.- *“En los casos a que se refieren los dos párrafos anteriores, el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y la explotación, el uso o el aprovechamiento de los recursos de que se trata, por los particulares o por sociedades constituidas conforme a las leyes mexicanas, no podrá realizarse sino mediante concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal, de acuerdo con las reglas y condiciones que establezcan las leyes, salvo en radiodifusión y telecomunicaciones, que serán otorgadas por el Instituto Federal de Telecomunicaciones. Las normas legales relativas a obras o trabajos de explotación de los minerales y substancias a que se refiere el párrafo cuarto, regularán la ejecución y comprobación de los que se efectúen o deban efectuarse a partir de la vigencia, independientemente de la fecha de otorgamiento de las concesiones, y su inobservancia dará lugar a la cancelación de éstas. El Gobierno Federal tiene la facultad de establecer reservas nacionales y suprimirlas. Las declaratorias correspondientes se harán por el Ejecutivo en los casos y condiciones que las leyes prevean.*

Tratándose de minerales radioactivos no se otorgarán concesiones. *Corresponde exclusivamente a la Nación la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión o distribución de energía eléctrica; en estas actividades no se otorgarán concesiones, sin perjuicio de que el Estado pueda celebrar contratos con particulares en los términos que establezcan las leyes, mismas que determinarán la forma en que los particulares podrán participar en las demás actividades de la industria eléctrica.*

Tratándose del petróleo y los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. *Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria. Para cumplir con el objeto de dicha asignaciones o contratos, las empresas productivas del Estado podrán contratar con particulares. En cualquier caso, los hidrocarburos en el subsuelo son*

propiedad de la Nación y así deberá afirmarse en las asignaciones o contratos.”

3.2.5. Artículo 28: Párrafo cuarto y Párrafo cuarto reformado

Párrafo cuarto.- “No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; ~~petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica;~~ minerales radioactivos y generación de energía nuclear; electricidad y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución; el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.”

Párrafo cuarto reformado.- “*No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las siguientes áreas estratégicas: correos, telégrafos y radiotelegrafía; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión distribución de energía eléctrica, y la exploración y extracción del petróleo y de los demás hidrocarburos, en los términos de los párrafos sexto y séptimo del artículo 27 de esta Constitución, respectivamente, así como las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. La comunicación vía satélite y los ferrocarriles son áreas prioritarias para el desarrollo nacional en los términos del artículo 25 de esta Constitución, el Estado al ejercer en ellas su rectoría, protegerá la seguridad y la soberanía de la Nación, y al otorgar concesiones o permisos mantendrá o establecerá el dominio de las respectivas vías de comunicación de acuerdo con las leyes de la materia.*”

3.2.6. Artículo 28: Párrafo sexto y Párrafo sexto reformado

Párrafo sexto.- “El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento.”

Párrafo sexto reformado.- *El Estado tendrá un banco central que será autónomo en el ejercicio de sus funciones y en su administración. Su objetivo prioritario será **procurar** la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional, fortaleciendo con ello la rectoría del desarrollo nacional que corresponde al Estado. Ninguna autoridad podrá ordenar al banco conceder financiamiento. **El Estado contará con un fideicomiso público denominado Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, cuya institución Fiduciaria será el banco central y tendrá por objeto, en los términos que establezca la ley, recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados de las asignaciones y contratos a que se refiere el párrafo séptimo del artículo 27 de esta Constitución, con excepción de los impuestos.***

3.2.7. Artículo 28: Párrafo séptimo que se adiciona

“El Poder Ejecutivo contará con los órganos reguladores coordinados en materia energética, denominados Comisión Nacional de Hidrocarburos y Comisión Reguladora de Energía, en los términos que determine la ley.”

Como se puede apreciar en las modificaciones propuestas para el manejo de los recursos generados por la explotación del petróleo y el gas, se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, que va a concentrar todos los recursos generados por esta actividad, excepto los que provienen de los impuestos, el cual deberá ser equivalente por lo menos al 4.7% del Producto Interno Bruto (PIB) del país en 2014, mismo porcentaje que representaron los ingresos aportados por Pemex al Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) en 2013(Decreto, Transitorio Decimocuarto), es decir, el peso de la carga financiera de las finanzas públicas sobre la empresa se mantiene y probablemente permanecerá más allá de la actual administración pública, por lo que bajo la premisa de un ejercicio presupuestal del Organismo limitado por la carga financiera, la posibilidad de expandir la frontera de la producción de petróleo crudo y productos refinados deberá apoyarse en la participación de la inversión privada en proyectos con maduración igual o mayor a los cinco años, para generar renta petrolera y utilidades en su operación.

De acuerdo a lo previsto en el programa de asignación de contratos de exploración y extracción, que iniciaría con la Ronda Cero el próximo mes de septiembre, está previsto que Pemex participará con el 31% de las áreas de explotación petrolífera, en tanto que el restante 69% será licitado a la inversión privada.^{36/}

Otra medida para resolver el problema del financiamiento de la inversión de Pemex, es la autorización para que a través de contratos con las empresas privadas se fortalezcan los programas de inversión de Pemex, por lo que sería otro mecanismo de financiamiento para Pemex que podría convertirse en una empresa contratista que a través de financiamiento privado atendiera las metas programadas. Este mecanismo facilitaría la compactación de Pemex y podría reducir notablemente su participación en el mercado nacional, que estaría regulado por la competencia con las empresas petroleras del sector privado.

3.3. Ventajas de la participación de la inversión privada en la explotación petrolera.

Con la participación de la inversión privada en la industria petrolera, se fortalecerá el desarrollo de pequeñas y mediana empresas que a la fecha ya operan en la construcción de plataformas marítimas, en la ampliación de terminales marítimas, participación en complejos petroquímicos, en el diseño de la nueva refinería de Pemex en Tula, Hgo., mantenimiento de ductos, así como la explotación de campos maduros como los de la región Ébano-Pánuco, Cacalilao, San Andrés, Tierra Blanca y en las aguas marinas.

