

MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



REFORMA ENERGÉTICA



MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA



REFORMA ENERGÉTICA



I. Introducción

La Reforma Constitucional en Materia de Energía aprobada por el Congreso Constituyente Permanente y promulgada por el Presidente de la República permitirá dar un paso decidido rumbo a la modernización del sector energético de nuestro país, sin privatizar a las empresas públicas dedicadas a los hidrocarburos y a la electricidad¹. Al hacerlo, se propone mantener la rectoría del Estado y ratificar que la propiedad de los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo seguirá siendo de la Nación.

Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) serán dotados de mayor autonomía y de un nuevo carácter como empresas productivas del Estado, 100% públicas y 100% mexicanas.

Esta reforma surge del estudio y valoración de los elementos de las distintas iniciativas presentadas por los partidos políticos representados en el Congreso. Estas propuestas fueron enriquecidas gracias a una amplia discusión en los foros de expertos organizados por el Poder Legislativo, por académicos y por especialistas en la materia.

La Reforma Energética busca los siguientes objetivos fundamentales:

- > Mantener la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos que se encuentran en el subsuelo.
- > Modernizar y fortalecer, sin privatizar, a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad como empresas productivas del Estado 100% mexicanas.
- > Permitir que la Nación ejerza de manera exclusiva la planeación y control del sistema eléctrico nacional, en beneficio de un sistema competitivo que permita reducir los precios de la luz.
- > Contar con un mayor abasto de energéticos a mejores precios.
- > Garantizar estándares internacionales de eficiencia, transparencia y rendición de cuentas.
- > Combatir de manera efectiva la corrupción en el sector energético.
- > Fortalecer el ahorro de largo plazo a través de la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, en beneficio de las generaciones futuras.
- > Impulsar el desarrollo con responsabilidad social y protegiendo al medio ambiente.
- > Atraer inversión al sector energético mexicano para impulsar el desarrollo del país.
- > Reducir los riesgos financieros, geológicos y ambientales en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas.

Estos objetivos se verán traducidos en beneficios concretos para los mexicanos:

1. Bajar las tarifas eléctricas, bajar el precio del gas y bajar el precio de los alimentos.
2. Lograr tasas de restitución de reservas probadas de petróleo y gas superiores a 100%.
3. Aumentar la producción de petróleo de 2.5 millones de barriles diarios que se producen actualmente, a 3 millones de barriles en 2018 y a 3.5 millones en 2025. Así como aumentar la producción de gas natural de los 5 mil 700 millones de pies cúbicos diarios que se producen actualmente, a 8 mil millones en 2018 y a 10 mil 400 millones en 2025.

^{1/} El Senado de la República aprobó, el 11 de diciembre de 2013, la Reforma Energética por 95 votos a favor y 28 en contra. La Cámara de Diputados lo hizo el 12 de diciembre con 354 votos a favor y 134 en contra. Asimismo, la reforma fue declarada Constitucional por la Comisión Permanente el miércoles 18 de diciembre, con la aprobación de 24 congresos de los estados de la república. El Decreto fue promulgado el 20 de diciembre de 2013 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el mismo día.



4. Generar cerca de un punto porcentual más de crecimiento económico en 2018 y aproximadamente 2 puntos porcentuales más para 2025.
5. Crear cerca de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2 millones y medio de empleos más a 2025.

Sin duda, la Reforma Energética constituye un gran paso hacia el desarrollo económico y el fortalecimiento de la soberanía de nuestro país, en beneficio de los mexicanos.

II. Abasto de energéticos a precios competitivos

i) Nuevo modelo de producción de petróleo y gas natural

Diagnóstico

México, al igual que muchos otros países con abundantes recursos naturales, sustenta en gran medida su desarrollo económico y social en su riqueza energética. Sin embargo, nuestro sector petrolero enfrenta retos considerables que es menester atender de forma urgente.

La declinación del yacimiento Cantarell ha marcado el fin de la era del petróleo de fácil acceso. A pesar de invertir más en exploración y extracción de petróleo y gas, la producción de petróleo ha pasado de 3.4 millones de barriles diarios en 2004 a 2.5 millones de barriles diarios en 2013.

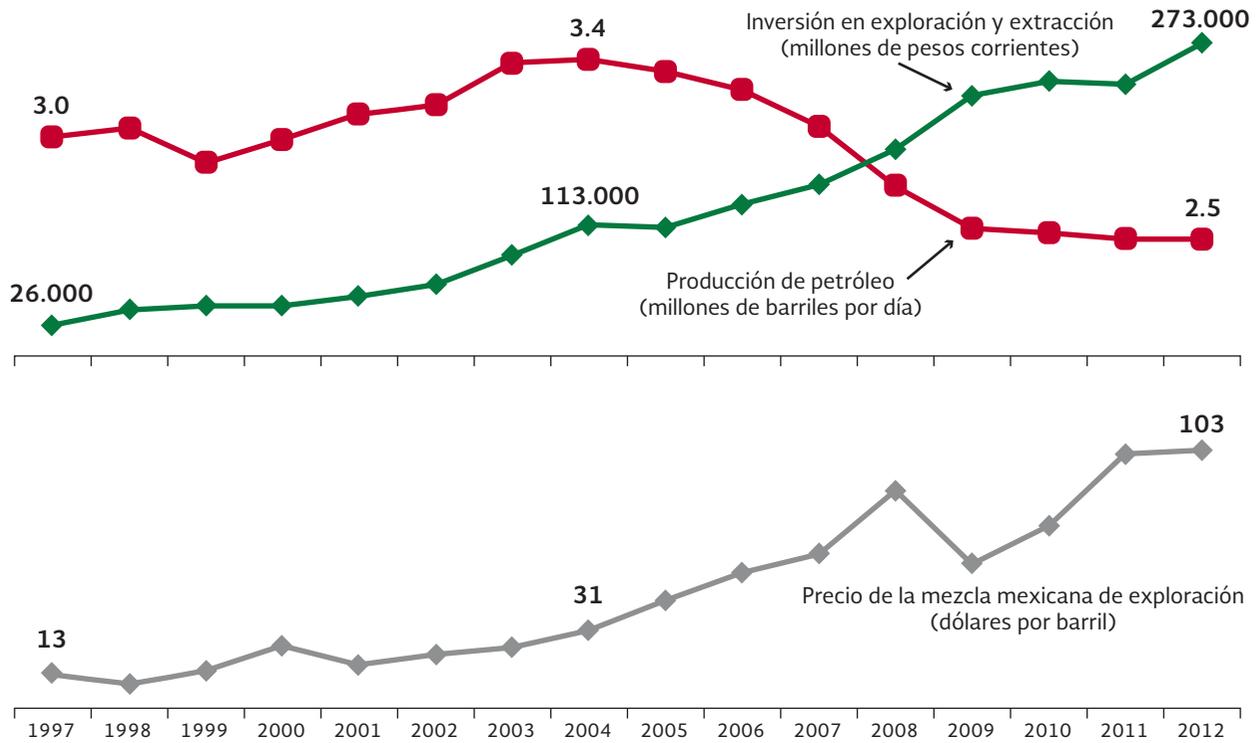
El petróleo del futuro provendrá de los llamados recursos no convencionales que se encuentran en cuencas de lutitas y en aguas profundas. Si bien México cuenta con un considerable potencial de estos recursos, se carece de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para producir petróleo y gas, al ritmo que otros países con recursos naturales similares lo hacen.

