

Ramón Carlos
Torres Flores

Investigador del Programa
Universitario de Estudios del
Desarrollo, UNAM.
«rctorres@prodigy.net.mx»

La reforma energética ¿coadyuva al desarrollo?

El pasado 20 de diciembre de 2013 el Ejecutivo Federal publicó el Decreto que modifica la Constitución Política Mexicana en materia de energía, con lo cual puso en marcha la reforma estructural del sector, anunciada reiteradamente como objetivo prioritario de Gobierno.

La modificación comprende los Artículos 25, 27 y 28, los cuales establecen principios rectores de nuestro sistema de economía mixta, definen la propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales —así como sus modalidades de aprovechamiento y explotación— y especifican áreas estratégicas que competen en exclusiva al Estado y que por tanto no son constitutivas de monopolio.

El Decreto contiene, además de los cambios a los Artículos señalados, Puntos Transitorios en los que fija al Congreso un plazo perentorio para regular las modificaciones constitucionales, mismo que vence el 20 de abril, con excepción de las ambientales que se extiende a diciembre. En adición, los Transitorios establecen disposiciones sustantivas que en realidad son permanentes, aunque no se incluyan con ese carácter en el cuerpo de los Artículos. Por añadidura, instruye al Poder Ejecutivo Federal a tomar acciones inmediatas en la instrumentación del Decreto, sin dotarlo previamente de la legislación secundaria o de ofrecer fundamentos para cumplir con esos cometidos.

¿Qué cambios estructurales ofrece el Decreto? ¿Cómo contribuyen esos cambios al desarrollo? ¿Qué sigue después de su publicación? Estas son algunas de las múltiples preguntas que suscita la Reforma Energética y que merecen reflexión y análisis.

El Decreto reduce la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos a los que se alojan en el subsuelo, es decir, cercena de ese atributo a los que resultan de la refinación, del procesamiento del gas, de la petroquímica básica y del almacenamiento, transporte y distribución.

También reduce las áreas estratégicas exclusivas del Estado, las limita solo a la exploración y extracción de hidrocarburos, al sistema público de transmisión y distribución de electricidad, a la planeación y el control del sistema eléctrico y a la generación nuclear; quedan liberadas a las fuerzas del mercado las actividades productivas de transformación industrial de los hidrocarburos y la generación de electricidad, excepto la de fuentes nucleares.

Establece además que las actividades reservadas en exclusiva al Estado se llevarán a cabo mediante contratos con particulares o con Empresas Productivas del Estado que se establecerán para ese propósito —el Gobierno Federal será el propietario y ejercerá su control—, o mediante asignaciones a dichas Empresas. Con ello, en los hechos, se vulnera, se “perfora u

horada", la soberanía de la Nación sobre los recursos naturales y las actividades reservadas en exclusiva al Estado, en favor de los particulares y del Gobierno Federal, a través de mecanismos de mercado,

Por lo que hace a los contratos en explotación y extracción de hidrocarburos —el Decreto enuncia— no limita, los de servicios, los de utilidad o producción compartida y los de licencias (descarta las concesiones) y destaca lo que es habitual en los negocios petroleros, que los contratos y beneficios esperados puedan ser reportados por los contratistas para fines contables y financieros; con la modificación se abre a los particulares el acceso contractual a la riqueza natural del país.

El Decreto precisa que el propósito de las asignaciones y contratos en la explotación y extracción de hidrocarburos es obtener ingresos para el Estado, a fin de contribuir al desarrollo de largo plazo de la Nación; despoja con ello a los hidrocarburos del valor estratégico que tienen para propósitos distintos a los de la recaudación fiscal y hace suponer, sin explicitarlo, que la contribución de la riqueza petrolera para el desarrollo de largo plazo se logra al acentuar su explotación y darle más ingresos al Estado, cuando las evidencias en los países más evolucionados son contrarias a ese supuesto. La forma de explotar esa

riqueza y su articulación a la estructura productiva del país es más importante y determinante para el desarrollo de largo plazo que la recaudación fiscal. Sin demérito de apreciar la importancia cuantitativa de ésta, las evidencias empíricas muestran que el desarrollo no se "compra en el mercado" con ingresos del Estado; si fuera así no sucedería la paradoja mexicana propia del subdesarrollo, consistente en disponer crónicamente de elevados ingresos fiscales provenientes del petróleo y situarse al mismo tiempo en una posición de enorme lejanía del desarrollo de largo plazo.

