

PETRÓLEO Y ENERGÍA: LAS PREGUNTAS QUE EXIGEN RESPUESTAS EN LEYES SECUNDARIAS

- Las leyes secundarias deben ser el producto de una discusión profunda y seria: en la reforma constitucional no la hubo.
- La inversión privada -nacional o extranjera- tiene sentido si arriesga en nuevos yacimientos, no en los que ya fueron creados por PEMEX.
- Ninguna voz debe ser excluida -ni quedar autoexcluida- del inminente debate energético.

I.- LA ECONÓMICA, ES LA MENOS PÚBLICA DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS.

El Instituto de Estudios para la Transición Democrática (IETD) es una asociación civil constituida en 1989 que ha intentado acompañar y promover a lo largo de este tiempo, la discusión contra el autoritarismo y sobre la democracia en México, los derechos políticos, las libertades y la convivencia civilizada en el país, y en los últimos años, ha puesto énfasis en la urgencia de recuperar el crecimiento económico basado en el reparto, la redistribución y la equidad social.

Los mexicanos hemos conseguido luego de tres décadas metidos en un aluvión de cambios económicos, políticos y culturales una democracia real rodeada de malestares -en plural- malestares cuya fuente principal proviene del estancamiento, la falta de empleos, la congelación de la movilidad social, entre otras muchas patologías sociales y que al cabo, han producido una sociedad insegura, irritada, tres cuartas partes de ella (según el CONEVAL) aún vulnerable por la precariedad de sus propios ingresos y por los vaivenes de la globalización y de la inestabilidad económica.

En el último cuarto de siglo México desmontó el poder omnipotente de la figura presidencial y construyó un sistema plural de partidos, dio vida a un equilibrio de poderes, a una prensa libre y a la existencia de una ciudadanía alerta, intensamente involucrada en los asuntos públicos. Estas condiciones propiamente democráticas, sin embargo, no han cuajado en un circuito y en una práctica para una deliberación democrática amplia e incluyente. **Allí está, en la forma en que se discute lo público, uno de los principales déficits de nuestra vida pluralista.**

Ello es especialmente cierto en el tratamiento de los asuntos económicos. No hay otro campo de la vida social peor discutido, más dócil a los intereses dominantes, más lleno de prejuicios, atavismos y enajenado por la fútil suposición de que existe un solo camino para la economía y para las decisiones económicas fundamentales. Por eso, decimos, la peor discusión, la menos

rigurosa y transparente, **la menos pública de las políticas públicas, ha sido y es la política económica.**

II.- LA REFORMA ENERGÉTICA COMO EJEMPLO.

Para nadie ha pasado desapercibido que la reciente reforma constitucional en materia energética cambia elementos centrales del diseño económico del Estado mexicano y en especial, de la manera en que se exploran, extraen, se procesan y se comercializan los recursos energéticos fósiles que se encuentran en el territorio y que son propiedad de la nación.

Toda iniciativa dirigida a modificar sustancialmente el acceso y el uso del petróleo y el gas, así como la producción y distribución de la electricidad, necesariamente implica desafíos e incertidumbre que deben ser atendidas con oportunidad y suficiencia por los responsables de diseñar y ejecutar tales reformas. Éstas, a su vez, deben responder a aspiraciones legítimas de transformación para que el sector contribuya mejor a la seguridad energética y al desarrollo de México.

Estamos convencidos de la necesidad de cambios en la materia, porque entre otras cosas se ha documentado el estancamiento o declinación de las reservas petroleras, el declive de la industria petroquímica, el rezago de un abasto energético en concordancia con las necesidades de sustentabilidad de los ecosistemas del país, la dependencia externa del abasto de gasolina y gas, la ineficiencia en ciertas áreas y procesos del sector energético, así como la extrema dependencia de las finanzas públicas de la renta petrolera, situación que se volverá insostenible más temprano que tarde.

Pero esos problemas no tienen una causa única, como podría ser el actual diseño constitucional, ni una sola e inmediata solución. Por ser un tema tan complejo, se requieren soluciones también complejas, diversas, secuenciales, sometidas necesariamente al ensayo y al error, y sometidas a una amplia deliberación pública y al más profundo escrutinio democrático.

