



**TRANSPARENCIA
Y RENDICIÓN
DE CUENTAS
EN LA REFORMA
ENERGÉTICA
MEXICANA**

**UN CICLO DE
MESAS REDONDAS**

**2 y 3
de mayo de 2016**

MEMORIA



SEMINARIO UNIVERSITARIO
DE TRANSPARENCIA

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México - 2016

Instituto de Investigaciones Jurídicas

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

Seminario Universitario de Transparencia

El texto de esta obra se publica bajo formas de licenciamiento que no permite un uso comercial de la obra original; permite la copia, la redistribución y la realización de obras derivadas; siempre y cuando éstas se distribuyan bajo las mismas licencias libres y se cite la fuente.

La presente obra está licenciada bajo un esquema Creative Commons Reconocimiento Compartir bajo la misma licencia (CC-BY-NC-SA)



Diseño y formación: Nayatzin Garrido Franco

RONDA CERO: ASIGNACIONES Y MIGRACIONES

*Ramón Carlos Torres Flores**

La ronda cero en la reforma energética

Con la modificación de la Constitución en sus artículos 25, 27 y 28 y la incorporación de 21 disposiciones transitorias, el Congreso de la Unión inició en diciembre de 2013 la instrumentación de la reforma energética propuesta por el ejecutivo federal.

Vino después, en agosto de 2014, la aprobación y modificación de un conjunto de leyes a las que se les denominó legislación secundaria y, aún más adelante, la expedición de reglamentos y disposiciones administrativas derivados de dicha legislación. Se creó así, en un corto lapso, un nuevo marco jurídico que rige las actividades de energía en el país.

En seguimiento a esos cambios legislativos, se concluyó en 2015 la edificación de la estructura institucional y administrativa ahora vigente del sector energético, mediante la extinción y cambio de funciones de las instituciones existentes y la creación de otras. En dos años se reemplazó el régimen jurídico e institucional que durante los anteriores 75 había regido las actividades de energía en nuestro país y el usufructo de los recursos naturales propiedad de la Nación.

La situación ha sido distinta en cuanto a la reforma de la estructura de operación del sector energético. La legislación aprobada facultó e instruyó al ejecutivo federal a emprender acciones puntuales a fin de poner en práctica la nueva arquitectura jurídica e institucional. Entre ellas destacan tres líneas principales:

- 1) Fortalecer el desempeño de Pemex, en su modalidad de empresa productiva del Estado (EPE), mediante la asignación de derechos de extracción y exploración de campos petroleros y áreas susceptibles de explotación, con la posibilidad de más adelante convertir ('migrar' fue el término usado) esos derechos al régimen de contratos.
- 2) Abrir a la inversión privada la subasta de contratos de extracción y exploración de hidrocarburos en campos y áreas no asignados a PEMEX, mediante el procedimiento de licitaciones públicas internacionales.

* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo.

- 3) Otorgar concesiones, permisos, autorizaciones y títulos de desincorporación y celebrar licitaciones, en materia de infraestructura petrolera y eléctrica, transformación industrial de hidrocarburos y generación de electricidad.

Los mandatos constitucionales al ejecutivo federal destinados a poner en práctica esas acciones han experimentado rezagos, distorsiones, insuficiencias y contradicciones, además de confrontar adversidades imprevistas y de suscitar incertidumbre sobre su efectividad.

Indicadores de los últimos dos años sobre producción y reservas de hidrocarburos, recaudación fiscal, balanza con el exterior y finanzas de las empresas del Estado que operan en el sector, muestran que no se han obtenido los resultados propuestos con los cambios constitucionales. Más grave, la tendencia es a alejarse de ellos, con el consecuente recrudecimiento de añejas y renovadas disfuncionalidades estructurales en el desempeño económico del sector energético y en sus repercusiones adversas en la economía, que fueron, por cierto, la motivación relevante de la reforma energética.

Conviven dos realidades dispares: un nuevo orden jurídico e institucional y un pretérito deterioro de la estructura y operación del sector energético que no resuelve el nuevo orden.

