



Universidad Nacional
Autónoma de México



Programa
Universitario
de Estudios
del Desarrollo
UNAM

Documento de trabajo

Reforma energética:
irritación, extravío e
inversiones

Autor: Ramón Carlos Torres Flores

5

Enero 09

2014

REFORMA ENERGÉTICA: IRRITACIÓN, EXTRAVÍO E INVERSIONES¹

Ramón Carlos Torres Flores²

El pasado 12 de agosto de 2013, el Presidente Peña Nieto sometió a la Cámara de Senadores una Iniciativa de Decreto a fin de reformar los artículos 27 y 28 de la Constitución, en cumplimiento al compromiso de gobierno que ofreció a los mexicanos de llevar a cabo una reforma energética.

El documento contiene la Iniciativa de Decreto y los elementos con los que se pretende motivar su fundamentación. La propuesta consiste, en síntesis, en eliminar al petróleo y la electricidad de la lista de áreas estratégicas referidas en el artículo 28 y eliminar también la restricción establecida en el artículo 27 para suscribir contratos con los particulares. En virtud de estos cambios, el Estado estaría obligado a promover y asegurar la participación privada en ambas actividades, a fin de no incurrir en prácticas ilegales de monopolio si pretendiese continuar ejerciendo la exclusividad que ahora le otorga la Constitución. La Iniciativa se limita a proponer los cambios constitucionales y deposita en la legislación secundaria, aún sin elaborar, los mecanismos y términos puntuales para instrumentar las reformas constitucionales.

¹ Ponencia presentada en el Foro La Reforma Energética Hacia una Política Nacional en Energéticos, organizado por la Facultad de Economía el 30 de octubre de 2013.

² Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM)

Previamente a la Iniciativa del Presidente, legisladores del PAN presentaron a su vez otra propuesta para reformar esos mismos artículos en la misma dirección, aunque con un alcance más amplio (eliminar la restricción constitucional a las concesiones además de los contratos), y para modificar también el artículo 25; esa propuesta si incorpora elementos de legislación secundaria.

La tercera Iniciativa, la de legisladores del PRD, a diferencia de las dos anteriores, plantea modificar 12 ordenamientos jurídicos en el marco constitucional vigente, incluyendo desde luego la Ley de Petróleos Mexicanos y la Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo Petrolero, a fin de superar las restricciones que obstaculizan el adecuado funcionamiento del Estado en el cumplimiento de los mandatos relacionados con el petróleo y la electricidad.

Irritación

Las propuestas de modificar la Constitución en los sentidos apuntados ha dado lugar a posicionamientos polarizados, en general carentes de auténtico debate, donde se expresan y repiten puntos de vista divergentes sin escucha ni respuesta, se argumenta más bien con descalificaciones: priva la irritación social. Quizás el origen de dicha irritación radica en la forma y los antecedentes de formular la Iniciativa, en la justificación que ofrece para modificar la Constitución, o en el contenido mismo de la afectación de intereses de la Nación. Conviene detenerse en estos tres elementos por las consecuencias que conllevan para la comprensión de la realidad que motiva una reforma energética en el México actual y por la necesidad de encontrar vías de solución a los problemas y el futuro del país en el marco de una política energética.