En los casos de los campos maduros, la producción es marginal, por lo que no representa ninguna ventaja para Pemex ni las grandes petroleras, sin embargo para una pequeña o mediana empresa si representa negocio, por lo que se estima que en ocho años en este tipo de explotaciones se podría lograr la extracción de 300 mil barriles diarios de crudo.

También se abrirá la inversión para las grandes petroleras como Brithis Petroleum (BP), Chevron, ExxonMobil, Shell y estatales como la noruega Statoil y la brasileña Petrobras, que trabajarían en asociación con Pemex en los proyectos de exploración en aguas profundas.

En las empresas mineras del país, también existe interés en extender sus actividades a la perforación de pozos de petróleo y de gas.

Otra área de oportunidad para las empresas extranjeras está en el gas Shale, en el que participan pequeñas y medianas empresas como MarathonOil, Chesapeake Energy, Penn Virginia, que operan con personal altamente especializado y cuentan con una flexibilidad tecnológica que las grandes empresas petroleras no tienen.

3.4. Riesgos de las modificaciones propuestas para impulsar el desarrollo de la industria petrolera.

Los riesgos de las modificaciones propuestas para el desarrollo de la industria petrolera, se sitúan en un parteaguas del esquema prevaleciente hasta 2013, en el que la organización de la explotación petrolera la realizaba el Estado a través de un monopolio, que establecía las condiciones de exploración y explotación del petróleo crudo y el gas y los procesos de industrialización para la elaboración de refinados, su distribución y comercialización, que con las modificaciones recientes a la Constitución incorporan a la inversión privada en todas las fases de la industria petrolera, desde la exploración y extracción de petróleo crudo y gas, hasta la elaboración de refinados y sus mecanismos de distribución y comercialización, dando la apertura paso a la creación de un mercado competitivo, que se considera necesario para impulsar la expansión de la industria petrolera, derivado de las restricciones de capital para mantener un ritmo de crecimiento de la industria que atienda la demanda creciente de petrolíferos en el mercado interno y se recupere la capacidad de exportación de crudo que se ha visto disminuida por el agotamiento de los pozos en producción, por la falta de recursos para exploración que permita ampliar la plataforma de exportación y elevar la relación de las reservas a la producción, con el fin de garantizar un horizonte de producción que haga rentable en el mediano y largo plazo la explotación petrolera.

No cabe duda que con la apertura al capital privado, se crea un mercado de competencia y una oportunidad de expansión de la industria petrolera como eje de una política de desarrollo industrial y tecnológico, por los encadenamientos hacia adelante y hacia atrás que esta industria genera. En particular su impacto en la industria nacional dependerá del porcentaje de integración nacional que se convenga y el apoyo financiero y tecnológico que el Estado instrumente en favor de la pequeña y mediana empresa nacional.

Para lograr estos objetivos, el Estado deberá establecer una regulación clara y específica de las condiciones de operación en el mercado petrolero, que aseguren la captura de la renta petrolera y la captación fiscal de las actividades que desarrollen las empresas privadas.

La apuesta del Estado al crecimiento económico tiene dos elementos clave en sus buenos resultados, establecer una sólida regulación a las empresas de la industria y adicionalmente un nivel medio de precios que no sea inferior a los 80 dólares por barril calculados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2014 para mantener el interés de las empresas petroleras de invertir en México.

En la parte que se refiere a la regulación de la actividad petrolera, los intereses de los distintos grupos sociales, productores y consumidores, entran en conflicto a partir de la forma en que se afectan sus intereses. En México se cuenta con dos grupos antagonico en lo que se refiere a la propiedad de los recursos petroleros, los que mantienen la posición de que el Estado debe ejercer el monopolio de la actividad petrolera y quiénes piensan que es necesaria la participación de la empresa privada para mejorar la eficiencia y eficacia de las empresas a partir de la competencia que se establece en el mercado.

Resultados

- En el horizonte económico del corto y mediano plazo, se abre un nuevo camino para la industria petrolera que ha operado hasta ahora como un monopolio de Estado, dado que con la nueva apertura en el mercado al incorporarse nuevos participantes, obviamente, se requerirán nuevas reglas de operación clara y precisas, acordes a las políticas de regulación y supervisión de los distintos procesos del sector petrolero.
- En congruencia con esta aseveración, es importante destacar que la clave para obtener buenos resultados en la industria petrolera en general y traducirse hacia políticas sociales sustentadas en un sólido perfil del desarrollo económico del país será la vía económica a fin de establecer solidez y contundencia en una fehaciente política pública orientada a lograr una regulación transparente, mecanismos eficientes de supervisión y una evaluación real del nuevo modelo propuesto en la Reforma y leyes secundarias energéticas, a fin de lograr verdaderos niveles de gobernabilidad en una etapa histórica marcada por el azote de la inseguridad y la incertidumbre de los mercados financieros, elementos estructurales que modulan el dilema del crecimiento y desarrollo nacional.
- Como lo menciona Roberto Ortega Lomelín: “Pemex está secuestrado por múltiples intereses, dogmas, mitos, privilegios e ineficiencias” 44/
- La política pública de regulación propuesta abarca la definición de los contratos y el ámbito de sus modalidades; asimismo, las cuestiones financieras y fiscales que impactarán la operación de Pemex y las empresas privadas que participarán en el nuevo modelo operativo de la industria petrolera nacional en su conjunto como parte integrante y fundamental del sector energético básico para la promoción y difusión de vastas regiones y zonas industriales del país.
- Cabe mencionar que existe consenso entre los expertos de la industria petrolera que afirman que: Pemex tendrá un momento de decisiones críticas que

estimamos ocurran durante el primer semestre del próximo año, derivado de la aplicación inmediata de la Ronda Cero, es decir, cuando el ente responsable de asignar áreas de hidrocarburos les requiera su definición en cuanto a cuáles áreas, hoy bajo su responsabilidad, tendrá que devolver a la Nación con el fin de que sean otorgadas por la vía de los procesos de licitaciones a aquellas empresas internacionales que muestren interés y participen en los procesos ...” 45/

□ Una pregunta que me surgió durante el desarrollo de la investigación fue: ¿Cuáles serán las repercusiones económicas derivada de las medidas que aplicará Pemex ante el redimensionamiento de su tamaño, a una empresa que en algún momento deberá dejar de crecer en sus actividades de exploración, explotación, refinación y comercialización, porque una parte de los recursos serán reasignados, tal como está previsto en la Ronda Cero que iniciará con la cancelación parcial de sus actividades en materia de exploración y producción de petróleo crudo y gas.