Por ello no aceptamos la tesis de que en materia energética sólo hay un camino. Ese método de construcción del discurso político, en el que incurrió deliberadamente el gobierno pero en el que también incurrieron sus adversarios más férreos, en donde los ciudadanos deben decantarse obligatoriamente entre dos opciones polares, A o B, blanco o negro, no contribuye a un acercamiento intelectual riguroso al intrincado tema de la energía en el siglo XXI.

De entrada no concordamos con la idea de que sólo los cambios constitucionales propuestos por el gobierno y aprobados a paso veloz por el Congreso, permitirían mejorar la situación energética del país y menos todavía que la propia reforma constitucional pueda ser pertinente o suficiente. Baste decir que el reducido volumen de inversión de PEMEX en nuevos yacimientos, no se puede explicar sin la exacción fiscal que la paraestatal ha sufrido

históricamente y la cual podría revertirse con una decidida reforma hacendaria que no precisa de un sólo cambio constitucional.

Hay que ser más categóricos: **la cacareada “ineficiencia” de PEMEX es resultado directo –y en primer lugar- de un Estado que no cobra impuestos**, especialmente a las capas más acomodadas de nuestra sociedad desigual. Con todos sus problemas y defectos, PEMEX ha financiado por décadas, 4 de cada 10 pesos que gastan todos los gobiernos en México. Por eso resulta tan banal y falaz llamarla “empresa ineficiente”, pues aún en esas condiciones, ha podido ser el pilar indiscutible sobre el que descansa nuestra endeble fiscalidad.

Pero, por otra parte, tampoco clausuramos de antemano la disposición a discutir y eventualmente concordar con ciertas modificaciones a la Carta Magna en materia energética; por ejemplo, si facilitaran y mejoraran las condiciones económicas en las que PEMEX celebra contratos con particulares y, a la vez, especificaran que en toda acción de exploración, extracción o refinación debería participar expresamente Petróleos Mexicanos sin ser desplazado por ningún inversionista privado, nacional y menos aún extranjero.

Así, diferimos del fetiche en que se convierte el texto constitucional, tanto por quienes sostienen que sólo con cambios a la Carta Magna se pueden mejorar las condiciones del país, como de quienes ven en cualquier cambio a algunos de sus artículos, la renuncia a la soberanía nacional.

En todo caso creemos que la Constitución es, en efecto, el instrumento jurídico por excelencia, el que recoge los derechos de los mexicanos y determina la organización del Estado. Por eso, sus cambios deberían estar fundamentados siempre, en razones exhaustivamente justificadas y propósitos expresamente demostrados. En nuestra opinión, esto no ocurrió en la discusión del último trimestre de 2013.

En ese mismo tenor lo han expresado varios estudiosos de la Constitución y sus cambios, y así lo hicieron recientemente 23 Premios Nacionales quienes cuestionaron la forma como se procesaron los citados cambios constitucionales. Sus reclamos y solicitudes deberían ser atendidos adecuada y oportunamente.

Sostenemos que la aprobación de la reforma constitucional en materia energética, no pasa un mínimo estándar de claridad ni pertinencia en su contenido, pero tampoco en la forma en que se procesó. Pero incluso con esas críticas, y a partir de ellas, creemos que es nuestra obligación hacer consideraciones para el momento actual, es decir, en la víspera de que inicie de nueva cuenta el debate parlamentario sobre la legislación secundaria en materia energética.

De entrada, **en esa discusión han de participar activamente y sin excusas todas las fuerzas políticas del país, incluidas las que se opusieron a la reforma constitucional**. La condición democrática es que toda postura en el Congreso, todo planteamiento serio, todas las

preocupaciones y contribuciones por principio, deben ser discutidas, asumidas o refutadas, pero nunca ignoradas en las leyes reglamentarias.

En las líneas siguientes presentamos algunas consideraciones sobre el contenido de la reforma constitucional en materia energética y planteamos preguntas, cuyas respuestas son indispensables en el debate y diseño del futuro energético de México.

III.- LAS PREGUNTAS CLAVE PARA LAS LEYES SECUNDARIAS.

Según el plazo que el propio Congreso se fijó en uno de los artículos transitorios de la reforma constitucional en materia de energía, antes del próximo 21 de abril, deberán estar concluidas las reformas a la legislación secundaria y la aprobación de nuevas leyes para regular las asignaciones y contrataciones de las actividades de exploración y extracción de los hidrocarburos, entre otros aspectos del ciclo económico del petróleo y la electricidad.