La contratación con los particulares para la prestación del servicio público de transmisión y distribución de electricidad, conforme a lo establecido en el Decreto, se extiende a prácticamente todo el ámbito de la actividad, esto es, financiamiento, instalación, mantenimiento, gestión, operación y ampliación de la infraestructura; la excepción es, quizás, la administración y cobro de la venta de electricidad a la multitud de hogares mexicanos que contrata el servicio con la CFE y que sin duda es difícil que puedan constituir un negocio rentable.

El Decreto anuncia que en dos años Pemex y CFE se convertirán en Empresas Productivas del Estado; no establece el tratamiento de las actividades que ahora realizan y que fueron eliminadas de las reservadas en exclusiva al Estado

(refinación, petroquímica y generación eléctrica, entre otras) o a los términos en que ambas entidades serán liquidadas en su condición actual de organismos públicos desconcentrados; se desconoce por ejemplo cuál será el destino de los pasivos financieros y laborales (es deseable que no se desemboque en otros "fobaproas") o de los reportes que con fines contables y financieros rinde Pemex a la U. S. Security Exchange Commission, en los cuales las reservas probadas que tiene el encargo de explotar por cuenta de la Nación soportan la aceptación de los títulos que emite y circulan en los mercados internacionales.

El Decreto no hace referencia al sistema nacional de precios de los energéticos, se entiende que éstos se liberan al mercado, con lo cual la política de impuestos al consumo, y de eventuales subsidios, debe transparentarse, pero la propaganda de disminución de precios no se sustenta, y mucho menos la conjeta de que se incrementará la extracción de gas natural y con ello bajarán los precios de la electricidad; téngase presente que tal cosa no ha sucedido en las últimas tres décadas en el caso del petróleo y los petrolíferos, a pesar de que la producción del crudo ha sido alrededor del doble del consumo interno y no por ello los precios han disminuido.

Se señala que para alentar la producción nacional se establecerán "porcentajes"

mínimos de participación de la proveeduría nacional; es dudoso, por decir lo menos, que en los términos planteados se alcance el resultado deseado; los tratados internacionales y los acuerdos de libre comercio suscritos por México tienen precisamente la finalidad de evitar prácticas de protección a la producción nacional que entorpezcan el libre comercio; además, las empresas petroleras son propietarias o arriendan bienes de capital que utilizan para la exploración y extracción de los hidrocarburos, suponer que el contenido nacional de esos bienes se puede incrementar para lograr la adjudicación en una licitación, no sólo contraría los principios fundamentales de la ansiada competitividad, implica desconocer la operación de esos mercados; la estrategia así planteada es errónea o ilusa.

El Decreto reitera términos de sustentabilidad, protección al medio ambiente, cambio climático, energías limpias y energías renovables, pero el propósito de los cambios constitucionales es afianzar los combustibles fósiles en la matriz energética, recuperar el terreno perdido de los hidrocarburos en la oferta nacional de energía y alejarse de las fuentes distintas a las fósiles; las referencias a los vocablos ambientales y a la transición energética son expresiones de generosidad muy atendibles, pero no contienen fundamento legal o institucional alguno

que vislumbre alterar la inercia actual. Una vez más se incurre en la práctica habitual de no priorizar la protección del medio ambiente; primero, antes del 20 de abril, se contará con leyes que regularán los cambios constitucionales en materia de energía, e incluso se dispondrá del marco jurídico para crear un órgano autónomo desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, y después, “sin mayor prisa”, antes del fin de diciembre, como complemento o derivado, a la zaga de las modalidades regulatorias y del nuevo órgano burocrático, se dispondrá de la legislación ambiental.