El principal obstáculo para materializar plenamente el potencial que México tiene en este tipo de yacimientos era el marco constitucional que obligaba a Pemex a llevar a cabo, por sí solo, todas las actividades de la industria petrolera, sin importar las restricciones financieras, operativas o tecnológicas que enfrentase.

Para un funcionamiento óptimo, la industria de exploración y extracción requiere de 60 mil millones de dólares al año. Pemex sólo cuenta en su presupuesto anual con 20 mil millones de dólares. Con un ajuste fiscal sólo podría llegar a 30 mil millones, es decir, este ajuste fiscal no sería suficiente para desarrollar nuestra industria, pues faltarían 30 mil millones de dólares.

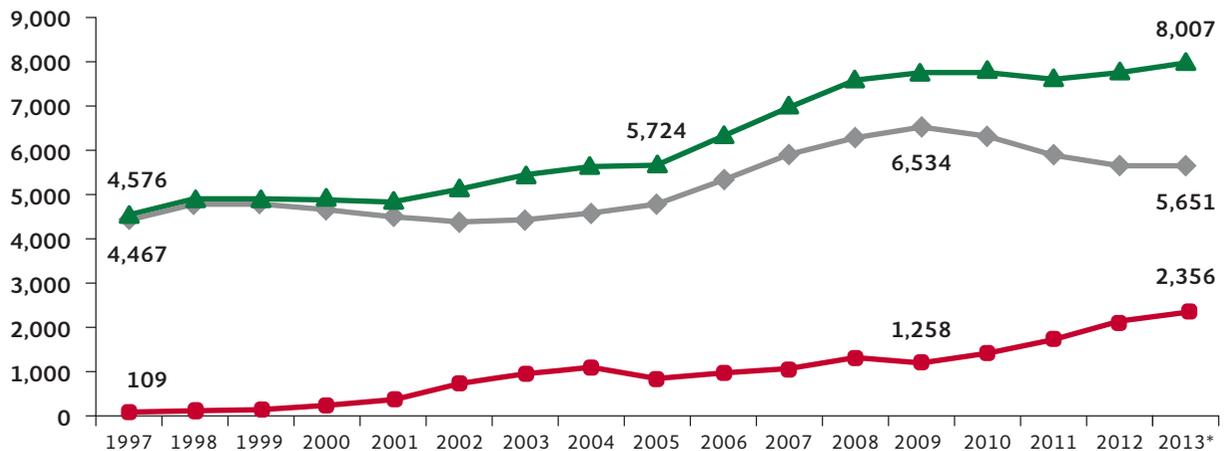


Inversión en exploración y extracción, producción de petróleo y precio de la mezcla mexicana de exportación (1997-2012)



Con respecto al gas natural, en 1997 México era prácticamente autosuficiente, pues sólo importábamos 3% del consumo nacional. En la actualidad importamos 30% del gas natural que consumimos en el país.

Consumo, producción e importaciones de gas natural (Millones de pies cúbicos diarios)



* Período enero-julio de 2013.
Fuente: Sistema de Información Energética, Secretaría de Energía.



Pemex no produce el gas natural que demanda el país. Como solo este organismo puede hacerlo bajo el esquema constitucional actual, el resultado es que, a pesar de contar con amplios recursos de este tipo de hidrocarburo, México no cuenta con el suministro de gas natural que requerimos.

Ello obedece a que Pemex ha tenido que privilegiar la producción de petróleo frente a la de gas natural, ya que mientras la utilidad por la producción de petróleo es de alrededor de 80 dólares por barril, la del gas apenas alcanza 50 centavos de dólar por millón de BTU². Naturalmente, Pemex debe elegir el negocio que le resulta más rentable.

La problemática radica justamente en que el gas natural que necesita el país, y que no produce Pemex, no podía ser producido por ninguna otra empresa, toda vez que la Constitución impedía la participación de empresas privadas en la producción de este energético. Como consecuencia hemos tenido que importar el gas natural a precios superiores de los que costaría producirlo en México.

La Reforma Energética

Un elemento fundamental surgido de los foros organizados por el Senado de la República fue el valor estratégico que la industria petrolera tiene para el país, específicamente la exploración y extracción de hidrocarburos y la importancia de que los recursos del subsuelo sigan siendo propiedad de todos los mexicanos.

Como resultado de un debate incluyente y abierto, la Reforma Constitucional en Materia de Energía establece en el Artículo 28, que la exploración y extracción de petróleo y gas son actividades estratégicas para el país. En este mismo sentido, se reafirma en el Artículo 27 que, tratándose de petróleo e hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos que se encuentren en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible. Consecuentemente, la reforma mantiene la prohibición de otorgar concesiones para la explotación de los hidrocarburos de la Nación.

Con el fin de multiplicar la capacidad de inversión del Estado en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, se establece la posibilidad de que la Nación otorgue asignaciones o contratos a Pemex, e incorpora también la posibilidad de otorgar contratos a empresas privadas. Se trata de un cambio modernizador que permitirá poner en producción yacimientos de hidrocarburos que en la actualidad se encuentran ociosos por falta de inversión, de capacidad de ejecución y de tecnología.

Otro de los beneficios esperados con la Reforma Energética es alcanzar tasas de restitución de hidrocarburos al 100%. Es decir, que por cada barril de petróleo y cada molécula de gas que se produzca se tendrá uno nuevo listo para producir.

Con la Reforma Energética Pemex se fortalecerá y mantendrá su papel estratégico dentro de la industria petrolera. Para ello se incorpora una mejor práctica internacional, conocida como “ronda cero”, con el fin de dar al organismo preferencia sobre cualquier otro privado, para escoger los proyectos que seguirá desarrollando.