Los cambios legislativos asociados a la reforma energética abarcan muchos otros aspectos institucionales que incidirán sobre diversos sectores económicos y sociales, y que podrían afectar áreas clave de la capacidad regulatoria y de actuación del Estado, no sólo en la energía sino también en las finanzas públicas y en general en la orientación del desarrollo.

Iniciado ya oficialmente el trabajo legislativo en el Congreso de la Unión, aún no se conocen públicamente las complejas y variadas implicaciones de la reforma constitucional y ni siquiera se conocen los proyectos o iniciativas para los nuevos ordenamientos o reformas jurídicas y sólo teníamos “anuncios” de que el Ejecutivo podría presentar 26 iniciativas en ambas cámaras.

Es decir: **estamos a punto de presenciar el mismo apresuramiento e improvisación legislativa** que fue exhibido durante la reforma constitucional energética (y en otros temas) el pasado mes de diciembre. De hecho, mientras transcurra el plazo para la aprobación de la legislación energética secundaria, ya se estarán tomando medidas operativas relevantes, como el hecho de que PEMEX tendrá que presentar antes del 31 de marzo, a la Secretaría de Energía, la solicitud para que les sean asignadas las áreas en exploración y los campos en producción y en condiciones de operar, demostrando sus capacidades para explorar y extraer hidrocarburos eficiente y competitivamente. Tanto para las asignaciones de exploración como para las de extracción, los transitorios enfatizan que se deben cumplir condiciones de eficiencia y competitividad, y establecen otros requisitos de dictamen a cubrir por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, sin que ella misma haya mostrado, ni lejanamente, contar con capacidades técnicas para responder en ese plazo.

De ese modo, surgen las siguientes preguntas:

- *¿Con qué criterios de referencia dictaminará la Secretaría de Energía las capacidades de PEMEX para explorar y explotar con eficiencia y competitividad?*

- *¿Están la Secretaría de Energía y la Comisión Nacional de Hidrocarburos en condiciones técnicas para adjudicar en meses próximos las áreas y campos petroleros?*
- *¿Qué criterios adoptarán para evaluar las capacidades de inversión que se le exigen a PEMEX para explotar yacimientos descubiertos, si de entrada se parte de que no cuenta con recursos, si en realidad PEMEX sigue financiando al Estado mexicano?*

Ciertamente, los requisitos establecidos para adjudicar las asignaciones a PEMEX nacieron cargados contra la ahora llamada *empresa productiva del Estado* y con la urgencia de despejar el campo para la aplicación de las diversas modalidades de contratos.

Más allá de esta decisión inmediata, y que se cree urgente para acompañar la hipotética atracción de inversiones (supuesto utilizado como justificación basal de la reforma constitucional), se tomaron decisiones que configuran un confuso entramado que lejos de fortalecer las capacidades estatales de regulación, las dispersan en un conjunto de organismos siempre acechados por la captura de los poderosos intereses del juego petrolero, del gas y la electricidad.

Además de las nuevas funciones para la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía como órganos con autonomía técnica y de gestión, y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, se han creado el Centro Nacional de Información de Hidrocarburos, varios fideicomisos, el Centro Nacional de Control del Gas Natural, la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, y el Centro Nacional de Control de Energía.

No está de más recordar que esta batería de cambios institucionales no fue argumentada en las iniciativas de reforma constitucional, ni se conoce algo cercano a un mapa o plan maestro que profile cómo el Estado Mexicano ejercerá sus funciones constitucionales para la rectoría en el desarrollo, (pieza aún vigente según el artículo 25 constitucional). Por eso son pertinentes otras tantas preguntas como las siguientes:

- *¿Cómo a través de la nueva configuración de organismos de todo tipo podrá el Estado planear, conducir, coordinar, orientar, regular y fomentar las actividades relacionadas con la energía, en tanto siguen siendo de interés general para el desarrollo y además son estratégicas y prioritarias, al menos en alguna parte de su ciclo?*
- *¿Qué previsiones se han adoptado, y cómo se expresarán en la legislación, para garantizar la integración de políticas y la coordinación básica entre los organismos del sector energético, y en especial, ante lo que parecería una configuración institucional dispersa?*
- *¿Cuáles precauciones se adoptarán para que los distintos órganos, sobre todo los autónomos, no repitan la historia de capturas de intereses?*

- *¿Bastarán los requisitos y los mecanismos de nombramiento de quienes integren las comisiones autónomas, para garantizar su ejercicio adecuado?*

La fragmentación de PEMEX y de la CFE decidida por la creación de nuevos organismos, en los hechos, debilitará su peso en el panorama de competidores que se perfila, lo cual agrava el riesgo de debilidad regulatoria.