Dilucidar esta disparidad, encontrar vías de solución y, en su caso, rediseñar o modificar la nueva estructura jurídica e institucional, es desde luego una tarea formidable, compleja y urgente. El primer requisito para ello, insoslayable, es ejercer el derecho a la transparencia y rendición de cuentas en lo que es y ha sido la instrumentación de los cambios constitucionales en materia energética de diciembre de 2013. Se trata de abrir espacios de participación democrática en el análisis de lo que sucede, con todo el involucramiento de intereses legítimos, ideologías contrapuestas y expectativas dispares. Solo con transparencia y rendición de cuentas es posible restablecer la confianza en la convivencia social susceptible de generar una discusión políticamente sensata sobre lo que es y debe ser el curso de la reforma energética.

La presentación que se somete a consideración de los participantes en esta segunda mesa del ciclo se centra en la primera de las líneas de acción mencionadas para instrumentar en los hechos el nuevo orden jurídico e institucional, esto es, la asignación a Petróleos Mexicanos de derechos para extraer y explorar hidrocarburos, con la opción de convertir esas asignaciones en contratos. El gobierno federal, de manera coloquial, denominó ‘ronda cero’ a este proceso de asignaciones, término que por cierto no define la legislación.

Momentos relevantes de la ronda cero

La ronda cero se inició a partir de la fecha en que fueron aprobados los cambios constitucionales en cuya virtud se otorgó a PEMEX la iniciativa de Solicitar su materia de trabajo en la explotación del subsuelo.

A partir de entonces, la ronda cero ha recorrido varios momentos y está por transitar otros más, según se defina hasta dónde se pretende llegar en la consideración de la solicitud presentada por PEMEX. Se trata de decidir, nada menos, de quién y cómo, en el proceso de instrumentación de la reforma energética, usufructúa y administra el patrimonio de la Nación, cuál es la magnitud de la renta petrolera y durante qué tiempo y en qué forma se contribuye a la recaudación fiscal, entre otros elementos relevantes que marcan la huella que ha seguido y seguirá la reforma en los horizontes de corto y de largo plazo.

Los momentos de la llamada ronda cero que destaca la Constitución se pueden englobar en los siguientes:

- El primero, ya concluido, es la solicitud de PEMEX de campos y áreas para extracción y exploración motivo de asignación, en la que debió acreditar disponibilidad de capacidades técnicas, financieras y de ejecución para un desempeño eficiente y competitivo. Esta solicitud, por cierto, se mantuvo siempre bajo reserva, en una de las primeras muestras de opacidad del proceso de reforma.
- El segundo, la respuesta de SENER a la solicitud, la cual se produjo en agosto de 2014, al tiempo que el Congreso aprobó la legislación secundaria prevista en la reforma energética. En el caso de la actividad de extracción, la resolución debió estipular, porque así lo señala la Constitución, los campos asignados, los planes de desarrollo autorizados para cada uno de ellos, la descripción de trabajos, las inversiones a realizar y la justificación de operar con eficiencia y competitividad. En el caso de la exploración, debió especificar las áreas asignadas, los planes de exploración autorizados para cada una de ellas y las inversiones comprometidas, para un plazo de tres años, prorrogables por otros dos, como máximo.
- El tercer momento, el otorgamiento a PEMEX de los títulos de asignación de campos petroleros y áreas para exploración, que debieron expedirse como resultado instrumental de la resolución de la SENER, donde lo más relevante es la formalización de compromisos convenidos y aceptados por ambas partes.
- El cuarto, en curso de ejecución, es el del cumplimiento de las obligaciones contraídas con motivo del otorgamiento de las asignaciones, incluyendo los

planes de desarrollo y exploración, los trabajos a realizar, las inversiones comprometidas y todos los demás elementos constitutivos de la asignación.

- Por último, el quinto, que aún no se produce, la migración de asignaciones al régimen de contratos, con base en la solicitud que formule PEMEX y autorice la SENER.

Se formulan a continuación observaciones y comentarios sobre la transparencia y rendición de cuentas en varios de los momentos referidos de la ronda cero, a fin de formular a partir de ellos algunas conclusiones y propuestas.