^{2/} La Unidad Térmica Británica (BTU) es una unidad de energía utilizada para medir el poder de generación de calor de un combustible.



Se protege la inversión que Pemex ha realizado y se permite dar continuidad a sus trabajos. Si así le resulta conveniente, podrá continuar operando todas aquellas áreas de donde actualmente extrae petróleo y gas natural. La Secretaría de Energía confirmará este derecho, adjudicándole la asignación correspondiente.

De entre todas las áreas del territorio nacional donde exista inversión en exploración o se hayan realizado descubrimientos petroleros con potencial de éxito comercial, Pemex podrá escoger aquellas que le resulten más atractivas para continuar su exploración o desarrollo, en función de su capacidad de ejecución. Mediante la “ronda cero”, Pemex podrá escoger primero y elegir los campos más productivos y los más prometedores, garantizando que tendrá las mejores condiciones para generar valor.

Pemex accederá a un mejor régimen fiscal. Para ello, podrá proponer a la Secretaría de Energía la migración de sus asignaciones a contratos, mismos que contemplarán condiciones fiscales específicas acordes con las características de cada campo petrolero. Como parte del proceso de migración de asignaciones, Pemex podrá asociarse con terceros a través de contratos, y con ello aumentar su capacidad de inversión, reducir su exposición al riesgo y asimilar nuevas tecnologías.

La Reforma establece³ que las leyes secundarias regularán los tipos de contratos que el Estado podrá utilizar, con el objetivo de obtener ingresos que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, tales contratos serán entre otros: de servicios, de utilidad o producción compartida, o de licencia. En todos los casos, el Gobierno de la República podrá elegir el tipo de contrato que más convenga al país, dependiendo de las características y ventajas de cada área.

La ley regulará, entre otras, las siguientes modalidades de contraprestación: I) en efectivo, para los contratos de servicios; II) con un porcentaje de la utilidad, para los contratos de utilidad compartida; III) con un porcentaje de la producción obtenida, para los contratos de producción compartida; IV) con la transmisión onerosa de los hidrocarburos una vez que hayan sido extraídos del subsuelo, para los contratos de licencia, o V) cualquier combinación de las anteriores. La Nación escogerá la modalidad de contraprestación atendiendo siempre a maximizar los ingresos para lograr el mayor beneficio para su desarrollo de largo plazo.

La posibilidad de celebrar contratos con Pemex o con particulares tiene ventajas para la Nación: con los nuevos contratos, el Estado no tendrá que asumir todo el riesgo de invertir en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas. Con la Reforma Energética, el riesgo se distribuirá entre Pemex y los privados, que serán los que realicen las inversiones. La renta petrolera seguirá siendo 100% para la Nación.

Por otro lado, los nuevos contratos permitirán multiplicar la capacidad de inversión en el sector. Así podrá aumentarse la producción de petróleo y gas natural y, con ello, los ingresos fiscales del Estado, lo que se traducirá en mayores recursos para para invertir en educación, seguridad social e infraestructura.

Para asegurar la transparencia y combate a la corrupción, las asignaciones y contratos que se otorguen a particulares tendrán mecanismos que garanticen la máxima transparencia y su con-

^{3/} Artículo cuarto transitorio.



sulta permanente. Estarán sujetos a un sistema de auditorías permanentes y de rendición de cuentas.⁴

Bajo los términos de la Reforma Energética, todos los mexicanos podrán estar informados de los contratos que el Gobierno de la República suscriba. La información disponible incluirá, al menos, la identificación de los suscriptores y el objeto de los contratos, sus términos y condiciones, así como los pagos realizados a los contratistas y los ingresos percibidos por el gobierno. Se deberá también informar sobre los resultados de la ejecución de los contratos.

La Secretaría de Energía, como cabeza de sector, será la encargada de diseñar los contratos, así como los lineamientos técnicos que deberán observarse en el proceso de licitación. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público le corresponderá la definición de los términos fiscales de los contratos y de las licitaciones.⁵

Por otro lado, en la Reforma se reconoce que reportar el interés económico de un contrato es un elemento que permite atraer un mayor flujo de inversión del sector privado en las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas. En consecuencia, Pemex y particulares podrán reportar a inversionistas y reguladores, así como al público en general, los proyectos que desarrollen en México y los beneficios esperados de los contratos.⁶

Contrario a lo que de manera equivocada se ha dicho, reportar los beneficios esperados no significa que los contratistas sean propietarios de las reservas. No será posible que el operador, público o privado, registre como suya la propiedad de los hidrocarburos que están en el subsuelo mexicano.⁷ Por el contrario, tanto en contratos, como en asignaciones, se deberá afirmar expresamente que el petróleo y el gas que está en el subsuelo pertenecen únicamente a México y a los mexicanos.⁸

Dada la relevancia que las actividades petroleras revisten para el desarrollo nacional, la Reforma Energética establece⁹ que todas las actividades de exploración y extracción de petróleo y de gas son de interés social y de orden público.

Se establece una convivencia ordenada entre las distintas actividades en la superficie, en la que el sector energético tendrá prioridad sobre otras actividades. Se protege el derecho de los mineros a explotar el gas asociado a la mina de carbón. En caso que actividades agrícolas convivan con trabajos relacionados con hidrocarburos, se podrá optar entre una contraprestación o indemnización.

En cuanto al arreglo institucional, con la Reforma la Secretaría de Energía se mantendrá como la cabeza del sector y tendrá entre sus principales facultades: definir la política energética, adjudicar asignaciones a Pemex y seleccionar las áreas que podrán ser objeto de contratos para la exploración y extracción de petróleo y gas.¹⁰

^{4/} Artículo noveno transitorio.

^{5/} Artículo décimo transitorio.

^{6/} Artículo quinto transitorio.

^{7/} Las reservas permanecen en todo momento bajo la propiedad del Estado, conforme a lo establecido en el Artículo 27 Constitucional.

^{8/} Artículo 27 de la Constitución y el artículo quinto transitorio.

^{9/} Artículo octavo transitorio.

^{10/} Artículo décimo transitorio.



Se fortalece también al regulador para asegurar la correcta administración de los contratos. La Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), será un órgano regulador coordinado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria. La CNH estará integrada por siete comisionados nombrados a propuesta del Presidente de la República, mediante terna, y ratificada por, al menos, dos terceras partes del Senado de la República.