La CFE transferirá al Centro Nacional de Control de Energía el control operativo del sistema eléctrico, la operación del mercado eléctrico mayorista y otras funciones clave, mientras que las actividades relacionadas con el gas, como la operación del sistema nacional de ductos de transporte y almacenamiento, pasarán al Centro Nacional de Control del Gas Natural. Éstas y otras medidas prefiguran una profunda reestructuración de las condiciones en las que se ofertarán los energéticos en nuestro país, además de que las fases posteriores a la extracción de petróleo han quedado ya desclasificadas como estratégicas y por tanto, podrán ser cubiertas por nuevas empresas, y todo sin que se hayan hecho explícitas medidas precautorias ante posibles fallas de los nuevos mercados. Ante eso, también vienen al caso preguntas como las siguientes:

- *¿Qué salvaguardas se tomarán en la legislación secundaria y en los programas de política ante el caso, ya experimentado en otros países, de que los nuevos agentes no aseguren la oferta de energéticos y de electricidad?*
- *¿Qué medidas se anticiparán en caso de que tanto los hidrocarburos como la electricidad tengan alzas de precios mayores a lo esperado, como también se ha experimentado en países que han pasado por estos cambios?*

En este último aspecto, el de los precios, ha sido particularmente notoria la intención de publicitar un incierto beneficio de las reformas, asegurando que los combustibles y la electricidad bajarán sus precios casi en automático. **La verdad es que las condiciones abiertas por la propia reforma harán que los precios estén cada vez más sujetos a un mercado internacional inestable, con tendencias al incremento, y en condiciones de menor capacidad nacional para influir en su nivel.**

Otros aspectos clave en los que existe gran incertidumbre tienen implicaciones mayores para el desarrollo nacional, en especial los relacionados con los ingresos públicos, con la atracción de inversiones y con el contenido nacional en las cadenas productivas de la energía.

En cuanto a los ingresos públicos, la reforma ha dado un salto al vacío pues por un lado, se debilita a PEMEX como entidad productora en el nuevo mercado petrolero y, por otro, no se asegura su fortalecimiento, tanto para invertir y mejorar tecnológicamente, como para sostener su capacidad tributaria. Como bien se sabe, la dependencia fiscal de los ingresos petroleros es

aún decisiva y las reformas fiscales de 2013 no fueron suficientes para incrementar la captación a los niveles necesarios que requiere el fortalecimiento de las finanzas públicas.

Más aún, el gobierno ha declarado que en los próximos años no se piensan promover nuevas reformas fiscales, por lo que el aumento de los ingresos públicos dependerá sólo del crecimiento económico y en todo caso de mayores tasas, de mayor eficiencia de la recaudación y de la ampliación de la base fiscal. En los hechos esto significa que los niveles del gasto público permanecerán estables, ya que se adelantó la decisión de disminuir el endeudamiento.

No existen elementos para pensar que la esperada afluencia de inversiones al sector energético impulse una mayor captación fiscal y no fueron demostrados los supuestos en la propuesta de política económica para 2014. En realidad, seguimos en la misma situación de hace meses: se han expuesto de forma retórica las supuestas bondades de las reformas, pero no se han argumentado de forma consistente y menos se han demostrado con estimaciones rigurosas y documentadas. En tales condiciones:

- *¿No debería el Poder Ejecutivo acompañar sus propuestas de legislación secundaria en materia energética con exposiciones de motivos rigurosas, que se apoyen en formulaciones técnicas y no sólo en explicaciones genéricas y vagas?*
- *¿Cuáles serán las definiciones para el nuevo régimen fiscal de PEMEX de tal modo que no se le debilite más en vista del nuevo panorama de competencia en el mercado energético, y a la vez se asegure una transición ordenada para suplir la previsible reducción de la contribución que actualmente realiza?*
- *¿No debería revisarse la simplificación en que se incurrió al definir el objeto de las empresas productivas del Estado como la creación de valor económico y el incremento de los ingresos?*
- *Si PEMEX entrará al mundo de la competencia global ¿cuál debe ser su régimen industrial de transparencia? ¿el de un organismo público, o el de una industria que compite con consorcios trasnacionales no sujetos al acceso a la información y al régimen de rendición de cuentas del Estado mexicano?*
- *¿Qué mecanismos jurídicos se utilizarán para resolver los diferendos mercantiles entre el Estado y las empresas energéticas privadas? ¿Se incluirán tribunales extranjeros para resolver en última instancia las decisiones que no beneficien a los actores perjudicados por las decisiones de las autoridades mexicanas?*
- *¿Cuál fue el sentido de la decisión de crear el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo para recibir, administrar y distribuir los ingresos de las asignaciones y contratos (exceptuando los impuestos), y además asignárselo al Banco de México como fiduciario, cuando su administración involucra decisiones concretas de política pública a las que se destinarían los fondos?*

- *¿Cuáles serán las implicaciones de ceder otras tantas decisiones de política pública al órgano autónomo Banco de México, con todo y el Comité Técnico que se le crea al Fondo?*

En cuanto a la atracción de inversiones y el contenido nacional en las cadenas productivas de la energía, sería de esperar que las iniciativas de reforma se hagan cargo con seriedad del artículo transitorio que obliga a establecer “las bases y los porcentajes mínimos del contenido nacional en la proveeduría para la ejecución de las asignaciones y contratos” con el fin de estimular los enlaces productivos locales. Se trata de una operación que no quedará resuelta con frases, como la del transitorio mencionado, sino con la introducción de políticas industriales, de innovación tecnológica, de articulación de *clusters* de producción y proveeduría, de nuevas medidas de compras públicas, en pocas palabras, del establecimiento de programas de promoción y fomento, de los que tiene que hacerse cargo el gobierno federal.

Está por verse si las reformas generarán la afluencia esperada de inversiones foráneas, si atraerán capitales. En el supuesto de que eso ocurra, se tendrá que hacer lo necesario para que ello traiga consigo una nueva ola de industrialización, empleo e innovación, y para que ésta sea apropiada y compartida por lo que quede de las empresas productivas del Estado y por las empresas privadas nacionales que se incorporen a los nuevos procesos. De lo contrario, estaríamos generando sólo una economía de enclave postmoderna, pero de enclave al fin.

En estos temas es oportuno saber:

- *¿Qué disposiciones legales y de política pública se tienen previstas para concretar encadenamientos productivos nacionales en la actividad energética?*
- *¿En qué bases y porcentajes mínimos se está pensando para la proveeduría nacional en la ejecución de las nuevas asignaciones y contratos?*
- *¿Cómo se espera compatibilizar los mecanismos para los encadenamientos y porcentajes mínimos con las disposiciones de los tratados y acuerdos comerciales, en especial con el TLC?*

También se debe evitar que en el proceso legislativo y en las políticas que le siguen se disuelvan como vaguedades otros aspectos críticos de la reforma energética, entre ellos el de la protección ambiental.

Como parte de la reconfiguración institucional fue creada una Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, que no tiene sentido pues todas sus funciones están actualmente asignadas a las autoridades ambientales, y en cambio, viene a dispersar las funciones de regulación, control, verificación e inspección, y a segmentar la captación de ingresos públicos que puedan generar las actividades que se le asignan a la nueva Agencia. La reforma, en cambio, eludió definiciones en áreas ambientales

críticas, sobre todo en cuanto a las explotaciones en yacimientos de esquistos. Tampoco se incluyeron consideraciones que permitan corregir la debilidad tecnológica de la industria petrolera nacional. Aquí conviene revisar:

- *¿Qué provisiones se incorporarán para prevenir riesgos ambientales en las nuevas formas de explotación de hidrocarburos, sobre todo los asociados a esquistos?*
- *¿Qué disposiciones se incluirán en las reformas secundarias para estimular la innovación y un desarrollo tecnológico más acelerado en las industrias productivas del Estado que sobrevivan y en las empresas nacionales del sector?*

No queremos terminar si no es apuntando otra de las cuestiones cardinales, la que revelará acaso, la verdadera naturaleza de la reforma energética.

