



*Presente y Perspectivas
de la Reforma Energética
de México. Una Evaluación
Multidisciplinaria*
Roberto Gutiérrez-Rodríguez (coord.)
México,
UAM-Iztapalapa,
2017.
ISBN: 9786072809505

Zoraida Cortés Cruz¹

El libro se aboca a analizar los resultados previsibles de la Reforma Energética de 2013-2014 a escasos tres años de su puesta en marcha. Sin contar aún con suficientes evidencias, los autores no titubean en señalar que el panorama del sector es mucho menos brillante de lo que prometían las modificaciones históricas a los artículos 25, 27 y 28 de la *Constitución Política de México*, así como la creación o ajuste de 21 leyes secundarias y 25 reglamentos. Aunque los partidos políticos promotores lograron convencer a la mayoría del Congreso de las bondades de estas transformaciones, reiteradamente más de dos terceras partes de la sociedad habían manifestado en diversas encuestas, levantadas por instituciones de prestigio, su oposición a la privatización de los recursos energéticos.

Con claridad, el trabajo coordinado por Roberto Gutiérrez Rodríguez, Jefe del Departamento de Economía de la UAM-Iztapalapa, y en el que participan especialistas de otras instituciones, particularmente el Centro de Investigaciones sobre América del Norte (CISAN), el Posgrado de Energía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) y el Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) de la UNAM, cuestionan la velocidad con que se estaban llevando a cabo las licitaciones de bloques de hidrocarburos y de generación eléctrica. Hoy día sabemos que a lo largo de una ronda cero de asignaciones a Petróleos Mexicanos (PE-

1 Egresada del Doctorado en Ciencias económicas UAM.

MEX), dos rondas de licitaciones a empresas de todo el mundo y nueve procesos licitatorios llevados a cabo hasta mediados de 2018, se adjudicaron 107 áreas para la exploración y explotación de hidrocarburos y se incorporaron a la industria unas 35 empresas privadas de gran tamaño, lo mismo nacionales que de Estados Unidos, Reino Unido, Holanda, Francia, Italia, China, Rusia, Malasia y Colombia, entre otros países, las cuales en general optaron por participar en consorcios. Asimismo, se llevaron a cabo tres subastas de adquisición de energía eléctrica de largo plazo por parte de la Comisión Federal de Electricidad (CFE), con lo que se incorporó a esta industria un importante número de empresas privadas de talla internacional.

Las asignaciones y licitaciones anteriores no se tradujeron, para el caso de la industria de los hidrocarburos, en un aumento de la inversión extranjera directa y en un mayor derramamiento tecnológico. Lo mismo se puede decir de la industria eléctrica, cuya generación y expectativas de incorporación de fuentes menos contaminantes siguió avanzando al ritmo que venía haciéndolo desde antes de 2014. Por tanto, las reservas probadas y la producción de petróleo y gas continuaron disminuyendo hasta el final del sexenio a una velocidad sin precedentes desde los años previos a la expropiación de la industria, en marzo de 1938. Asimismo, los diferentes procesos de la industria eléctrica, todos bajo la responsabilidad de CFE, avanzaron más bien por inercia. Empero, el nuevo párrafo 6º de artículo 27 constitucional y su reglamentación a través de la Ley de la Industria Eléctrica de agosto de 2014, confina ahora a la empresa estatal a las fases de transmisión y distribución del servicio público. Por su parte, las de planeación y control quedan bajo la responsabilidad del Centro Nacional de Control de Energía (CENACE), y las de generación, comercialización y mercado eléctrico mayorista (MEM) a disposición de las empresas privadas, sin descartar la participación de CFE en condiciones de competencia. (El MEM, una de las creaciones más importantes de la reforma, quedó integrado por los siguientes suministradores: de servicios básicos, de servicios calificados y de último recurso, a los que se agregan tres agentes no suministradores: generador, usuario calificado y comercializador).

En atención a la experiencia histórica de países latinoamericanos como Argentina, Ecuador, Venezuela y Bolivia, lo mismo que en México, previa la nacionalización de las industrias petrolera y eléctrica (ésta consolidada en 1964), la privatización sitúa a su sector energético en una posición de indefensión. Esto, dicen los autores, por cuatro razones: el ritmo al que es previsible que se incorporen nuevas reservas probadas de hidrocarburos a las pocas que quedan; la transferencia progresiva de funciones a las empresas comercializadoras de gasolinas y diesel (la de gas inició este proceso desde los años noventa del siglo XX); la velocidad a la que es previsible que crezca la capacidad de generación de electricidad, y la pérdida de rectoría del Estado en dicho sector, para la sociedad, uno de los principales legados de la Revolución Mexicana.