La CNH será la encargada de asesorar técnicamente a la Secretaría de Energía, de recopilar la información geológica y operativa, de autorizar trabajos de reconocimiento y exploración superficial, así como de emitir regulación en materia de exploración y extracción de hidrocarburos, entre otras funciones.¹¹ También será responsable de llevar a cabo y de asignar las licitaciones, suscribir los contratos para las actividades de exploración y extracción de gas y petróleo, así como de administrar de manera técnica a las asignaciones y a los contratos.¹²

ii) Nuevo modelo de producción de petrolíferos y petroquímicos

Diagnóstico

Hace 15 años, nuestro país importaba 25% de las gasolinas. En contraste, 49% de la gasolina que se consumió en el país en el 2012 provino del exterior. Esta situación pone a México en riesgo de convertirse en un importador neto de energía. Ello, a pesar de que contamos con importantes recursos en hidrocarburos.

Si bien México es un país petrolero, dependemos en buena medida de la importación de gasolinas y otros combustibles para consumo de la industria y de los hogares mexicanos. Las restricciones financieras y técnicas que presenta Pemex hacen de la refinación en nuestro país un negocio ineficiente con rentabilidad reducida.

El marco jurídico no permitía a Pemex asociarse en el país, pero sí podía hacerlo fuera de México. Este es el caso de la refinería Deer Park, en Houston, Texas, en la que Pemex está asociado con una empresa privada, para producir gasolinas y traerla al país. Esta refinería es más eficiente y tiene mayor rentabilidad que las seis refinerías que Pemex tiene en nuestro país.

En el caso de la petroquímica, se presenta una situación similar a las demás áreas de hidrocarburos. Mientras que en 1997 se importaba 41% de los petroquímicos que se consumían en el país, para 2012 dicha cifra ascendió a 66 por ciento.

Esta problemática nace de la división legal entre petroquímica básica, que no permitía la inversión privada, y la petroquímica secundaria, que sí lo permitía. Esa división es artificial y no guarda relación con el proceso industrial. Aunque hoy en día los privados pueden participar en petroquímica secundaria, se requiere de los materiales de la petroquímica básica, la cual es desarrollada de manera exclusiva por Pemex.

Debido a las características de la industria petrolera nacional y a las restricciones presupuestales y operativas que enfrenta, Pemex se concentra en producir petróleo, que es significativa-

^{11/} Artículo décimo transitorio.

^{12/} Artículo décimo transitorio.



mente más rentable. Por ello, no se ha podido desarrollar la petroquímica secundaria en todo su potencial, ya que no se cuenta con suministro suficiente de los insumos primarios que requiere.

Por ello, las empresas mexicanas invierten en petroquímica en el extranjero, generando inversiones, creando empleos y pagando impuestos fuera del país.

La Reforma Energética

La reforma constitucional parte de la necesidad de facilitar la integración de la industria dedicada a la transformación y procesamiento del petróleo y del gas. En consecuencia, y con el objetivo de incrementar la oferta doméstica de petroquímicos, se modificó el Artículo 28 Constitucional.

Con ello, se elimina la distinción artificial de petroquímica básica como actividad estratégica. Asimismo se establece, en el mismo Artículo 28 Constitucional, que sólo las actividades de exploración y extracción del petróleo y gas son exclusivas del Estado.

Pemex podrá asociarse en esta industria, con lo cual se podrá allegar de recursos para modernizar su infraestructura y elevar la producción de combustibles en el país. Por otra parte, México podrá atraer nuevos capitales y crear nuevas zonas de transformación de hidrocarburos, aprovechando la posición geográfica que tenemos para convertir al país en una potencia de la industria petrolera.

Una de las áreas que se verán beneficiadas con el mayor suministro de gas natural que traiga consigo la Reforma Energética, será la producción de amoníaco. Este petroquímico es el insumo básico en la elaboración de fertilizantes nitrogenados. Con ello se contará con fertilizantes a precios competitivos, lo cual podrá repercutir en alimentos más accesibles.

En lo que respecta al fortalecimiento institucional, se establece que la Secretaría de Energía otorgará permisos, ya sea a Pemex o a particulares, para realizar las actividades de tratamiento y refinación del petróleo, así como para el procesamiento de gas natural.¹³ Con este nuevo modelo, se romperá el círculo vicioso que existe en la industria de la refinación y la petroquímica. Se podrán integrar cadenas productivas para aumentar la oferta doméstica de combustibles, gasolinas y petroquímicos. Nuestro país se reindustrializará y modernizará, creando más y mejores empleos.

iii) Nuevo modelo de transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados.

Diagnóstico

México no cuenta con la infraestructura suficiente ni adecuada para transportar y distribuir el petróleo, el gas natural, ni sus derivados, para satisfacer las necesidades de la industria y de los hogares mexicanos. Ello ha originado mayores costos de transporte y con ellos, precios más altos de estos productos, así como restricciones al crecimiento de la industria.

^{13/} Artículo décimo transitorio.



A pesar de que se permite la inversión privada en la construcción de ductos e infraestructura para almacenamiento de gas natural, el control de mercado por parte Pemex ha impedido detonar mayores inversiones en este sector. La distribución de gas natural también se ha visto seriamente afectada por la falta de capacidad del Sistema Nacional de Gasoductos.

El actual sistema de transporte de productos petrolíferos y petroquímicos también representa un grave problema para el sector. Por la falta de infraestructura, gasolinas, diésel y otros combustibles son transportados de manera poco eficiente y a un elevado costo. Por ejemplo, el empleo de carro-tanques (ferrocarril) y auto-tanques (pipas) es seis y 14 veces más costoso que usar ductos.

La Reforma Energética

La reforma constitucional al Artículo 28 establece que sólo las actividades de exploración y extracción de petróleo y gas son exclusivas del Estado. Queda abierta la posibilidad de que particulares participen en el transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, gas natural, petrolíferos y petroquímicos.

La reforma contempla que se requerirá de un permiso, a cargo de la Comisión Reguladora de Energía (CRE), para llevar a cabo el almacenamiento, el transporte y distribución por ducto de petróleo, gas y petrolíferos, así como de etano, propano, butano y naftas.¹⁴ La CRE deberá garantizar el acceso abierto y en igualdad de circunstancias a la infraestructura de transporte (por ductos) y almacenamiento de hidrocarburos y de sus derivados. Asimismo, emitirá la regulación de las ventas de primera mano de estos productos.