Observaciones sobre transparencia y rendición de cuentas

Selección de campos y áreas para asignación

La Constitución reformada en diciembre de 2013 no ofreció procedimientos o mandatos de regulación para formular la solicitud de PEMEX y emitir la correspondiente resolución de SENER. Las decisiones sobre selección de campos y áreas motivo de asignación, así como los procedimientos para la autorización de los planes de desarrollo y exploración y las inversiones comprometidas, quedaron liberadas por el legislador a la libre discreción de las autoridades de ambas instituciones encargadas de decidir el contenido de la solicitud y la resolución.

Con la circunstancia adicional, además, de que la presidencia del Consejo de Administración de PEMEX, máxima autoridad administrativa de la peticionaria, y la titularidad de SENER, máxima autoridad de la dependencia facultada para emitir la resolución, recaen en la misma persona.

La decisión sobre la administración y modalidad de explotación del patrimonio nacional es un asunto de la mayor relevancia para la Nación y el desempeño del sector energético y de la economía del país, podía haber merecido, cuando menos, que el Congreso emitiese directrices mínimas de regulación sobre la forma de cumplir ese cometido.

No fue así, pero al menos deberían ser materia de información pública los contenidos de la solicitud y la resolución, así como los términos en que se lleva a cabo el cumplimiento de acuerdos de ejecución. Las asignaciones son de naturaleza análoga a los contratos en extracción y exploración, en cuanto que ambos constituyen instrumentos para administrar y explotar el patrimonio nacional. Surge algo obvio: el derecho a la transparencia y rendición de cuentas debe ejercerse de manera análoga en ambos instrumentos, lo cual no sucede así, como se comenta más adelante.

Información sobre las asignaciones

Mediante diversos medios —conferencias y boletines de prensa y fragmentos de documentos publicados en portales de internet— la SENER, PEMEX y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), en agosto de 2014 informaron, de manera parcial y selectiva, los resultados de la resolución y el contenido de la solicitud. Se dio a conocer que se había autorizado a PEMEX la asignación de campos petroleros (489), con la casi totalidad de las reservas 2P que solicitó, y solo el 68% de las áreas solicitadas para la exploración de recursos prospectivos (73 mil km²). Se informó que en los campos asignados se alojaba el 83.2% de las llamadas reservas 2P (suma de probadas y probables) y en las áreas en exploración el 21% de los recursos prospectivos por descubrir (convencionales y no convencionales, que básicamente incluyen aguas profundas y lutitas o “*shale*”).

Los anuncios oficiales concluyeron que con estas asignaciones la empresa podría producir al menos 2.5 millones de barriles diarios de petróleo crudo, con crecimiento gradual, por los próximos 20.5 años; más de 5 000 millones de pies cúbicos diarios de gas, y mantener una tasa de restitución de reservas probadas de 100% o más. Con ello, se informó, se fortalecería a Pemex, se contribuiría al cumplimiento de las metas de la reforma energética y al fortalecimientos de los ingresos petroleros de la federación.

No se ofreció información, estudios, evidencias o fundamento de tales aseveraciones, ni se dieron a conocer los planes de desarrollo y de exploración, la descripción de trabajos a realizar, las inversiones requeridas y el resto de los requerimientos establecidos en la Constitución.

Cabe recordar la referencia puntual que al respecto ofrece el art. 9º transitorio del decreto modificatorio de la Constitución en materia energética, de diciembre de 2013, en el sentido de que las asignaciones serán otorgadas a través de mecanismos que garanticen la máxima transparencia, por lo que se prevé, según se señala, que las bases y reglas de los procedimientos serán difundidos y consultables por el público.

Lo cierto es que no se cumplió con el mandato, no se conoció el contenido de la resolución, más allá de la información general publicitada, y en cambio, se construyó la creencia, sin fundamento, que los resultados permitirían cumplir las metas de la reforma energética, sin mención a los esfuerzos económicos, financieros y operativos requeridos para ello, y mucho menos a los riesgos respecto a cumplir la expectativa ofrecida (riesgos geológicos, financieros, económicos, de mercado, etc.).

Títulos de asignación

Como ya se mencionó, en agosto de 2014 se hizo público que SENER asignó a PEMEX 489 campos petroleros para realizar actividades de extracción y exploración. Meses después se conoció gradualmente, a través de diversas fuentes, entre otras la información que rinde la empresa a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores y a la Securities and Exchange Commission de Estados Unidos, que 95 de esos campos se asignaron bajo una figura no contemplada en la Constitución ni en la legislación secundaria: asignaciones temporales o asignaciones en resguardo.