□ Cabe destacar que con las leyes secundarias ya aprobada y promulgadas por el Ejecutivo Federal el 11 de agosto de 2014 Pemex podrá migrar sus asignaciones a contratos con particulares, con autorización de la Secretaría de Energía (SENER) y la asistencia de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), y en tal caso la CNH procederá a la licitación.

□ Una medida en el ámbito de los procesos de exploración y extracción de hidrocarburos, es que como empresa productiva del Estado (EPE), Pemex, tendrá preferencia sobre cualquier otro uso que implique el aprovechamiento de la superficie o el subsuelo.

□ Esta medida parece predatoria de los recursos naturales del país, situación que ha generado oposición en amplios sectores sociales, principalmente en núcleos indígenas y ejidales, que han denunciado los contenidos propuestos en el artículo 33 de la Ley de Hidrocarburos

□ Resulta económicamente preocupante el hecho de que la existencia de hidrocarburos les dará derechos privilegiados de explotación a las empresas petroleras, propuesta parecida a las condiciones de operación de las empresas petroleras durante el gobierno de Porfirio Díaz, que facilitaron el despojo de las tierras de sus legítimos propietarios donde se encontraron yacimientos de hidrocarburos.

□ No obstante, el propósito manifiesto de transformar la industria petrolera actual, las condiciones de Pemex, en términos de las aportaciones que entrega a la Secretaría de Hacienda no se verán disminuidas, ni en el corto ni en el mediano plazo, ya que el propio decreto prevé que en 2014, las aportaciones de Pemex

deberán ser iguales a la participación de 2013, el 4.7 del Producto Interno Bruto, lo que permite estimar que por lo menos en los próximos 5 años la carga fiscal de Pemex no se reducirá, ni hay la seguridad de que a Pemex se le asignen recursos suficientes para sostener un crecimiento financiero sano, que no implique mayor emisión de deuda pública. En estas condiciones, la expansión de la industria petrolera está pensada para sustentarla en la participación de la inversión privada y con un régimen fiscal menos confiscatorio que el que se aplica a Pemex, pues de lo contrario ninguna empresa privada estaría dispuesta a invertir si la carga fiscal reduce su posibilidad de reinversión y capitalización para su expansión.

□ En el caso de la empresa privada, su participación en la renta petrolera debe ser porcentualmente menor a la de Pemex para que mantenga su nivel de rentabilidad, con lo que se requiere hacer los ejercicios de pronóstico, que aseguren que la rentabilidad de las empresas privadas petroleras darán un aporte sustancial, derivado del bajo costo de la extracción petrolera en México.

□ La característica que se desea mantener en las leyes secundarias es la propiedad pública de la empresa, derivado de la imposibilidad en el corto y mediano plazo de sustituirla, mientras no se cuente con alternativas de financiamiento del gasto público, que realicen un aporte comparable.

□ Se busca que Pemex se organice, maneje y conduzca como cualquier otra empresa privada, al tiempo que se desea asegurar que siga siendo, a lo largo de una prolongada transición, el mayor sostén de la hacienda pública. Para ello se diseña un régimen de excepción que abarca de hecho todos los aspectos de la actividad de Pemex, incluyendo las relaciones laborales y las implicaciones ambientales.

□ El proyecto de la reforma energética para Pemex propone un modelo de administración concentrado ajeno prácticamente a cualquier mecanismo externo de control.

□ Se propone que Pemex sea una empresa productiva del Estado y se postula que su órgano supremo sea un consejo de administración cuyos integrantes sean designados por el gobierno. Ex officio, dos secretarios de Estado; otros tres representantes gubernamentales, y cinco consejeros independientes, nombrados todos por el Presidente de la República. Ninguno de los 10 dedicará tiempo completo a su encargo en el consejo: los dos primeros por su tarea ministerial y los otros ocho podrán desempeñar otros empleos, cargos o comisiones públicos o privados. Los independientes habrán de ser ratificados por mayoría calificada del Senado, pero éste no podrá llamarlos a comparecer. Se establece que su cargo en el consejo será de tiempo parcial y se estatuye que no tendrán el carácter de servidores públicos. Es de llamar la atención, que Pemex, empresa del Estado, sea conducida por un órgano supremo en donde la mitad de cuyos integrantes

serán particulares, sin responsabilidad pública, y dedicados simultáneamente a otros empleos.

□ Por otra parte, en las leyes secundarias se establece que los integrantes de su consejo de administración no estarán sujetos al régimen de responsabilidades establecido en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos o en cualquier otro ordenamiento o disposición aplicable en general a los servidores públicos de carácter federal. Como parte importante del régimen de excepción ya mencionado, se establece para ellos un régimen de responsabilidades ad hoc. Define dos causales de responsabilidad: daños y perjuicios a la empresa y sus subsidiarias y filiales derivados de actos, hechos u omisiones directas de los consejeros, y daños y perjuicios a las mismas derivados de la contravención a sus obligaciones y a los deberes de diligencia y lealtad previstos en la propia ley. Además, estipula que los daños y perjuicios no serán imputables cuando los consejeros hayan actuado de buena fe. En caso de conductas dolosas, la empresa será indemnizada y el o los consejeros responsables removidos. Con independencia de eventuales responsabilidades penales, los actos, hechos u omisiones punibles podrán reclamarse por la vía civil.