Se contará con un órgano regulador fuerte para las actividades de almacenamiento, transporte y distribución.¹⁵ La CRE será un órgano regulador coordinado, con personalidad jurídica propia, autonomía técnica y de gestión, así como autosuficiencia presupuestaria.

Finalmente, con el objetivo de mejorar la administración y operación del Sistema Nacional de Gasoductos, se dispone la creación del Centro Nacional de Control del Gas Natural. Este Centro será un organismo público descentralizado encargado de administrar, coordinar y gestionar de forma eficiente la red de ductos y el almacenamiento del gas natural en nuestro país.¹⁶

La principal labor del Centro Nacional de Control del Gas Natural será el facilitar el acceso y reserva de capacidad en las redes de transporte a productores, comercializadores y consumidores finales. Para ello, este Centro recibirá de Pemex los recursos materiales y humanos que necesite con el fin de que pueda cumplir con su objeto y ejercer sus funciones.

iv) Nuevo modelo de generación, transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica.

Diagnóstico

El sector eléctrico en México enfrenta grandes retos. El precio de la electricidad es elevado y no es competitivo. En comparación con Estados Unidos, las tarifas promedio son 25% más altas, aun

^{14/} Artículo décimo transitorio.

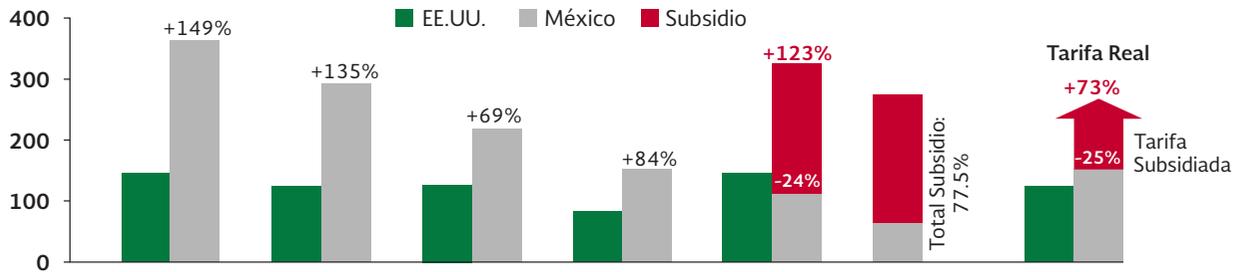
^{15/} Ídem.

^{16/} Artículo décimo sexto transitorio.



con el subsidio, sin el cual resultarían 73% más caras. Ello constituye un freno a la economía mexicana, ya que la electricidad es un insumo esencial para la actividad industrial, comercial y de servicios.

Tarifas Promedio, Primer Trimestre 2013 (centavos/kwh)



Fuentes: Sistema de Información Energética, Administración de Información de Energía (EE.UU.) Tarifas de EE.UU. convertidas a pesos a una tipo de cambio de 12.64 pesos/dólar

A la fecha, más de 20% de la energía generada para el servicio público se basa en combustóleo y en diésel, con un costo significativamente mayor a las energías limpias y al gas natural. El lento ritmo en la sustitución de dichas centrales se debe en gran parte a la exclusividad de la CFE para suministrar al servicio público de energía eléctrica. Si bien ya se permitía la participación de particulares, los proyectos de mayor escala dependen de la planeación de la Comisión y se limitan por las restricciones presupuestales del Estado. Esto se ha convertido en un cuello de botella que impide desarrollar con máxima velocidad las fuentes potenciales que podrían generar electricidad de bajo costo.

Otro de los grandes retos que enfrenta el sector es la falta de inversión en la red de transmisión. La CFE planea una expansión de la red de transmisión a una tasa de 1.1% anual promedio al año 2026, menor al crecimiento esperado de la demanda de electricidad en el país, estimado en 4.1% anual. Se requiere incrementar el mallado de la red de transmisión e interconectar las zonas del país con alto potencial de energías limpias. Se requiere incluir proyectos de generación de particulares y eliminar las barreras al desarrollo de proyectos de tecnología eólica y solar.

En relación con la red de distribución, hoy en día se registran ineficiencias significativas en la operación. En este segmento, las pérdidas de energía en México son casi el doble del promedio de los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Incluyendo las pérdidas del proceso de facturación y cobro, más de 21% de la energía producida por la CFE no se cobra. Ninguna empresa de energía eléctrica en el mundo puede sostener la pérdida de 21% de su producción sin reportar problemas financieros.

La Reforma Energética

En materia eléctrica, la Reforma Energética dispone en el Artículo 27 Constitucional que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como la transmisión y distribución de energía eléctrica corresponden exclusivamente a la Nación. Se mantiene la prohibición expresa de otorgar concesiones en estas actividades, sin embargo, se permite que el Estado celebre



contratos con particulares para que, por cuenta de la Nación, lleven a cabo el financiamiento, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura necesaria para prestar el servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica.

Se reforma el Artículo 28 Constitucional para que la planeación y el control del sistema eléctrico nacional, así como el servicio público de transmisión y distribución de electricidad sean áreas exclusivas del Estado. Se reafirma el control del Estado sobre el sistema eléctrico como una actividad toral de la Nación para beneficio de los mexicanos.

Se permite la apertura a la inversión privada. La participación de particulares, junto con la CFE, en la generación de energía eléctrica podrá darse de forma más flexible. CFE podrá construir nuevas plantas, modernizar la base de generación e incrementar su competitividad.

El Centro Nacional de Control de Energía, que actualmente forma parte de CFE, será un organismo público descentralizado encargado del control operativo del sistema eléctrico nacional. Con ello se dispone que un tercero imparcial, y ya no la propia CFE, opere el mercado eléctrico mayorista y garantice a los generadores el acceso abierto y equitativo a la red nacional de transmisión y a las redes generales de distribución. Así se impulsará la inversión en nuevas centrales de generación con tecnologías limpias y eficientes.

Se busca apuntalar la actividad de la CFE de la manera que más le convenga a la Nación. Se podrán celebrar contratos entre particulares y la CFE para el mantenimiento, la expansión y la operación del servicio público de transmisión y distribución de energía eléctrica. Así se aprovechará la tecnología y la experiencia para reducir los costos de operación y las pérdidas de energía.

La Reforma Energética permitirá bajar los precios de la luz. El precio de la electricidad depende del combustible que se use para generarla. El gas natural es más barato y más amigable con el medio ambiente que el combustóleo y el diésel, con los que actualmente generamos electricidad. Respecto a estos combustibles, el gas natural es cuatro y hasta seis veces más barato.