El mandato constitucional al Banco de México es procurar la estabilidad del poder adquisitivo de la moneda nacional. El Decreto establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) constituirá un fideicomiso en dicho Banco, a fin de recibir, administrar y distribuir los ingresos provenientes de las asignaciones y contratos de exploración y extracción de hidrocarburos; el fideicomiso será administrado por un Comité Técnico integrado con mayoría de miembros independientes, no representantes del Estado, nombrados por el Presidente. La medida es convergente con la práctica crónica del Ejecutivo Federal, a través

de la SHCP, de “confiscar” de facto los ingresos petroleros de la Nación a fin de garantizar la estabilidad macroeconómica, solo que ahora disminuyendo la injerencia del Poder Legislativo y reforzando la finalidad recaudatoria de los hidrocarburos propiedad de la Nación; es incomprensible la insistencia de visualizar a la recaudación petrolera como medio de equiparar estabilidad y desarrollo, el último medio siglo de historia económica de México se ha encargado de desmentir tal presunción.

En cambio, el Decreto es omiso nada menos que en la comercialización de los hidrocarburos provenientes de las asignaciones y contratos, lo mismo que es omiso respecto al pilar “perverso” de maximizar a ultranza la extracción para exportar crudo, característico de la política económica de las últimas tres décadas, donde tal objetivo se sostiene invariable, con independencia del comportamiento de las reservas, de los precios internacionales del crudo, de las necesidades energéticas “anestesiadas” de la industria nacional, de los requerimientos de la demanda interna de petrolíferos y del impacto en el equilibrio ecológico local, regional y global, ocasionado por la explotación irrestricta de las fuentes fósiles de energía.

Por último, lo más inmediato y quizá lo más trascendente de la Reforma: Petróleos Mexicanos, en su calidad actual de orga-

nismo público en conversión a Empresa Productiva del Estado, deberá solicitar a la Secretaría de Energía, antes del 21 de marzo, sin esperar a la legislación secundaria, la adjudicación de áreas en exploración y de campos en producción que aspire a seguir operando, y para los cuales acredite capacidad técnica, financiera y de ejecución eficiente y competitiva. Seis meses después de la solicitud, esa Secretaría decidirá, como "trámite burocrático" entre dos ventanillas de la administración pública federal (la Dependencia del ramo y la Entidad), la procedencia de la petición, con la misma discrecionalidad que el solicitante acredite sus capacidades.

Alarma que el destino del patrimonio nacional constituido por reservas probadas, probables y posibles y por recursos prospectivos, se someta sin fundamento al arbitrio deliberativo del Gobierno Federal; una arbitrariedad anunciada: La Nación merece otra cosa.

En conclusión, la Reforma Energética, en vez de corregir las insuficiencias, desviaciones y problemas institucionales que el propio Estado ha permitido o propiciado, tanto en los hidrocarburos como en la electricidad, opta por abdicar sus facultades, con la expectativa de que actores privados na-

cionales y extranjeros que operan en los mercados, especialmente las empresas extranjeras, suplan las inconveniencias del Estado, ahora convertido sólo en rector, y que los particulares inviertan en México, reduzcan precios de los energéticos, aumenten la renta petrolera, generen más empleo y valor agregado, propicien la modernización de Pemex y Comisión Federal de Electricidad (CFE) y coadyuven a fortalecer la industria nacional, la sustentabilidad y la transición energética. El destino del país se torna apuesta azarosa a favor del mercado. Solo la fe o la creencia en la ideología mercantil soportan tal estrategia, la razón se desvanece.

Se hizo ya lo que parecía imposible, se inició la remoción de las estructuras institucionales anquilosadas de Pemex y CFE. Es momento de entrar en razón, de aprovechar esa remoción y promover el debate, la participación pública, la consulta y la participación ciudadana, para que la Nación defina qué hacer con su patrimonio natural no renovable, con sus fuentes de energía, con sus instituciones y con la definición de parte importante de su destino económico. Ojalá se instale la cordura política y se rectifique el rumbo: todavía estamos a tiempo.