□ También se prevé en las nuevas leyes que podrán contratarse, a favor de los miembros del consejo –y de funcionarios superiores de la empresa–, seguros, fianzas o cauciones que cubran el monto de la indemnización por los daños que cause su actuación, o bien, seguros para asumir los servicios de defensa y asistencia legal. Es decir, las eventuales indemnizaciones por daños y perjuicios serán cubiertas por un seguro y los posibles responsables contarán con servicios de defensa y asistencia legal también a cargo de un seguro. Se elimina el carácter disuasivo de todo esquema de responsabilidades y se proporcionan incentivos a la irresponsabilidad y el descuido.

□ Como parte del régimen de excepción que se propone para Pemex es el relativo a las remuneraciones, en especial de los consejeros independientes y del personal superior de la empresa. Se trata de un régimen de remuneraciones especial, distinto del previsto en el artículo 127 constitucional. Su criterio rector es el de la equivalencia con las remuneraciones prevalecientes en las petroleras trasnacionales, aunque no se usa esta expresión en el texto legal. Se habla de considerar la evolución de las remuneraciones en el sector energético nacional e internacional, por lo que los directivos de Pemex tendrán remuneraciones equivalentes a las de los ejecutivos de British Petroleum, Shell y otras corporaciones. Como se desea que Pemex se comporte como cualquier otra empresa, se considera indispensable que sus directivos obtengan remuneraciones equivalentes. 46/

□ Después de analizar económicamente los contenidos de la Ley de Pemex y la CFE ya aprobados por el Congreso de La Unión el día 23 de julio del 2014, no cabe la menor duda de que la industria petrolera asumirá gran importancia para el

país dado el régimen de operación productiva que se establece para Pemex en la legislación reglamentaria de la reforma constitucional en materia energética.

□ En el conjunto de propuestas que se insistió en llamar secundarias, aprobadas por el Senado, en las que se plantea su transformación de organismo público descentralizado a empresa productiva del Estado (EPE). Esta mudanza y la visión toda que propone la Ley aprobada se basó en la creencia de que, en tanto no sea una verdadera empresa, Pemex no podrá ofrecer precios competitivos a su clientela, ni competir en los mercados.

□ Se cree que el elemento clave para que Pemex actúe como empresa es dotarla de autonomía presupuestaria, técnica, operativa y de gestión.

□ En la ley de Pemex, la autonomía es una aspiración central, como lo son también el modelo de gobierno corporativo, dictado por la OCDE, y el establecimiento para Pemex de un régimen especial –que sería más preciso denominar, como se ha hecho en algunos análisis del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED), régimen de excepción– en materia de, al menos, remuneraciones; adquisiciones, arrendamientos, servicios y obras; responsabilidades y, desde luego, financiera.

□ En este apartado de la tesis dedicado a resumir los principales resultados del trabajo de investigación académica realizada en la que incluyo un apretado análisis de algunos aspectos del conjunto de contenidos en la legislación reglamentaria ya aprobada por el Poder legislativo y que habrá en su oportunidad de orientar el rumbo de la política, estrategia e instrumentos públicos en el sector petrolero de la economía mexicana en el horizonte del corto, mediano y largo plazo.

□ Se observó una tendencia a lograr imponer dentro del contenido de la Ley de Pemex, un régimen fiscal para la exploración y extracción que favorece a los contratistas privados respecto de los asignatarios estatales, por lo que no hay certeza del nivel de captura de la renta petrolera.

□ Cabe señalar que con el diseño de un marco legal propicio al predominio de los agentes privados: licenciatarios, contratistas y permisionarios entre otros, tampoco se crean condiciones que garanticen la rectoría del Estado.

□ También se advirtió que las iniciativas de regulación no configuran un marco institucional sólido que evite la captura del regulador, ni garantizan, por su dispersión, una regulación eficaz de Pemex EPE y otros actores que intervendrán en el sector.

- Ahora la atención se centra en el planteamiento de Pemex como una EPE autónoma; en otras palabras, en el intento de autonomizar a Pemex.
- Un primer elemento de esta reflexión económica que llama la atención y que merece ser mejor explicado es por qué el régimen de autonomía de Pemex EPE se divide en dos fracciones: la autonomía presupuestaria, por una parte, y por separado las otras autonomías: técnica, operativa y de gestión.
- Además, estas fracciones están regidas por leyes diferentes: la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (ley de presupuesto) y la Ley General de Deuda Pública (ley de deuda), para la primera, y la Ley de Petróleos Mexicanos (ley de Pemex), para las demás.
- Por su parte, la autonomía presupuestaria se define como la suma de dos regímenes especiales: el propuesto en el título quinto bis de la ley de presupuesto y el previsto en la ley de deuda.
- Se establece que la autonomía presupuestaria de Pemex queda acotada por el balance financiero y por el tope de gasto en servicios personales del conjunto del sector público, aprobados ambos anualmente por el Legislativo a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- La autonomía presupuestaria se rige exclusivamente, como ya se señaló, por el contenido del título quinto bis de la ley de presupuesto. Adviértase que la ley de Pemex no rige o regula aspecto sustantivo alguno del ejercicio de la autonomía presupuestaria de la EPE, pues esta materia queda reservada en exclusiva a la Secretaría de Hacienda, principal entidad ejecutora de los contenidos de la ley de presupuesto.
- Hay que preguntarse, en primer término, si la autonomía presupuestaria, tal como se propone definirla, acotarla y administrarla, permitirá el ejercicio de las otras autonomías. Dicho en otras palabras, es preciso dilucidar si Pemex EPE contará con autonomía presupuestaria suficiente para ser capaz de en realidad manejarse de manera autónoma en los aspectos técnicos, operativos y de gestión.
- La respuesta tentativa es que no, al menos en los primeros años. Un artículo transitorio de la ley de Pemex difiere la entrada en vigor del régimen de autonomía presupuestal “hasta que entre en funciones el nuevo Consejo de Administración... y estén en operación los mecanismos de fiscalización, transparencia y rendición de cuentas” previstos en la propia ley.