México tiene múltiples yacimientos de gas natural, sin embargo, la producción de éste va a la baja y hoy importamos 30% de nuestro consumo. Con la Reforma Energética, tendremos múltiples operadores para extraer el gas natural que necesitamos, y así produciremos electricidad más barata y más limpia.

La generación de energía eléctrica bajo reglas de acceso abierto e imparcial, aunado a la participación de particulares en los segmentos de transmisión y distribución y en el desarrollo de la infraestructura asociada, permitirá una reducción considerable en los costos de producción del sector eléctrico y hará posible la mayor participación de energías limpias y más eficientes. Con la Reforma Energética en materia eléctrica, la planta productiva nacional y los hogares mexicanos contarán con más electricidad, a mejor precio y proveniente de fuentes menos contaminantes.



III. Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo

Diagnóstico

Durante los últimos 30 años, la industria petrolera y sus ingresos han sido el pilar de las finanzas públicas y motor de la actividad económica del país. Existen ya diversos fondos destinados a administrar parte de los ingresos petroleros, pero sus alcances en ley son limitados.

En la experiencia internacional, los fondos petroleros se establecen para hacer frente a la inestabilidad e incertidumbre de los ingresos del petróleo (“fondos de estabilización”) o para ahorrar para generaciones futuras y garantizar el bienestar social de la población (“fondos de ahorro”).

México enfrenta una situación complicada en sus finanzas públicas, ya que a menudo los ingresos petroleros difieren de los escenarios presupuestarios, lo cual puede generar reducción del gasto y afectar la actividad económica y proyectos en curso con importantes costos para la sociedad.

La Reforma Energética

Con el fin de apuntalar la buena administración de los recursos fiscales, distintos de los impuestos, que se obtienen de la producción de petróleo y gas, se crea el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo,¹⁷ como un fideicomiso público sujeto a obligaciones de transparencia. El Banco de México fungirá como fiduciario.¹⁸

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo iniciará operaciones en 2015 y se encargará de captar los ingresos (después de descontar los impuestos) que reciba el Estado, por todos los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos desarrollados por empresas estatales productivas o privadas, tanto a través de asignaciones como de contratos.

Respecto de la distribución de los recursos, primero se realizarán los pagos que se indiquen en los contratos y asignaciones, así como las transferencias establecidas en la ley. Una vez cubierto lo anterior, se transferirán los recursos remanentes a los Fondos de Estabilización de los Ingresos Petroleros y de Estabilización de los Ingresos de las Entidades Federativas, así como al Fondo de Extracción de Hidrocarburos y a los fondos de investigación en materia de hidrocarburos. Asimismo, se destinarán recursos a los fondos destinados a la fiscalización petrolera.

- Los recursos restantes se repartirán en los siguientes rubros:

Se asegurará que los ingresos petroleros considerados en el Presupuesto de Egresos de la Federación se mantengan en 4.7% del PIB, correspondientes a los ingresos petroleros para el año 2013, en beneficio de las finanzas federales, de las estatales y de las municipales. En segundo lugar, los ingresos petroleros que anualmente se obtengan con motivo de las asignaciones y contratos se destinarán a una cuenta de ahorro de largo plazo, incluyendo inversión en activos financieros, que tendrá como objetivo mínimo alcanzar recursos por el equivalente a 3% del PIB del año anterior.

^{17/} Artículo décimo cuarto transitorio.

^{18/} Artículo 28 Constitucional.



Una vez que esta cuenta logre el nivel mínimo establecido, el Fondo podrá destinar recursos de su saldo acumulado restante a los siguientes rubros y conforme al equivalente a los siguientes montos:

- 10% del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, al Fondo para el Sistema de Pensión Universal;
- 10% del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, para financiar proyectos de inversión en ciencia, tecnología e innovación, y en energías renovables;
- 30% del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en fondear un vehículo de inversión especializado en proyectos petroleros, sectorizado en la Secretaría de Energía y, en su caso, en inversiones en infraestructura para el desarrollo nacional, y
- 10% del incremento observado el año anterior en el saldo del ahorro de largo plazo, en becas para la formación de capital humano en universidades y posgrados; en proyectos de mejora a la conectividad; así como para el desarrollo regional de la industria. Con excepción del programa de becas, no podrán emplearse recursos para gasto corriente.

Los rendimientos financieros de los recursos de la cuenta de ahorro de largo plazo serán transferidos a la Tesorería de la Federación cuando el monto total de dicha cuenta sea equivalente o superior a 10% del PIB del año anterior.

Para asegurar la correcta y transparente administración de los ingresos, el Fondo tendrá un Comité Técnico integrado por siete miembros.¹⁹ Tres de ellos serán representantes del Estado: el Secretario de Hacienda y Crédito Público, que será a la vez su presidente; el Secretario de Energía y el Gobernador del Banco de México, así como cuatro miembros independientes, nombrados por el Presidente de la República y aprobados por las dos terceras partes de los miembros presentes del Senado de la República.

El Comité Técnico definirá cómo se invertirá el ahorro, así como los montos y los proyectos prioritarios de infraestructura, investigación y desarrollo regional y social que se apoyen, mismos que deberán ser aprobados por la Cámara de Diputados. Estos proyectos y programas deberán ser incluidos en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con la creación del Fondo, los ingresos petroleros obtenidos por el Estado serán utilizados de manera eficiente, productiva y transparente. Se privilegiará la estabilidad de las finanzas públicas y el ahorro de largo plazo. Los recursos petroleros se destinarán a disminuir pasivos, garantizar y expandir la seguridad social, la educación y el desarrollo regional.

Como resultado de esta medida, se fortalecerá la economía nacional, reduciendo la exposición que se tiene a choques de la economía mundial y contribuyendo a alcanzar un mejor estado de productividad y bienestar social para todos los mexicanos.

^{19/} Artículo décimo quinto transitorio.



IV. Empresas productivas del Estado en hidrocarburos y electricidad

Diagnóstico

Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, a pesar de ser las mayores empresas públicas del país, presentan grandes retos y áreas de oportunidad en su eficacia y productividad. Esto se debe en gran medida al actual marco jurídico que les impedía operar con eficiencia y potenciar sus capacidades productivas en actividades más rentables y que les convengan más.

Tampoco se permitía la asociación con particulares, dejándoles la responsabilidad absoluta de proveer de insumos energéticos y de electricidad al país, sin posibilidad de complementar sus esfuerzos con terceros. Además, no podían actuar con agilidad ante los requerimientos de las industrias petrolera y eléctrica globales, lo que repercutió en elevados costos en sus procesos, e inversiones poco productivas y menor competitividad.