Por lo que hace a la forma, el discurso previo a la Iniciativa presidencial se centró en el objetivo de dinamizar la inversión en energía y solventar el desempeño insatisfactorio de los organismos públicos dedicados al petróleo y la electricidad, con referencias reiteradas respecto a la definición de lo que debe ser el ámbito de responsabilidad de lo público y lo privado y a la aspiración de lograr un desarrollo energético sustentable. Pero contrario a lo que pudo haberse esperado el contenido sustantivo de la Iniciativa presidencial se limitó a proponer la eliminación de la exclusividad del Estado en petróleo y electricidad mediante la adopción de mecanismos contractuales de carácter mercantil (los contratos), en un acto muy distante de lo que fue el discurso de campaña, el programa de gobierno y los requisitos de un acomodo de política que aspire a ser democrática. Hacer suponer que con ese acto jurídico fluirá la inversión para satisfacer aspiraciones nacionales en materia de energía y que se cubrirán las expectativas del sector energético ha sido sin duda motivo de encono, particularmente si se toma en cuenta el fracaso de acciones similares emprendidas por la autoridad desde hace dos décadas en lo que hace a la petroquímica, los fertilizantes, la comercialización y distribución de gas, el financiamiento de proyectos de inversión petrolera en diferentes modalidades y la pretendida desincorporación de instalaciones propiedad de Petróleos Mexicanos; son fracasos que la autoridad desconoce o desvirtúa.

La justificación esgrimida como motivación de la propuesta de cambios constitucionales carece de fuerza en la argumentación, corresponde a deseos sin claridad programática, se aproximan a lo que podría calificarse “actos de fe” que lastiman el raciocinio. Por ejemplo, son inadmisibles los postulados carentes de fundamento para asociar cambios constitucionales a la generación de inversiones privadas y públicas en cumplimiento de objetivos como la restitución de reservas probadas de petróleo y gas en más del 100%, el incremento de la producción de petróleo en 20 % y en 50 % de gas natural al final del sexenio, la recuperación en doce

años de los niveles de producción de crudo que se alcanzaron a mediados de la década pasada y la multiplicación por dos en la extracción de gas natural al término de la próxima docena de años. Algo similar ocurre con el deseo de hacer crecer el Producto Interno Bruto, generar empleos, incrementar la competitividad del país y todos los demás beneficios esperados que se anuncian en la motivación de la Iniciativa de cambios constitucionales, sin mediar argumentación alguna que los sustente (por si fuera poco, postula en adición expectativas en materia de seguridad social, calidad de la educación y desarrollo incluyente, entre otras carencias sociales).

La propuesta del Ejecutivo va aún más lejos.; se ha hecho acompañar de propaganda de organizaciones e instituciones de prestigio, como el Instituto Mexicano para la Competitividad, A. C., que postulan sin esgrimir razones que con reformas constitucionales como las anunciadas se incrementará el Producto Interno Bruto en una cifra que parece mágica de 1.7% anual y se crearán más de 300 mil empleos anuales durante casi dos décadas, sólo porque el Instituto encuentra que México puede albergar una enorme riqueza petrolera por descubrir.

Por lo que hace al tercer elemento causante de irritación, el cambio constitucional propuesto es un asunto de fondo, altera el pacto social sobre facultades del Estado y los particulares para explotar los hidrocarburos y atender el servicio público de electricidad; el tema merece desde luego análisis y valoración. Pero la alteración propuesta implica abdicar unilateralmente la exclusividad de la Nación en favor de los particulares sin mediar certeza u obligación de que éstos o el mercado cumplan con los objetivos nacionales expuestos en la exposición de motivos de la Iniciativa; se trata de una alteración del pacto carente de reciprocidad y con incertidumbre respecto al resultado.

En adición, es cuestionable fundamentar la acción con el argumento de que las instituciones del Estado (PEMEX y CFE) no responden a los desafíos de eficiencia, competitividad o productividad que requiere el mundo moderno de los negocios petroleros, sin reparar que el propio Estado es quien ha constreñido el ámbito de acción de esas instituciones y lo más relevante, que se encuentra a su alcance remediar la situación inconveniente.