La Auditoría Superior de la Federación, en el Dictamen de auditoría de la ronda cero concluido el 20 de noviembre de 2015, confirmó que 96 de los 489 títulos de asignación se otorgaron en atención a la resolución “.. de la CNH, en la cual se recomendó que era pertinente otorgar a Pemex los campos que no solicitó, con el fin de determinar su destino y resguardo, sin que se evaluaran conforme al procedimiento establecido en la Ronda Cero, ni acreditara el destino económico que tendrán dichos campos... “

El portal de internet de SENER actualizado al 2 de marzo del año 2016, incluye 490 títulos de asignación vigentes, de los cuales 277 se refieren a campos de extracción por un período de 20 años; 109 a exploración por 25 años (uno de ellos suscrito en enero de 2016); 9 a extracción y exploración por 25 años; y 95 campos terrestres no solicitados por PEMEX, por un período de 2 años, por vencer en agosto de 2016.

Los títulos referidos han sido suscritos por SENER y no cuentan con la firma o aceptación de PEMEX, a pesar de incluir formalmente compromisos de la empresa. El contenido sustantivo de los mismos remite a anexos cuya información no se incluye por estar clasificada como reservada, según se aduce, por razones de seguridad nacional, en base a lo dispuesto por la Ley Federal de Transparencia. La información reservada se refiere principalmente a localización, profundidad, superficie, compromisos mínimos de trabajo, actividades a realizar e inversiones comprometidas. En contraste, esta información se incluye en los contratos de explotación petrolera que el Estado celebra con los particulares y es de dominio público.

No son del conocimiento público, en cambio, los títulos de asignación para áreas en exploración que se encuentren ubicadas fuera de los campos petroleros asignados. Esto es, las áreas de recursos prospectivos por descubrir en aguas profundas y yacimientos de lutitas, principalmente.

Reservas y recursos prospectivos asignados

La reforma energética, y en particular la adjudicación de asignaciones y contratos en subasta internacional ha dado lugar a referencias obligadas sobre la transparencia en la estimación que hacen las autoridades de los volúmenes de hidrocarburos alojados en el subsuelo y sobre la susceptibilidad de ser localizados y extraídos mediante las actividades de exploración y extracción.

Estas estimaciones son por definición probabilísticas, sujetas a multitud de supuestos y condicionamientos. Se trata de información que exige un manejo cuidadoso y responsable, pero sobre todo, transparente. Es fácil inducir apreciaciones inviables de aprovechamiento de los hidrocarburos o equivocadas si no se hacen explícitos los supuestos y condicionamientos involucrados en la generación de información que reclama valoración.

La información vertida por las autoridades sobre reservas y recursos prospectivos, además de inoportuna y fragmentada, induce a conclusiones apenas fundamentadas.

Un ejemplo de lo anterior es lo sucedido en agosto de 2014 al asignar a PEMEX, según se anunció, un porcentaje de la suma aritmética de reservas probadas y probables (denominada 2P) y cierta proporción de los recursos prospectivos por descubrir en aguas profundas o en yacimientos de lutitas. Con la información suministrada es precaria la comprensión de lo que efectivamente se asignó al cumplir con el mandato constitucional de adjudicar campos y áreas en exploración. Un corolario de la precariedad referida es la imposibilidad de comprender la conclusión que se hizo sobre el cumplimiento de metas deseables de producción y de restitución de reservas de hidrocarburos.

No es razonable hacer desfilas y sumar cifras de reservas y de recursos prospectivos por descubrir sin una adecuada valoración de lo que implica su eventual descubrimiento. Es cierto que las empresas petroleras o especialistas y directivos de Pemex disponen de elementos de juicio e información para una mejor valoración de su significado y posibilidades de explotación, pero quienes toman decisiones en estas materias o los ciudadanos, merecemos una rendición de cuentas que ofrezca claridad sobre el patrimonio nacional y sobre sus posibilidades de aprovechamiento.