Pemex debía ejecutar por su cuenta, y por encima de sus capacidades, todo tipo de proyectos, asumiendo todos los riesgos y apostando su capital. Desde trabajos de alta complejidad y especialización técnica para la exploración y extracción de hidrocarburos, hasta el transporte y almacenamiento de los mismos y de sus derivados. Esto ha impedido detonar el potencial en aguas someras y desarrollar las nuevas fuentes de riqueza como son las aguas profundas, el gas y petróleo de lutitas y los campos maduros.

CFE por su parte, es la responsable única de desarrollar toda la infraestructura para la transmisión y distribución de electricidad a lo largo de todo el país. Si bien ya se permitía a los particulares generar electricidad para su venta a CFE, a través de la figura del Productor Independiente de Energía, este esquema está limitado al presupuesto y capacidad de diseño y ejecución de la CFE.

La crítica situación en que se encuentran estos organismos ha provocado serias amenazas al suministro nacional de combustibles y elevados costos de electricidad para la planta productiva nacional y para los hogares mexicanos.

Por todo lo anterior, la Reforma Energética era apremiante y urgente. Se necesitaba cambiar de fondo el marco jurídico que rige a ambos organismos, dándoles flexibilidad para operar, e incorporando los más altos estándares en materia de transparencia y rendición de cuentas.

La Reforma Energética

Uno de los ejes torales en el cual todos los planteamientos de reformas al sector energético coinciden, es en la necesidad de fortalecer a Petróleos Mexicanos y a la Comisión Federal de Electricidad como empresas nacionales. Por ello, la reforma establece con toda claridad que ambas entidades seguirán siendo 100% empresas mexicanas y 100% del Estado.

Con el fin de brindar mayor eficiencia y flexibilidad a la operación de estos organismos, se reforma el Artículo 25 de la Constitución para disponer su transformación en empresas productivas del Estado, cuyo objeto será la creación de valor económico e incrementar los ingresos de la Nación, con sentido de equidad y responsabilidad social y ambiental.



Estas empresas contarán con autonomía presupuestal y estarán sujetas sólo al balance financiero y a un límite en servicios personales de acuerdo con lo que apruebe el Congreso de la Unión. Para su administración, organización y estructura corporativa, deberán adoptar las mejores prácticas a nivel internacional que garanticen la transparencia, eficiencia, eficacia, honestidad y productividad en el desarrollo de sus actividades para obtener los mayores ingresos y garantizar el ejercicio del gasto en beneficio del Estado.

Estas empresas gozarán de autonomía técnica y de gestión, así como de un régimen especial de contratación y se coordinarán con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con objeto de que sus operaciones de financiamiento no conduzcan a un incremento en el costo de financiamiento del resto del sector público, o bien, reduzcan sus fuentes de financiamiento.

Pemex y CFE contarán con consejos de administración como instancias encargadas de determinar el diseño institucional de las empresas, que deberán observar en su plan de negocios los lineamientos de la Secretaría de Energía. En lo que hace al consejo de administración de Pemex se integrará por cinco consejeros del Gobierno de la República y cinco consejeros independientes. El Secretario de Energía será el presidente y tendrá voto de calidad. Su Director será nombrado y removido libremente por el Ejecutivo Federal o bien, removido por el propio Consejo.

La transformación de Pemex y de la CFE en empresas productivas del Estado generará incentivos para elevar su rendimiento en beneficio de la Nación. Por su parte, los nuevos instrumentos de control estatal de los hidrocarburos y de la industria eléctrica incorporan las mejores prácticas internacionales que permitirán fortalecer a estas empresas como actores centrales del sector.

V. Promoción de inversión privada, contenido nacional e impulso al desarrollo de las empresas mexicanas.

Diagnóstico

Las actividades de exploración, extracción y refinación de hidrocarburos, la petroquímica básica, así como las de transmisión, distribución y comercialización de energía eléctrica, se encuentran reservadas de forma exclusiva al Estado. Si bien en la ley se permite la participación de particulares en la generación eléctrica, ésta se encuentra limitada a la capacidad de contratarla por parte de la CFE.

Las necesidades energéticas del país, las exigencias del entorno internacional cada vez más competitivo y el notable incremento en los riesgos y en la cuantía de las inversiones para la producción de hidrocarburos y abasto eléctrico, hacen prácticamente imposible que las empresas públicas, por eficientes que resulten, sean capaces de hacerlo todo por sí mismas.

Por esta razón, la apertura a la inversión privada se ha convertido en una necesidad ineludible a fin de lograr el adecuado desarrollo de la industria energética, tanto en el ramo de hidrocarburos, como en el sector eléctrico.



La apertura a la inversión privada debe contribuir al desarrollo y a la consolidación de una industria nacional en un entorno competitivo, por lo que es necesario adoptar medidas que propicien mayores espacios de participación para la proveeduría nacional.

La Reforma Energética

En la Reforma Energética se permite la participación de inversión privada en hidrocarburos y electricidad, con ello se elevará la producción de energéticos a nivel nacional y se generará mayor riqueza, se reducirán los precios de la energía eléctrica, y crecerá el número de empleos productivos para el país.

La apertura a la inversión privada impulsará el desarrollo de la industria nacional. Para ello se establece la obligación de prever en la ley porcentajes de contenido nacional en la proveeduría, para que en las asignaciones y contratos que se otorguen a las empresas públicas y privadas se fomente a la industria nacional.

Con ello se propiciará el desarrollo de cadenas productivas nacionales y locales, de tal manera que las empresas mexicanas se fortalezcan y encuentren mejores oportunidades para desarrollarse.

La participación de inversión privada deberá promover la inclusión y desarrollo de proveedores nacionales y locales en la cadena de valor de toda la industria. Esto permitirá mayores beneficios en otras industrias, mayor empleo y mayor desarrollo económico a nivel regional y nacional.²⁰

VI. Seguridad, sustentabilidad, compromiso con el medio ambiente, uso de tecnologías y combustibles más limpios.

Diagnóstico

Uno de los mayores retos que enfrenta el desarrollo de la industria energética nacional, particularmente en el sector hidrocarburos, es el que la exploración y extracción, refinación, transporte, almacenamiento y distribución de petróleo, gas y sus derivados, se realicen de manera compatible con el cuidado y la protección del medio ambiente.