El aspecto más visible de la confrontación entre modificar o no la Constitución para que haya inversión en el sector de la energía, es posiblemente el litigio que se plantea en torno a la propiedad de los hidrocarburos y la apropiación de la “renta petrolera”. La discusión así planteada omite peculiaridades propias de la explotación de hidrocarburos; la “renta” no está predeterminada, es el resultado de una operación aritmética que finalmente deriva del volumen extraído de hidrocarburos, los precios e ingresos obtenidos, los costos de exploración y extracción en que se incurre y, finalmente, la generación de utilidades resultante de la actividad. Por eso el contratista comparte en los hechos la propiedad y los beneficios de la misma aunque formalmente no sea propietario de las reservas y por eso también en el mundo de los negocios petroleros resultan atractivos los contratos de esta naturaleza. Aquí lo que se desea destacar es que la modalidad de contratos que se propone para explotar los hidrocarburos debe valorarse en su justa dimensión, con sus atractivos y desventajas, frente a otras opciones como la que ocurre ahora en el marco constitucional existente, que limita el objeto de contrato a los bienes y servicios para que sea el Estado quién explote los hidrocarburos.

Un comentario ilustra la importancia de acreditar las reservas de hidrocarburos ante la llamada comunidad financiera internacional, sean o no de su propiedad, que es lo que actualmente hace Petróleos Mexicanos. En efecto, el organismo acude a contratar deuda en los mercados financieros internacionales, por cierto con gran aceptación, en base a la certificación que recibe de la “U. S. Securities and Exchange Commission”, a

pesar de que sus estados financieros reflejan precariedad e incluso un patrimonio negativo desde más de un lustro. Esto es, en el mundo petrolero la certificación para emitir deuda deriva del derecho a explotar las reservas, este derecho equivale al título de propiedad de las mismas.

Extravío

Lo que resulta preocupante y lesivo para el país es que la confrontación a que da lugar la Iniciativa presidencial sobre la reforma, extravía los problemas energéticos, impide ponderar opciones, tomar decisiones y que el país, como cualquier otro, sobre todo si como el nuestro conforma una economía petrolizada, pueda encarar su futuro energético en toda la complejidad e incertidumbre que le es propia y del entorno externo. Se mencionan en seguida diversos ámbitos que forman parte de dicho extravío y que deberían ser parte central de una política nacional de energéticos que sustente y oriente la pretensión de reformar estructuralmente el sector.

El impacto de los hidrocarburos en las finanzas públicas, en el mercado de divisas y en la balanza comercial es sin lugar a dudas lo que destaca como preponderante en la situación actual y el futuro de la energía y lo que ocupa un lugar central en la Iniciativa de reforma. Es cierto que los ingresos fiscales descansan en el petróleo y que cualquier acción de política energética que se proponga debe necesariamente considerar esa realidad ineludible y determinante, pero no puede circunscribirse a ese hecho sin una visión de estructural de mayor horizonte. Asociado a lo anterior y aunque no se explicita en toda su dimensión, el objetivo de reforzar y recuperar la exportación de crudo constituye otro espacio de singular importancia en dicha Iniciativa. Se da por hecho, si se permite la expresión, que el destino incuestionable del país es abastecer y recuperar la cobertura de la demanda externa de crudo, sin analizar lo que ello implica y las opciones para afrontar tal designio.

En contraste, la matriz energética nacional dista de cumplir objetivos de seguridad, desarrollo y bienestar social, abundan las evidencias y el extravío en los propósitos centrales de la Iniciativa en cuestión. Basten algunas referencias: una parte considerable de la población satisface sus necesidades energéticas con leña en condiciones precarias; otra parte se encuentra marginada del abastecimiento eficiente de energía, especialmente en entidades federativas del sureste y el norte del país (Oaxaca y Chihuahua, por ejemplo); el consumo energético de gas licuado propano es de mayor cuantía en el abasto de los hogares, en comparación con la electricidad, a pesar de sus inconvenientes de eficiencia y seguridad para esos fines; la mayor parte de la gasolina y el diesel que se utilizan para el transporte no cumple la normatividad ambiental local e internacional y una proporción creciente se abastece con importaciones crecientes por la carencia de capacidad para refinar el petróleo de origen nacional; la demanda de petroquímicos se satisface en más de 80% con adquisiciones foráneas, lo mismo que la casi totalidad de los fertilizantes, lo cual obstaculiza el desarrollo de las actividades industriales y agropecuarias, no obstante la condición que tenemos de país rico en hidrocarburos; la generación de electricidad se mudó progresivamente al uso intensivo del gas natural importado, en creciente desvinculación con la oferta nacional de hidrocarburos; los precios de la energía que fija y administra el Ejecutivo con el aval del Legislativo y su determinación al margen del costo de producción y de criterios de desarrollo, sustentabilidad y bienestar social; y el desperdicio de energía y del patrimonio nacional en los procesos de transformación energética alcanzan niveles que superan con mucho los estándares internacionales y que reclaman urgente rectificación.