- El primero de estos dos plazos es relativamente breve, 90 días tras la entrada en vigor de la ley de Pemex (Diciembre 2014), es el término para la integración del nuevo Consejo.
- El segundo puede extenderse mucho más tiempo, pues se trata de poner en operación complejos engranajes burocráticos, la conversión en EPE no hará desaparecer la burocracia de un día a otro.
- Tan incierto es este plazo que los transitorios de la ley se limitan a señalar que el Consejo de Administración de Pemex notificará a la Secretaría de Energía (SENER) el momento en que se hayan cumplido dichos requisitos, sin atreverse a aventurar fecha alguna.
- El limitante más severo de la autonomía presupuestaria de Pemex se deriva de la forma en que se propone calcular el dividendo estatal –la contribución que Pemex, como usufructuario de recursos de la nación, deberá pagar al gobierno federal, representante del dueño de los recursos– y del calendario para ponerlo en marcha.
- La determinación por parte de la SHCP del dividendo estatal, con base en información contable proyectada –a mediados del ejercicio al que se refiere–, no parece compatible con la autonomía presupuestaria que se proclama. Podría haberse previsto que el propio Pemex propusiese el monto del dividendo, en función de sus necesidades de reinversión y crecimiento.
- Por otra parte, tras dos años (2014 y 2015) en que Pemex seguirá sujeto a la tributación actual, habrá una larga transición para que el dividendo estatal se calcule en la forma definida en la ley: nada menos que 10 años, de 2016 a 2025.
- Durante este lapso, el fisco se apropiará de un porcentaje, establecido desde ahora, de los ingresos después de impuestos de Pemex y sus subsidiarias: 30 por ciento en 2016; montos decrecientes hasta llegar a 15 por ciento en 2021 y, seguidamente, hasta cero en 2026.
- Esta larga, aunque decreciente, exacción, se justifica con el argumento de garantizar la estabilidad y equilibrio de las finanzas públicas. Habría que reconocer que toma tiempo desligarse de una larga adicción, tener a Pemex como causante cautivo.

Conclusiones.

□ La elaboración de este trabajo de tesis coincidió paralelamente al proceso de aprobación legislativa y promulgación por parte del Ejecutivo federal; situación que implicó mantener una constante actualización de los resultados de este intenso proceso de transición y transformación que implicó pasar a PEMEX de ser un Organismo Descentralizado del Estado mexicano a su transformación y adecuación a la realidad económica para actuar en el mercado petrolero como una empresa productiva del Estado que competirá a partir de ahora, como una más de las que participen en el futuro cercano dentro de la lucha económica por la disputa y el control del nuevo mercado.

□ Es así, que a manera de presentar un breve resumen general final del trabajo realizado, menciono que sin pretender llegar a definiciones absolutas pero sí aportar señalamientos económicos destacados del papel que representa en estas nuevas condiciones económicas y financieras el destino del usufructo final de la renta petrolera motivo general del estudio realizado, con ese propósito y, después del reciente proceso legislativo que originó el cambio constitucional en la política pública adoptada por el Estado y gobierno mexicano a el rumbo económico de PEMEX y organismos subsidiarios y filiales me permito señalar los siguiente aspectos de carácter regulatorio, de supervisión y control de las nuevas condiciones del nuevo mercado de la industria petrolera nacional y sus principales efectos en el crecimiento, desarrollo y planeación de la economía nacional

□ De ahí,, que con la Reforma Energética en las que las nuevas condiciones de operación actual cambia el paradigma del mercado de la industria petrolera, ya que modificó tanto en términos de los derechos, obligaciones y responsabilidades, así como el papel que tendrán de aquí en adelante los nuevos inversionistas y el gobierno; sin embargo, a la fecha, las disposiciones ya aprobadas no son suficientes para conocer el sentido de las modificaciones específicas que regirán la participación de Pemex y las empresas privadas en el mercado petrolero de exportación y su participación en el mercado interno.

□ Con la aprobación de las leyes secundarias se pretendió aportar mejores elementos de referencia a la política petrolera sobre el rumbo que tendrá la configuración del mercado petrolero de México; sin embargo, en la reorganización institucional y la instrumentación que se lleve a cabo, sobre la evolución del proceso de regulación, supervisión, y control del usufructo de la renta petrolera a generarse a partir de las nuevas reglas y alcances económicos de los participantes en dicho mercado.

□ Ante esta nueva situación económica el esquema tradicional operado hasta antes de la reforma energética del 2013, en el que se manejaron los distintos procesos de operación del proceso productivo del petróleo: exploración, extracción, refinación, distribución y comercialización petrolera, como un monopolio estratégico de Estado en mercado del petróleo nacional; situación económica, que se verá modificada en breve , más sin embargo, que considero prudente advertir que este nuevo paradigma de operación legislado y promulgado legalmente, operará dentro de un período de prueba y ajustes necesarios a la realidad económica que junto con los efectos económicos de las otras Reformas impactará en general a las condiciones económicas generales del mercado y la economía nacional

□ En ese sentido, considero, se aproxima otra etapa de ajustes económicos, políticos y sociales muy complejos, dado que observo un período de posibles conflictos entre los principales actores económicos participantes en el proceso de instrumentación del nuevo esquema de la reforma energética

□ Es importante destacar que la mayor parte de las reservas petroleras de nuestro territorio son de petróleo pesado, por lo que es determinante el papel que se le asignó a Pemex en la asignación de los campos en el esquema propuesto por la SENER a PEMEX en la Ronda Cero; en los que deberá atender, y los recursos presupuestales que se le asignen.

□ Las condiciones que se den en los campos a explotar y el nivel de asignación de recursos condicionarán el papel de Pemex, sin los recursos presupuestales asignados son insuficientes se volverá una agencia de contrataciones.

□ En la mesa de discusión permanece todavía ahora la cuestión del atraso tecnológico de Pemex, pero no está ocasionado por el desinterés de sus administradores solamente, son las condiciones de expoliación a que fue sometida por las administraciones públicas de las tres últimas décadas que utilizaron a Pemex como caja de financiamiento del gasto público, agotando sus reservas de capital para financiar la investigación y el desarrollo tecnológico. Pero lo sucedido ya es historia, la pregunta actual, ¿Cuáles el papel que ahora se le asigna a Pemex? ¿Se le dotará de la autonomía administrativa y financiera necesaria para fortalecer su desarrollo?