Por su parte, en la industria eléctrica, la generación con energías limpias en muchos casos no es la opción más sencilla para el desarrollo de nuevos proyectos. Los recursos de alto potencial frecuentemente se encuentran en áreas retiradas del país que requieren grandes obras de transmisión para interconectarse, mientras las tecnologías limpias presentan riesgos y retos de desarrollo y operación.

El Estado tiene el deber de garantizar el derecho constitucional a un medio ambiente sano. Para ello debe tomar medidas para impedir el deterioro ambiental, así como para sancionar a quien provoque daños al medio ambiente y para obtener la reparación de los mismos.

^{20/} Artículo séptimo transitorio.



Se deben adoptar medidas para evitar que el mayor desarrollo en el sector hidrocarburos propicie el deterioro de las condiciones medioambientales. A la vez, se debe impulsar el uso de energías limpias en el sector eléctrico, a fin de reducir el impacto en la generación eléctrica.

Por otro lado, existe un reto en el sector energético por garantizar la seguridad de las personas e instalaciones. Las actividades relacionadas con los hidrocarburos generan riesgos a la seguridad industrial y operativa que deben ser identificados, medidos y mitigados.

La Reforma Energética

Se eleva a rango constitucional a la sustentabilidad como uno de los criterios bajo los cuales se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado. Se adiciona la promoción de la competitividad e implementación de una política nacional para el desarrollo industrial sustentable.

Con la reforma se impulsa el desarrollo sustentable y el cuidado del medio ambiente. El Congreso de la Unión deberá modificar el marco legal que rige a las actividades del sector hidrocarburos.

Las nuevas leyes deberán definir el papel de participantes públicos y privados en temas como la eficiencia en el uso de energía y recursos naturales, la disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, la disminución en la generación de residuos, emisiones y de la huella de carbono en todos sus procesos.²¹ En el sector eléctrico, se establecerán obligaciones para el uso de energías limpias y la reducción de emisiones contaminantes, permitiendo que las metas del sector se cumplan en tiempo y forma.

Asimismo, bajo la premisa de que es posible mitigar los efectos negativos que la producción y el consumo de energías fósiles puedan tener sobre la salud y el medio ambiente, mediante la mayor disponibilidad de fuentes de energía más limpias, el Ejecutivo Federal incluirá en el Programa Nacional para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía las condiciones de operación y financiamiento aplicables para promover el uso de tecnologías y combustibles más limpios.²²

En esta misma línea, se emitirá una ley para regular el reconocimiento, la exploración y la explotación de recursos geotérmicos para el aprovechamiento de la energía del subsuelo dentro de los límites del territorio nacional, con el fin de generar energía eléctrica o destinarla a usos diversos.²³

Se establecerán políticas públicas concretas para propiciar la generación de energía a partir de fuentes renovables, con el propósito de impulsar la transición energética hacia fuentes renovables.

Se dotará al Estado de los instrumentos adecuados para impedir que el desarrollo de la industria en condiciones económicas competitivas se convierta en un factor de deterioro medioambiental. El criterio de sustentabilidad debe traducirse en acciones y medidas concretas que impidan que la persecución de objetivos económicos se traduzca en un descuido de las condiciones ecológicas.

^{21/} Artículo décimo séptimo transitorio.

^{22/} Artículo décimo octavo transitorio.

^{23/} Artículo décimo octavo transitorio.



El Estado contará con órganos de control suficientemente fuertes para imponer al desarrollo económico condiciones compatibles con la preservación y cuidado del medio ambiente, de tal manera que se garantice el derecho fundamental de los mexicanos a contar con un medio ambiente sano.

Se crea la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del sector hidrocarburo como órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, encargado de establecer la regulación y estándares de seguridad industrial y operativa de nivel internacional que minimice el riesgo de accidentes en instalaciones o afectaciones al medio ambiente causadas por la actividad petrolera.²⁴

La Agencia se constituirá como un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, cuyo objeto será regular y supervisar, en materia de seguridad industrial, operativa y de protección al medio ambiente, las instalaciones y actividades del sector hidrocarburos, incluyendo las actividades de desmantelamiento y abandono de instalaciones, así como el control integral de los residuos.

A fin de que dicho órgano de control cuente con la fortaleza suficiente para garantizar la seguridad en la operación de la industria y la protección al medio ambiente, será dotado de autonomía técnica y de gestión, así como de suficiencia presupuestaria, de modo que cuente con los recursos económicos necesarios para el desempeño de sus funciones.

VII. Medidas efectivas de combate a la corrupción

Diagnóstico

Con la apertura del sector energético a la inversión privada surgen oportunidades para el desarrollo y la creación de empleos. Sin embargo, existen áreas de oportunidad en cuanto a la prevención de actos de corrupción que pudieran suscitarse en la industria energética y, por supuesto, en la sanción de tales actos en caso de que ocurrieran.

Resulta de gran importancia disponer de mecanismos efectivos para el combate a la corrupción, de manera que el otorgamiento y administración de los contratos se lleve a cabo en condiciones de probidad y transparencia, con el fin de asegurar el mayor beneficio posible para el país.

La Reforma Energética

Se crearán mecanismos efectivos para prevenir, investigar, identificar y sancionar a quienes realicen actos u omisiones que constituyan conductas ilícitas o prácticas indebidas, para obtener beneficios económicos ilegítimos.²⁵

De igual manera, se busca que todos los ciudadanos tengamos acceso al contenido de los contratos y se cuente con la información precisa y clara, respecto de la explotación de los hidrocarburos y los recursos que éstos generan.

^{24/} Artículo décimo noveno transitorio.

^{25/} Artículo vigésimo primero transitorio



La reforma alienta la participación ciudadana, al permitir el acceso a la información, el escrutinio y la rendición de cuentas de las utilidades que generarán las empresas productivas del Estado.

VIII. Conclusión

Las modificaciones derivadas de la Reforma Energética permitirán modernizar nuestra industria energética. También se incrementará la renta petrolera de los mexicanos, se impulsará el crecimiento económico, se crearán empleos, se fortalecerá a Pemex y a la CFE, y los mexicanos tendrán acceso a energéticos y electricidad más baratos.

Sin duda, la Reforma Energética constituye un gran paso hacia el desarrollo económico y el fortalecimiento de la soberanía de nuestro país; también sienta las bases para crecer como Nación y desarrollar de manera sustentable el gran potencial que tiene nuestro país.



MÉXICO
GOBIERNO DE LA REPÚBLICA