El peso específico de los hidrocarburos en la producción nacional de energía es incompatible con propósitos de combate al cambio climático o de mitigación del impacto ambiental. La participación y diversificación de las fuentes renovables de energía es precaria y sin horizonte preciso. Sus posibilidades de desarrollo se han

relegado a la iniciativa privada y a los incentivos que ésta perciba de los intentos de estímulo por parte de las autoridades federales. Las externalidades ambientales y en salud no se valoran y escapan a la consideración de la acción pública para su debida consideración o internalización.

La matriz energética nacional es todavía superavitaria, pero funciona como determinante de una estructura económica primaria de exportación de crudo e importación de productos transformados que cubren desde petrolíferos de cierta simplicidad tecnológica hasta productos de mayor sofisticación y valor agregado. La debilidad de las cadenas productivas de los energéticos, hacia atrás y hacia adelante del proceso productivo, limita que la riqueza petrolera actúe como estímulo y detonante de desarrollo. Lo mismo se puede afirmar en lo que hace a los vínculos con la industria en general y la de bienes de capital en particular, la tecnología y la investigación de origen nacional y con la preparación de recursos humanos y la educación de nivel superior.

Inversiones

La posibilidad de que la matriz energética actual opere en el mediano plazo como hasta ahora es por demás incierta. La economía creció débilmente en las últimas tres décadas, pero la matriz energética no se modificó al ritmo de la demanda, por el contrario, se contrajo la capacidad de refinación, de transformación petroquímica y de producción de fertilizantes y fue insuficiente el ensanchamiento de la infraestructura para la comercialización y distribución de la energía de origen nacional o importada. Hubo desde luego excepciones a lo anterior, tal es el caso del paquete ecológico de inversiones realizado a finales de los años ochenta y principios de los noventa, que permitieron eliminar el plomo de las gasolinas, así como el incremento de capacidad instalada en la generación de electricidad con inversiones privada, a pesar de la

multitud de irregularidades que caracterizan dichas inversiones. Lo determinante en la realidad actual y futura de la matriz energética nacional es que las reservas de hidrocarburos han mantenido el crónico deterioro que les ha sido característico en las últimas tres décadas, con todo y que el año pasado, por primera vez en ese período, registró una restitución apenas por encima del 100%.

La relación de reservas probadas de hidrocarburos entre producción es de diez; esto es, de no incrementarse el volumen actual de estas reservas las mismas se agotarían en diez años con el nivel actual de extracción. Dos tercios de esas reservas se alojan en su mayoría en aguas someras y requieren para su extracción de inversiones moderadas; por el contrario, el tercio restante requiere para su desarrollo de inversiones de mayor cuantía. En ambos casos Petróleos Mexicanos dispone de infraestructura, personal y dominio de la tecnología requerida. El período de diez años se amplía a 19 y 32 años si se adicionan las reservas probables y posibles, respectivamente. Pero alrededor de la mitad de estas se localizan en Chicontepec que, como ha sido reiterado, su aprovechamiento es complejo y económicamente incierto porque se requieren superar escollos tecnológicos aún no resueltos en el mundo petrolero mundial. El aprovechamiento de las otras dos mitades de dichas reservas requiere de mayores inversiones que las probadas y están sujetas a una mayor aleatoriedad, aunque también se encuentran en el ámbito de dominio tecnológico y de infraestructura instalada de Petróleos Mexicanos.