Presupuesto, recortes y resultados

Los cambios constitucionales no han logrado corregir las disfuncionalidades del sector de la energía, las cuales por el contrario se han ahondado. La rendición de cuentas que se ofrece al respecto no guarda relación con los resultados y menos aún, con los anuncios que se reportan de la reforma energética. Varios indicadores son elocuentes.

- La extracción de crudo se sitúa muy por debajo de las expectativas y las metas establecidas para 2018 y 2025. En el primer trimestre de 2016 la extracción de crudo fue 2.2 millones de barriles diarios (Mbd), la meta para 2018 es 40% superior a esta cifra.
- Las reservas de hidrocarburos se desplomaron en los últimos dos años y no hay bases para suponer que se modifique la tendencia al deterioro. En enero de 2014 dichas reservas se estimaron en 13,700 millones de barriles de petróleo crudo equivalente; dos años después, el 1 de enero de 2016, se abatieron en una cuarta parte para situarse en 10,200 millones.
- La relación de las reservas de petróleo respecto a la extracción (9.2) permite inferir que de seguir la tendencia al deterioro, el país dejará de exportar crudo al término de la próxima administración pública sexenal y tendrá que realizar importaciones si pretende cubrir los requerimientos de sus refinerías.
- La reforma energética, es su ámbito fiscal, reforzó la obligación habitual impuesta a Pemex desde hace casi dos décadas, de acudir al endeudamiento para cubrir una gravosa carga fiscal. En 2015 los derechos y otras obligaciones pagadas al fisco por extraer hidrocarburos superaron en 16% al monto de los ingresos que recibió la empresa por comercializar dichos hidrocarburos, una vez que cubrió los gastos directamente atribuibles a la extracción (a la insuficiencia del rendimiento de operación para sufragar los derechos fiscales se sumó la necesidad de endeudarse para atender los costos financieros).
- Un indicador de la destrucción de valor de Pemex, no debidamente reconocido, se manifiesta en el hecho de que sus pasivos a fines de marzo de 2016 rebasaron el valor de sus activos en 178%; el patrimonio negativo ascendió en esa fecha a la cifra sin precedente de 1,394,491 millones de pesos (equivale a un FOBAPROA, varios puntos porcentuales del PIB o 12 mil pesos por habitante).

El Gobierno Federal ha informado que los resultados de la reforma energética no se han podido alcanzar en virtud del impacto generado por la baja del precio internacional del petróleo, registrada a partir de mediados de 2014. En particular se ha informado que uno de esos impactos ha sido sobre las finanzas públicas. Se sostiene que la reducción de ingresos fiscales petroleros percibidos por la federación da lugar a una reducción del gasto a fin de no afectar los propósitos de salud y estabilidad macroeconómica.

De nuevo se confrontan incertidumbres sobre la transparencia de la información y la rendición de cuentas. En noviembre de 2014 la Secretaría de Hacienda informó públicamente que se habían contratado en el exterior coberturas para proteger los ingresos de hidrocarburos, ante una eventual reducción del precio del petróleo crudo, y que se

tenía previsto, en adición, recurrir a estabilizadores automáticos para complementar el efecto buscado con la contratación de coberturas. Entre esos estabilizadores se destaca el aumento de impuestos a las gasolinas de manufactura nacional e importada (IEPS), a manera de mantener casi invariable su precio de venta, aunque en el exterior se reduzcan las cotizaciones de ese combustible.

No obstante, en enero de 2015 la dependencia anunció un recorte al presupuesto de la federación aprobado dos meses antes por el Congreso, a fin de, según se anunció, atender la situación superveniente provocada por la baja de precio del petróleo.

Como se previó, la cotización del crudo se redujo, se cobraron las coberturas y se pusieron en marcha los estabilizadores automáticos. Pero también se aplicaron los recortes presupuestarios con el mismo fin.

Nuevamente en 2016, con cifras y momentos distantes en algunas semanas, se repitió la misma inconsistencia del año anterior. Se contrataron coberturas, se mantienen los precios de la gasolina por encima de los prevalecientes en Estados Unidos (mercado de referencia) y de nuevo se anunciaron en febrero recortes al presupuesto aprobado por el Congreso (la mayor parte del recorte recayó sobre PEMEX).