□ Pemex debe tener la capacidad de convertirse realmente en una empresa productiva del Estado, en lugar de un organismo descentralizado. Debe tener la capacidad de asociarse para el desarrollo de proyectos que potencien su expansión y fortalezcan sus capacidades técnicas en materia de recursos

humanos y financieros. Que sea la empresa que dirija el desarrollo de la industria petrolera en materia de exploración y producción. Una medida de este tipo tiene el propósito de aprovechar las ventajas de la experiencia tecnológica y el conocimiento de empresas petroleras que le permitan a Pemex asimilar nuevas tecnologías y habilidades empresariales, manteniendo el control, optar por un modelo de competencia debilitará a Pemex.

¿Se trata de transformar a Pemex en una empresa tipo Petrobras, con participación privada pero con el control de las decisiones corporativas, con asociación en contratos de producción compartida y de servicios, incorporando los objetivos de seguridad energética, aprovechar racionalmente la explotación del petróleo y el gas y maximizar la renta petrolera?

Promover la participación de la inversión privada en Pemex y su bursatilización, pero que mantenga el control corporativo de la empresa y reformar su gobierno corporativo.

La industria de refinación y procesamiento del gas, así como las actividades de almacenamiento, distribución y comercialización deben estar reguladas por Comisión Reguladora de Energía (CRE). En paralelo, se debe fortalecer al papel de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), para que, conjuntamente con la CRE, se conviertan en auténticas agencias reguladoras, con autonomía presupuestal, técnica y administrativa.

Una acción fundamental es revisar los objetivos de Pemex, evitando los conflictos entre éstos, de suerte que la dirección de la empresa sea congruente con sus propósitos de crecimiento y fortalecimiento del desarrollo económico del país.

Cabe señalar, que la liberación de Pemex de su carga fiscal, para que pueda mantener un programa de reinversión de sus recursos que fortalezca su consolidación y expansión, requiere una reforma fiscal general, que compense los recursos que se liberen de la desgravación de Pemex. La reforma fiscal debe ser estructural, donde los tres niveles de gobierno recompongan sus finanzas, eleven su captación fiscal y promuevan un gasto público más eficiente.

Recomendaciones

Ante la limitada posibilidad política de revertir la desnacionalización *“Legislativa ya aprobada por el Congreso de la Unión”* de la industria petrolera vía consulta popular, cabía esperar, como mínimo, un trámite legislativo escrupuloso, detenido y abierto de las iniciativas de legislación reglamentaria de la reforma constitucional en materia energética.

Por su volumen –nueve leyes nuevas y enmiendas de diverso alcance a otras doce– y por su importancia –transforman en profundidad el régimen legal del sector de energía– esas iniciativas configuran la tarea más compleja y trascendente de la actual legislatura que ya se dio.

Los vicios de procedimiento y la ausencia de un verdadero debate en profundidad de las enmiendas a iniciativas y proyectos de dictamen podrían tener consecuencias sobre la legalidad de la legislación resultante.

Sin embargo, ante la aprobación apresurada en el pleno del Senado y la Cámara de Diputados federal, de cuatro dictámenes adoptados en comisiones, sin apego al procedimiento, conviene resumir las deficiencias e insuficiencias mayores de los mismos.

Tal es el objeto de esta resumida recomendación general como resultado final de este trabajo dedicado al análisis de dichas propuestas, en especial las relativas a hidrocarburos, que ha seguido de cerca en el curso de la redacción de este trabajo.

En el texto, detecté y señalé hasta ahora cuatro deficiencias genéricas, además de numerosos defectos puntuales de las propuestas reglamentarias sobre hidrocarburos que no aseguran el ejercicio cabal de la rectoría del Estado; no ofrecen certeza de retener para la nación la renta petrolera; no garantizan una regulación eficaz de los agentes públicos y privados que intervendrán en la industria, y no abren una perspectiva sana de desarrollo de Pemex como empresa productiva del Estado (EPE).

Habría que añadir dos más, dan una preferencia excesiva a la actividad extractiva sobre los demás posibles usos de la tierra y postulan el tratamiento separado de los hidrocarburos en materia ambiental.

La rectoría del Estado –concepto aludido en la exposición de motivos de la iniciativa de ley de hidrocarburos, pero ausente de su articulado– se materializa en *“la planeación y conducción de las actividades de exploración y extracción, así como en la selección de los contratistas”*; se expresa en los requisitos y

características de los contratos de exploración y extracción, y la ejercen dos secretarías, Energía y Hacienda, y un órgano autónomo, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

Las previsiones en materia de planeación energética, contenidas en la iniciativa de reforma del artículo relativo a la SENER de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrían orientar las acciones del Estado para regir el sector de energía, en general, y la industria petrolera en particular, pero se plantean en términos muy generales, discursivos más que instrumentales. Habrá que evaluar los resultados en el corto, mediano y largo plazo.

Retener para la nación la renta petrolera no es un resultado cierto del régimen fiscal propuesto en la iniciativa de ley de ingresos de hidrocarburos.

En realidad, ésta se orienta a establecer un modelo tributario para la actividad petrolera ejercida por particulares que se constituya en un factor de atracción y estímulo a las inversiones de éstos, en especial de las empresas petroleras y de servicios foráneas.

Por otra parte, el segundo propósito del modelo tributario es mantener a Pemex, ya convertida en EPE, como el principal contribuyente a lo largo de lapsos de transición que en algunos casos se extienden hasta por un decenio.

Hay un agudo contraste entre el régimen tributario estricto que gravará las asignaciones, a cargo sólo de Pemex y otras EPE, y el régimen laxo y casuístico que se propone para determinar las contraprestaciones a cargo de los contratistas.

El régimen de regulación que se plantea es a la vez complicado y disperso, con dos órganos reguladores y con muy diversas disposiciones insertas en varias otras leyes y a cargo de otras autoridades.