La consecuencia más visible y de corto plazo de lo antes expuesto es la ineluctable elevación de los precios de los productos refinados y la electricidad para consumo doméstico e industrial. Por tener un peso excesivamente alto en la formación de los índices nacionales de precios al consumidor (INPC) y al productor (INPP), serían responsables de que la inflación se haya colocado al menos un punto porcentual por arriba de la tendencial, con las consecuencias sociales que ello implica. Pero lo que subyace son serios problemas de coordinación entre la política energética y la política económica, agravados por los diferentes tipos de contratos que se diseñaron para licitar los recursos energéticos. Como evidencian los resultados de los procesos licitatorios llevados a cabo hasta 2018, las empresas petroleras han optado para la exploración y explotación de recursos en el Golfo de México (aguas profundas y someras) fundamentalmente por contratos de licencia, equivalentes a las viejas concesiones vedadas incluso en el nuevo artículo 27 de la Constitución. Así que los contratos de producción compartida, de utilidad compartida y tradicionales de servicios empiezan a colocarse como figuras decorativas. Esto mientras en países como Brasil, los contratos de producción compartida y de utilidad compartida siguen balanceando su importancia con las licencias. Además, la empresa petrolera nacional, Petroleo Brasileiro, S. A. (Petrobras), sigue pugnando por erigirse como operador de los grandes yacimientos en aguas profundas, en particular

Presalt, no obstante, la presencia de múltiples empresas petroleras internacionales de gran calado.

Desde el punto de vista operativo, establece el libro, la realidad se encargará de demostrar cuán difícil es conciliar los intereses globales de las empresas privadas, que pueden compensar su producción y sus utilidades con inversiones en diferentes regiones del mundo, con las necesidades de los gobiernos nacionales, en este caso el mexicano, de contar con políticas efectivas de estabilización de precios y tipo de cambio, de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero, de asignación óptima de recursos, y de finanzas públicas sanas.

Así, lo que podría parecer racional desde el punto de vista económico, desde 2014 corría el riesgo de convertirse en un despropósito político, que los electores cobrarían en las urnas a los partidos políticos hasta entonces mayoritarios. Como muestran las elecciones de julio de 2018, la realidad le dio la razón al coordinador del libro, que desarrolla estas ideas en la introducción de la siguiente manera:

Esa mal entendida representación de los intereses de la población en el Congreso, aunada a la negativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) de llevar a consulta popular la reforma en los términos del artículo 35 constitucional, fracción VII, tuvo su primera repercusión en los resultados de las elecciones intermedias del 7 de junio de 2015, destacadas por el castigo infringido a los tres partidos políticos más grandes del país, los mismos que con diferentes acomodos favorecieron la aprobación de las 11 reformas de gran calado promulgadas hasta ese momento. Un año después, en las elecciones del 5 de junio de 2016, en que estuvieron en juego 12 gubernaturas, el partido en el poder sólo pudo ganar cinco, cediendo la mayoría al Partido Acción Nacional (PAN), que ganó cuatro por sí solo y tres en coalición con el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Es decir que de detentar el poder en 59% de las entidades federativas, el coeficiente del Partido Revolucionario Institucional (PRI) bajó a 42% de las que estuvieron en juego

(en las elecciones presidenciales de julio de 2018 la tendencia continuó: el partido en el poder perdió la Presidencia y la mayoría de gubernaturas y alcaldías, y su participación en las cámaras de Diputados y de Senadores apenas llegó a 9.4% y 10%, respectivamente). Evidentemente para el electorado las reformas no tienen valor si no se transforman en bienestar económico y en tranquilidad política y social, y eso no ha sucedido con las 11 señaladas, particularmente la energética.

Desde el punto de vista de gestión, el trabajo argumenta que si algo debería ponerse en operación para hacer contrapeso a los efectos no deseados de la reforma energética es una política regulatoria lo suficientemente robusta para hacer que, preservando de la mejor manera posible los recursos naturales en beneficio de las futuras generaciones de mexicanos, así como la calidad del medio ambiente, se promueva la producción y transformación de hidrocarburos y la generación de energía eléctrica en las cantidades y a los precios adecuados para acompañar, no para entorpecer, el desarrollo económico del país. Esto debería hacerse teniendo en cuenta la necesidad de tender un puente que conecte a México con la era de las energías limpias, que se encuentran en proceso de sustituir a los recursos fósiles, empezando por la industria automotriz y de generación eléctrica.