La apertura de los recursos petroleros se ha sostenido sobre una promesa general: la reforma producirá nueva riqueza, una gran riqueza que hoy no podemos explotar por nuestra incapacidad tecnológica y organizativa. Pero es el caso, que el cambio constitucional no define la frontera ni las condiciones para que esto ocurra y sea cabalmente cierto, es decir, **que las inversiones y explotaciones privadas -nacionales o internacionales- solo pueden dirigirse a nuevos yacimientos, a nuevos pozos, nuevos campos y nunca dirigida a aprovechar la base que ya fue creada por la mexicana PEMEX.**

Si esta condición queda perfectamente clara en la ley secundaria, **si no se obliga a los “nuevos jugadores” a competir, explorar y explotar en la producción de nueva riqueza, lo que tendremos, en efecto, no es nueva riqueza, más recursos, producto e impuestos, sino la simple explotación de la riqueza que los mexicanos ya producíamos de todos modos, una forma disfrazada de nuevo rentismo petrolero y trasnacional.**

Hay otras dudas en el intenso proceso legislativo que está en curso e incluso en los cambios que continuarán a lo largo de 2014. Están en camino decisiones clave que ameritan una deliberación nacional a la altura de su trascendencia, aún cuando el Congreso tenga que legislar en el plazo perentorio que se auto impuso.

La generación, destino y uso de la renta petrolera es un asunto fundamental por donde quiera que se le vea y mientras peor sea discutido y procesado en el Congreso, más pertinencia y sentido encontrarán las medidas de deliberación fuera del Parlamento, como la Consulta Ciudadana que ha sido planteada por otros actores relevantes, y para lo cual, incluso, la Constitución ya fue enmendada.

En este aspecto, el reconocido grupo de 23 investigadores y creadores, ganadores del Premio Nacional de Ciencias y Artes al que hicimos referencia antes, ha acudido a la Suprema Corte de justicia de la Nación para que se pronuncie sobre el procedimiento legislativo del Congreso al aprobar las reformas sin el análisis suficiente, aprobando una trascendente reforma

constitucional de manera irreflexiva. Independientemente de lo que la Suprema Corte decida, el llamado de atención nos merece respeto y apoyo.

IV.- DELIBERACIÓN GENUINA EN UN TEMA CARDINAL DE MÉXICO.

La manera en que se procesó la reforma constitucional en materia energética al final de 2013, fue una de las peores exhibiciones legislativas de los últimos tiempos: la discusión y el trámite de votación carecieron de la medida, la profundidad y la claridad que exigía un asunto alrededor del cual, literalmente, se juega la seguridad económica y social de las naciones: la energía. Tal omisión, a la vista de todos, es responsabilidad de los impulsores de la reforma, que bien a bien jamás justificaron por qué tanta prisa y precipitación en vez de seguir un pulcro proceso de deliberación republicana, sobre todo si -como presumen en spots- les acompañan los datos, la razón y la evidencia demostrable.

En las Cámaras del Congreso de la Unión no se discutieron las reservas presentadas por legisladores de la oposición de izquierda. Más allá de las intervenciones generales de respaldo a la reforma y de la exaltación de los múltiples beneficios que suelen acompañar la venta de las llamadas reformas estructurales (de tan escasos beneficios para nuestro desarrollo económico, en los últimos treinta años), los diputados y senadores que apoyaron con su voto el cambio constitucional, se negaron a hacer uso de la tribuna parlamentaria para justificar la modificación de los artículos 25, 27 y 28 de la ley suprema; no se conocieron los argumentos por los que desechaban las reservas opositoras; no explicaron a sus electores y a la ciudadanía en general por qué esas fórmulas de redacción que respaldaron en la Constitución eran las más adecuadas y no merecían modificación alguna.

Esto no quiere decir que hagamos nuestro o que compartamos tales reservas presentadas por diversos diputados y senadores. Pero estamos convencidos de que todas y cada una de ellas, merecían respuesta, refutación, debate, por parte de quienes se sumaron en sus términos a la reforma aprobada. Parlamento que no discute, que no argumenta, que no busca convencer, es un Parlamento vacío y capturado de antemano, así sea capaz de adelantar votaciones mayoritarias y automáticas. Eso es lo que presenciamos en la reforma energética -aunque no sólo en ella- con preocupación e incluso indignación.