Con la propuesta aprobada se integraría un auténtico laberinto regulador, tanto desde el punto de vista del número de disposiciones como de la variedad de instituciones implicadas en el ejercicio de la acción reguladora.

Es claro que esta dispersión, tanto funcional como institucional, disminuiría la eficacia de la regulación, al tiempo que podría facilitar, en muy diversos momentos, la captura de las entidades reguladoras en un sector que, por obra de la reforma misma, se abre a la participación de corporaciones cuya conducta habitual procura eludir o burlar las disposiciones regulatorias o influir en su contenido y alcance, en función de sus intereses corporativos.

Es paradójico el régimen de excepción para Pemex que propone el proyecto de ley orgánica. Por una parte, lo coloca en desventaja en las condiciones de

competencia con los participantes privados y le plantea exigencias que no encuentran correlato en las que se proponen para los agentes privados.

A la vez, se excede en las atribuciones de gestión autónoma que concentra en su Consejo de Administración y su Dirección General.

Más que una empresa productiva del Estado se establecería una empresa al servicio del gobierno en turno y manejada por éste con sistemas auto referenciados de vigilancia y rendición de cuentas.

Han abundado las denuncias de la preferencia excesiva a la actividad extractiva que se propone y que permitiría atropellar derechos de propietarios de predios, como las comunidades indígenas, y el desarrollo de otras actividades económicas, la pesca entre ellas.

La pretensión de manejar las cuestiones ambientales de los hidrocarburos a través de una agencia ad hoc, prácticamente al margen de la legislación ambiental, es desmesurada. Se fundamenta en nociones obsoletas de protección, que la legislación mexicana en la materia dejó atrás desde hace un cuarto de siglo al adoptar la actual Ley General del Equilibrio Ecológico, basada en esta noción más amplia y universal.

Al proponer una institución específica y medidas de alcance sectorial parece querer liberarse al rápido desarrollo de la exploración y extracción de cualquier “prejuicio ambiental”.

Incluso un planteamiento tan esquemático deja en claro el balance negativo que arroja esta primera fase del proceso legislativo para reglamentar una reforma constitucional de por sí lesiva al interés nacional.

Como una reflexión económica final, quiero mencionar que en general los contenidos de carácter económico financiero de la Reforma energética y su leyes reglamentarias deberán adecuarse a lo que ocurra en la economía real, a partir de ahora, por aquello de una necesaria etapa de pruebas y ajustes en que las mayorías en un período mínimo de un año comprendan los alcances y detalles .y los resultados de las nuevas condiciones de operación del sector petrolero se verán en el mediano plazo.

Notas

- 1/** Romo Rico, Daniel, Pemex, origen, evolución y perspectivas, p. 21-22. El vecino país del norte El vecino país del norte
- 2/** Ángeles Cornejo, Sarahí, Intervención del Estado en la Industria petrolera, p. 8.
- 3/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit., p. 20.
- 4/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 21-22.
- 5/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 29-35.
- 6/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 37.
- 7/** Ortega Lomelín, Roberto, ob. cit. p. 54-55.
- 8/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. Cit. p. 47-50 y Ortega Lomelín, Roberto, ob. cit. p.55-60.
- 9/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 59.
- 10/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 62.
- 11/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 61.
- 12/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 63-64.
- 13/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 69.
- 14** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 97-101.
- 15/** Ángeles Cornejo, Sarahí, ob. cit. p. 101.
- 16/** Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 20 de diciembre de 2013.
- 17/** Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 20 de diciembre de 2013
- 18/** Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, DOF, 20 de diciembre de 2013.

- 19/** Morales Gil, Carlos, La industria petrolera y su reforma, p. 14.
- 20/** Morales Gil, Carlos, ob. cit., p. 19.
- 21/** Morales Gil, Carlos, ob. cit., p. 19.
- 22/** Roll, Eric, Historia de las doctrinas económicas, p. 92-101.
- 23/** Smith, Adam, Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, p.50.
- 24/** Smith, Adam, ob. cit. p. 51
- 25/** Smith, Adam, ob. cit. p. 141.
- 26/** Smith, Adam, ob. cit. p. 141-151
- 27/** Ricardo, David, Principios de política y tributación, p.51
- 28/** Roll, Eric, Historia de las doctrinas económicas, p.180-182.
- 29/** Ekelund B. Jr., Robert y Hébert, Robert F.: Historia de la Teoría Económica y de su método, p.158.
- 30/** Ekelund B. Jr., Robert y Hébert, Robert F.: Historia de la Teoría Económica y de su método, p. 91-94.
- 31/** Roll, Eric, ob. cit., p.180-182
- 32/** Samuelson, Paul A./Nordhaus, William D., Economía, p-771-777
- 33/** González G. Susana, La renta de Pemex, equiparable a la de los 5 Grupos mejor ubicados en el IPC, artículo en La Jornada,
- 34/** Ortega Lomelín, Roberto, ob. cit. p. 15-18.
- 35/** De Dicco, Ricardo, 2010, Odisea energética –Petróleo y crisis, p.19.
- 36/** Foucault, Michel, Nacimiento de la biopolítica, p. 19
- 37/** Foucault, Michel, ob. cit., p. 19
- 38/** UNDP, Reconceptualising, Governance, Discussion Paper, Num. 2, Management Development an Governance Division.
- 39/** Carrol, James, The Rethoric of Reform and Political Policy in the National Performance Review.

- 40/** Navarrete, Jorge Eduardo, artículo Ejercer la Rectoría del Estado, La Jornada de México, 5 de junio de 2014.
- 41/** Ortega Lomelín, Roberto, ob. cit. p. 23-35.
- 42/** Ortega Lomelín, Roberto, ob. cit. p. 32.
- 43/** Dependencia Petrolera de las Finanzas Públicas de México, Cámara de Diputados, LXI Legislatura.
- 44/** Ortega Lomelín, Roberto, ob. cit. p. 32.
- 45/** Vielma Lobo, Luis, Hacia una nueva visión petrolera, Revista Energía a Debate.
- 46/** Navarrete, Jorge Eduardo, artículo Pemex un régimen de excepción, La Jornada de México, 31 de julio de 2014.