El trabajo recuerda que, vista macroeconómicamente, la Reforma Energética se enmarca en las 11 reformas estructurales llevadas a cabo en los primeros 14 meses de la administración Peña, con las que supuestamente:

se pondría al país en la senda de su crecimiento económico potencial, es decir alcanzar tasas promedio anual entre 4% y 5%, el doble del 2.4% observado durante los primeros 12 años del siglo. Empero, las tasas alcanzadas fueron de apenas 1.7% en 2013, 2.1% en 2014, 2.4% en 2015 y 2.3% en 2016 [Así] los analistas y varias corredurías estiman que el crecimiento promedio sexenal se ubicaría en 2.5%, nuevamente dentro de la tendencia histórica.

La energética y la hacendaria eran dos reformas concebidas para ir de la mano tanto en el tiempo como en su capacidad de complementarse. Los recursos que se dejarían de percibir por gravámenes a la empresa petrolera estatal, Petróleos Mexicanos (PEMEX) –obligada a competir en igualdad de circunstancias con la internacionales, lo que la situaba en una ruta de eventual desaparición– se compensarían con tres nuevas fuentes de ingresos: los derechos, regalías y gravámenes que las nuevas empresas pagarían por su ingreso a las actividades de la industria. Un esfuerzo sin precedentes del Sistema de Administración Tributaria (SAT) por aumentar la base gravable, en conjunción con controles a la evasión y a la elusión fiscal, y el reforzamiento en la capacidad recaudatoria de gravámenes ya existentes. Estos incluían el Impuesto Especial sobre Producción y Servicios (IEPS), que además de las gasolinas y el diesel se apoyaría en productos previamente exentos, como las croquetas caninas.

Ya para 2017 era claro que nada de lo anterior se cumpliría y que las finanzas públicas continuarían estando durante todo el sexenio severamente presionadas. Es cierto que la recaudación tributaria aumentó 3.5 puntos porcentuales respecto al producto interno bruto (PIB), coeficiente similar al de la caída en la recaudación a la industria petrolera. Sin embargo, se hicieron necesarios tres recortes al gasto público entre 2015 y 2017, con un peso conjunto de 2.1% sobre el PIB, lo que impactó al gasto de inversión no sólo público, sino también privado, y afectó aún más la capacidad de crecimiento de la economía. De manera inconcebible, estos recortes se originaron debido a una deficiente planeación de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), que nunca previó la espiral descendente en que estaba a punto de entrar el mercado petrolero internacional debido a la así llamada “revolución del *shale*” en Estados Unidos, la cual ha incrementado en 5 millones de barriles diarios (MBD) la producción de petróleo crudo de ese país en los últimos ocho años. Además, tuvo un efecto colateral: el exceso de capacidad productiva por parte de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de cerca de 2 MBD, de los que al menos 700 mil se explicaban por la reincorporación de Irán al mercado mundial del petróleo, después de saldar sus diferencias con el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Ante estas circunstancias, el trabajo deja claro que el panorama del sector energético de México no es halagüeño, y que muchos esfuerzos tendrán que hacerse en términos de política pública, además de que pasará mucho tiempo antes de que maduren los proyectos de inversión privados y públicos que puedan incorporar nuevas reservas de hidrocarburos al país e impulsar la producción de crudo, gas y, en particular, productos refinados. Al respecto, no se descarta la posibilidad de que el gobierno sucesor al del presidente Peña manifieste no estar dispuesto a recorrer el camino completo de instrumentación de los contratos ya otorgados ni quiera convocar a nuevas licitaciones, lo mismo en la industria petrolera que en la eléctrica, como establece la Reforma Energética. En tal caso, podría optar por una reversión de las modificaciones a los artículos 25, 27 y 28 sustentándose primero en una consulta popular para después enviar su propuesta al Congreso.

El libro puede adquirirse con certidumbre en la librería de la Unidad Iztapalapa de la UAM; en alguna de las librerías de las otras cuatro unidades (Azcapotzalco, Cuajimalpa, Lerma y Xochimilco); en la librería José Vasconcelos (Casa del tiempo, Av. General Pedro Antonio de los Santos # 84, esquina Tornell, Col. San Miguel Chapultepec, Ciudad de México) o en la librería Juan Pablos (Casa de la Primera Imprenta de América, Lic. Primo Verdad # 10, esquina con Moneda, Centro Histórico, Ciudad de México).