Por otra parte, y quizás más grave, el artículo 135 de nuestra Constitución señala que los cambios a la Carta Magna deben ser respaldados por más de la mitad de las legislaturas locales. Y así fue formalmente. Sin embargo, ese tramo del cambio constitucional fue cubierto con especial descuido y falta de talante democrático. Una vez más, la deliberación, esa tarea consustancial al trabajo legislativo, fue sencillamente cancelada. Votaciones instantáneas, ejecutadas en cuestión de minutos, dominaron el comportamiento de los Congresos locales. En el circuito de las legislaturas de los estados, se conformaron sin dificultad mayorías sin opinión propia, disciplinadas y sin posición ante el acuerdo del centro.

Así, un eslabón fundamental para el cambio constitucional es inoperante en términos reales aunque se cumpla de manera formal. Si en el pasado el Presidente y su partido hegemónico bastaban para tomar decisiones e impulsar cambios constitucionales, hoy los mecanismos inopinados y de obviar el debate se sustituyen por la formación de una coalición efímera en las dos Cámaras, para que el resto del constituyente permanente se borre a sí mismo y se dedique a acatar las decisiones sin contratiempo y peor aún, sin una deliberación mínima de cara a los ciudadanos que representan.

Un fallo mayor del funcionamiento de nuestro sistema político y del federalismo es la debilidad y subordinación de los congresos de las entidades federativas, ya sea ante el Poder Ejecutivo local o ante las decisiones del centro del país.

Durante los meses en que se conocieron las iniciativas en materia energética recibimos desde el gobierno publicidad en lugar de explicaciones, más anuncios que datos o cifras ciertas, mercadotecnia en vez de pedagogía pública. Creemos que gobierno y partidos, todos, tienen la obligación y la oportunidad de explorar una ruta de deliberación distinta en la inminente discusión de la legislación secundaria.

Finalmente de ese marco legal detallado dependerá en buena medida que los aciertos que pueda haber en los cambios constitucionales logren concretarse. Y a la inversa: que los peligros y defectos señalados pueden poner en riesgo la seguridad de las finanzas públicas, la sostenibilidad medioambiental en vastas zonas del país -en particular donde se encuentran los abundantes yacimientos de gas lutitas- o la posible existencia de una gran empresa pública para la exploración, explotación, industrialización y comercialización de los recursos petroleros. Todo esto puede ser oportuna y expresamente atendido con las decisiones legislativas pertinentes.

Por lo anterior, es necesario que la legislación secundaria en materia energética se aborde a través de un proceso abierto y mesurado, de documentación, deliberación y votación que debe ser encabezado y concluido por el Congreso de la Unión pero que debería ser incluyente y contemplar a especialistas de la academia, a agrupaciones civiles y a organizaciones de trabajadores quienes, se quiera o no, son parte de la industria energética nacional que, con sus desafíos y deficiencias, también es nuestro principal activo nacional en materia energética.

La calidad de las decisiones que se adoptan en una democracia está indefectiblemente vinculada con la calidad de la deliberación que las precede. A ese proceso de deliberación rigurosa exhortamos al Congreso de la Unión, a los partidos políticos y especialmente, al gobierno federal, responsable principal de esta reforma que definirá la fisonomía de la economía y la sociedad mexicanas en las siguientes décadas.

FIRMAN, por el IETD:

Enrique Provencio, Rolando Cordera, Ciro Murayama, José Woldenberg, Raúl Trejo Delarbre, Julia Carabias, Pedro Salazar, Adolfo Sánchez Rebolledo, Luis Emilio Giménez Cacho, Mauricio Merino, Leonardo Lomelí, Paulina Gutiérrez, Rosa Elena Montes de Oca, Natalia Saltalamachia, Antonio Ávila, Luz Elena González, Antonella Attili, Luis Salazar, Gustavo Gordillo de Anda, Paula Ramírez, Jorge Javier Romero, Agustín Castilla, Patricia Ortega, Federico Novelo, Elsa Cadena, Pável Gil, Hortensia Santiago, Paloma Mora, Anamari Gomíz, Lucía Guijarro, Antonio Franco, Germán González Dávila, Carlos Garza Falla, Manuel Vargas Mena, Javier Martín Reyes, Christian Uziel García, Jaime Trejo, Adrián Pérez Cortés, Luis Salgado, César Hernández, Miguel Ángel López, Enrique Contreras, Luis Olvera, María de los Ángeles Pensado, Alfredo Popoca, Arturo Balderas, Paul González, Maite Azuela, Rosaura Cadena, María del Carmen Rodríguez, Patricia Mercado.

Ricardo Becerra, Presidente del IETD.