En la información pública ni siquiera se menciona la magnitud e impacto de los recortes en el cumplimiento de los compromisos contraídos por PEMEX al recibir las asignaciones de campos y áreas en exploración de la ronda cero.

El desenlace, puestas así las cosas, es previsible. Muy probablemente no se van a cumplir los compromisos de inversión de PEMEX, con lo cual se le puede obligar a que renuncie a ejercer su derecho sobre los títulos que le fueron asignados, u obligarla a que solicite migrar al régimen de contratos, sin correspondencia con sus capacidades tecnológicas y económicas; su dotación de recursos humanos, y la necesidad de agregar valor a sus actividades.

Migraciones

La pretensión anunciada por el ejecutivo federal y por PEMEX, desde el momento mismo en que se dieron a conocer las asignaciones de la ronda cero, fue que en breve se gestionaría la solicitud de la empresa para migrar algunas de aquéllas al régimen de contratos. Ulteriormente, se han reiterado noticias de que se encontraban en trámite un número significativo de solicitudes que redundarían positivamente en la mejora de la producción de hidrocarburos y la restitución de reservas. Hasta ahora no se conoce que la SENER haya autorizado solicitud alguna.

Entre las migraciones de campos petroleros se han mencionado aquellos en los que PEMEX tiene suscritos y vigentes contratos con particulares para la prestación de servicios integrales de exploración y producción (CIEP's) y de obra pública financiada (COPFS's), así como aquellos en los que pretende asociarse con empresas petroleras internacionales para su explotación de corto y mediano plazos.

Sería deseable contar con información puntual y documentada sobre el cumplimiento, avance y situación actual de esos contratos vigentes, así como de las razones que motivan la petición de migrar cada uno de dichos contratos, en apego al interés de la Nación sobre el patrimonio nacional involucrado. También sería deseable disponer de mayor transparencia sobre el cumplimiento y situación actual de las asignaciones que ahora Pemex propone migrar al régimen de contratos y que las autoridades han sido omisas en aceptar o negar la petición (se les ha denominado *farm-outs*).

Conclusiones

1. La ronda cero constituye uno de los momentos de mayor trascendencia en la reforma energética. La adjudicación a PEMEX de campos petroleros y de áreas en exploración comprende la porción sustantiva del patrimonio nacional de hidrocarburos, al menos en un horizonte de explotación de corto y mediano plazos.
2. La evolución, situación actual y prospectiva de estas asignaciones es determinante para el sector de energía, las finanzas públicas, las cuentas con el exterior, la estabilidad y el desarrollo del país.
3. Las decisiones que se tomen al respecto son estratégicas, más allá de consideraciones de competitividad, productividad y circunstancias de mercado.
4. La carencia de transparencia y rendición de cuentas sobre la ronda cero inhibe la comprensión de lo que constituyen las decisiones sobre el patrimonio natural no renovable y, más grave, induce a un alejamiento en las vías democráticas para dirimir su aprovechamiento y tomar decisiones en función del interés nacional.
5. Los resultados de la ronda cero, su impacto en la economía nacional y la falta de transparencia, concurren crecientemente a aislar a las autoridades federales de la ciudadanía y condicionan decisiones que merman la capacidad de gobernar el país.

6. Con la información a la que tiene acceso la ciudadanía, se aprecia que las reservas petroleras del país han entrado en una trayectoria de rápida declinación. En el corto y mediano plazos la tendencia no parece reversible, al menos con datos documentados oficialmente.
7. Las subastas de campos petroleros y áreas a explorar pudieran dar resultados positivos en un largo plazo difícil de prever. Es aún más difícil precisar bajo qué circunstancias podían darse, al menos en función del interés nacional.
8. El régimen fiscal mexicano ya cambió y aún no se procesa la magnitud y repercusión de ese cambio. La renta petrolera ha entrado en un proceso de gradual reducción y casi eventual extinción, al menos en los próximos años. El peso de los impuestos indirectos, ahora ampliado con la magnitud adquirida por los IEPS, implica un sistema tributario regresivo que ahonda la desigualdad de la sociedad.
9. La transparencia y rendición de cuentas son indispensables si se pretende la acción colectiva nacional en torno a los graves problemas nacionales que significan no resolver la disfuncionalidad estructural del sector energético.