Bibliografía

1. Ángeles Cornejo, Sarahí.- Intervención del Estado en la Industria Petrolera, México, 1ª ed., octubre de 2001, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Económicas, Serie Textos Breves de Economía, pp.58-79.
2. Basu, Kaushik.- Mas allá de la mano invisible –Fundamentos para una nueva economía-, 1ª. Edición en inglés 2011, México, FCE, 1ª Edición en español.
3. Bernanke, Ben S. y Frank, Robert H.- Principios de economía, McGraw-Hill/Interamericana de España, S.A.U., 3ª Edición, 2007.
4. Cámara de Diputados. LXI Legislatura. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (CEFP).- Dependencia petrolera de las finanzas públicas de México, Nota informativa, notacefp/046/2012, 31 de julio de 2012.
[DependenciaPetrolera de Finanzas Públicas notacefp/046/2012.pdf](#)
5. Carrol, James, The Rethoric of Reform and Political Policy in the National Performance Review.
6. Cordera, Rolando –Compilador-, Presente y perspectivas, México, CIDE, FCE, Conaculta, INEHRM, Fundación Cultural de la Ciudad de México, 2010, Sección Obras de Historia, 1ª edición, volumen 7.
7. Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en Materia de Energía, México, Diario Oficial de la Federación, 20 de diciembre de 2013.
8. De Dicco, Ricardo.- 2010 ¿Odisea Energética? –Petróleo y crisis-, Argentina, Capital intelectual, Colección claves para todos, 1ª. Edición, 2006.
9. Dillard, Dudley.- La teoría económica de John Maynard Keynes, España, Aguilar, 7ª Edición, 1965.
10. Ekelund, Jr., Robert B. y Hébert, Robert F.- Historia de la teoría económica y de su método, México McGraw-Hill, Reimpresión en 2005, Traducido de la 3ª. Edición en inglés 1990.

11. Foucault, Michel.- Nacimiento de la biopolítica: curso en el College de France (1978-1979), Buenos Aires, FCE, Primera edición en español 2007, Tercera reimpresión 2012.
12. George, Henry.- Pobreza y miseria –Indagación acerca de las causa de las crisis económicas y del aumento de la pobreza con el aumento de la riqueza. El remedio- <http://schalkenbach.org/rsf-2/wp-content/uploads/2013/10/Henry-George-Progreso-y-Miseria.pdf> y <http://www.prosperidad.org/cap1.htm>.
13. Gershenson, Antonio.- El petróleo de México: La disputa del futuro, México, Random House Mondadori, S.A. de C.V., 1ª Edición, 2010.
14. González G. Susana.- La renta de Pemex, equiparable a la de los 5 grupos mejor ubicados en el IPC, Periódico La Jornada, lunes 8 de agosto de 2014.
15. Grupo Nuevo curso de desarrollo.- Sobre las propuestas de reforma energética, México, UNAM, Octubre 2013, pp. 1-11.
16. Monroy, Gonzalo.- Sin petróleo no hay paraíso, p. 42, en Revista Expansión, México, Número 1133, Año XLV, Febrero 2014.
17. Morales Gil, Carlos.- La industria petrolera y su reforma, México, D.F. a 16 de octubre de 2013.
18. Moreno-Brid, Juan Carlos y Ros Bosch, Jaime.- Desarrollo y crecimiento en la economía mexicana –Una perspectiva histórica-, México, FCE, 1ª edición, 2010.
19. Navarrete, Jorge Eduardo, artículo “Pemex, un régimen de excepción” en Opinión, Periódico la Jornada de México, 31 de julio de 2014.
20. Ochoa Reza, Enrique.- Los cambios que traerá la reforma energética, pp.27-34, en Revista Este País, México, Número 275, Marzo de 2014.
21. Ricardo, David.- Principios de economía política y tributación, 1817, México, FCE, 1ª Edición en español 1959, 1ª Reimpresión FCE Colombia 1993,
22. Roll, Eric.- Historia de las doctrinas económicas, México, FCE, 3ª Edición 1994, 3ª Reimpresión 2003

23. Romo Rico, Daniel.- Pemex, origen, evolución y perspectiva, México, Petróleos Mexicanos, 1ª edición, 2011
24. Ruíz Alarcón, Fluvio C.-Sector petrolero: la dimensión política de la regulación económica, www.juridicas.unam.mx
25. Ruíz Alarcón, Fluvio C. y Huerta Durán Carlos.- Pemex como empresa pública de carácter productivo, mayo de 2013, <http://www.alianzacivica.org.mx/consulta/ensayos/pemexComoEmpresa.pdf>
26. Samuelson, Paul A. y Nordhaus, William D.- Economía, McGraw Hill, 13a Edición, 1990.
27. Smith, Adam.- Investigación sobre la naturaleza y causas de la riqueza de las naciones, 1776, México, FCE, 2ª. Edición en español 1958, Décimo octava Reimpresión 2012
28. Stiglitz, Joseph E.- El malestar en la globalización, México, Taurus, 1ª. Edición 2001, 3ª Reimpresión 2004.
29. UNDP, Reconceptualising, Governance, Discussion Paper, Num. 2, Management Development and Governance Division.
30. Varios autores.- Las nuevas petroleras mexicanas, pp.82-101, en Revista Expansión, México, Número 1133, Año XLV, Febrero 2014.
31. Venegas Martínez, Francisco.- Política fiscal y renta petrolera: Una propuesta de régimen fiscal para Pemex, en Revista Problemas del Desarrollo, Volumen 32, Número 129, México, IIEc-UNAM, enero-marzo 2001.
32. Wood, Duncan.- Regreso al futuro -La reforma energética en México y el llamado del pasado-, pp. 64-74, en Revista Foreign Affairs Latinoamérica, México, ITAM, Volumen Trece, Número 4, 2013.