Es de observar que las reservas de hidrocarburos de la Nación no incluyen yacimientos en formaciones geológicas de lutitas o “shale”, ni tampoco en aguas profundas. Se dispone de evidencia sobre la posibilidad de que la Nación cuenta con recursos prospectivos en ambas formaciones y de que la magnitud de ellos pueda ser cuantiosa. Cualquier consideración estratégica, económica y financiera sobre las actividades a realizar para el descubrimiento de estos recursos prospectivos rebasa la simple aritmética de multiplicar números estimados de pozos a perforar por el costo de

hacerlo, que es la forma como se ha pretendido justificar que el Estado mexicano no dispone de capacidad financiera, tecnológica o de asunción de riesgos para acometer estas actividades y que por tanto deben confiarse en las empresas extranjeras. Es evidente la urgencia de formular una política energética nacional, y como parte de ella la petrolera, a fin de dilucidar las opciones y estrategias para el eventual desarrollo de estas actividades; en ese marco tendría sentido evaluar la participación de empresas extranjeras.

Esto es, la prioridad urgente del país que debería estar puesta en la mesa de discusión, en el debate y en la toma de decisiones estratégicas es la mejor forma de optimizar el aprovechamiento de lo que el país dispone ahora en términos de reservas de hidrocarburos, con todas las restricciones de signos disímboles que emanan de la enorme importancia que representan los hidrocarburos para la economía nacional en sus múltiples aristas y de lo que pueden significar para el desarrollo sustentable y equitativo. El rescate del objetivo de transformar los hidrocarburos y de explotarlos con la racionalidad que requiere el desarrollo económico del país debería formar parte de esa prioridad, implica desde luego un cambio en lo que se ha vuelto el paradigma reinante sobre la explotación nacional de los hidrocarburos. No hay razón entendible de colocar como prioridad la explotación de hidrocarburos en yacimientos por descubrir, a fin de cubrir una cuota de exportación de crudo.

Es a partir del manejo de las prioridades nacionales que debería adquirir sentido el horizonte constituido en el largo plazo por recursos prospectivos de hidrocarburos aún no descubiertos, sean en formaciones geológicas de “shale” o en aguas profundas. Este tipo de explotaciones representan para Estados Unidos y Brasil, por ejemplo, opciones estratégicas totalmente distintas que para México, las traslaciones descontextualizadas distorsionan el contenido y alcance de reservas versus recursos prospectivos.

Una consideración adicional respecto al aprovechamiento de hidrocarburos en formaciones de lutitas. Se ha obviado hasta ahora ventilar las implicaciones de su explotación en el uso del agua y en la contaminación potencial de mantos acuíferos, así como los impactos ambientales en la biodiversidad y la atmósfera; es irresponsable, por decir lo menos, minimizar u omitir la necesaria y previa evaluación que requiere hacerse de estos factores a fin de formular una política energética nacional para su eventual explotación, si así se decide, y de las regulaciones y normas que deben expedirse previamente para evitar colapsos ambientales adicionales a los que en sí mismo entraña la explotación de hidrocarburos. No es casualidad que países como Francia mantengan en la actualidad prohibición a este tipo de actividades y que otros como el Reino Unido o Italia, por mencionar algunos, las hayan convertido en materia de análisis y estudio, previo a la formulación de sus políticas energéticas.

La explotación en yacimientos de aguas profundas reclama también una clara política energética y en particular de exploración petrolera. Esta política debe identificar y aquilatar previamente las necesidades de infraestructura para una explotación adecuada, el destino y beneficio de los hidrocarburos extraídos, más allá de su simple valoración de mercado, costos y externalidades; esto es, aprovechar la experiencia en aguas someras que demostró al país la precariedad de confundir perforar pozos con una política de exploratoria de largo plazo. Lo que resulta inadmisibile es identificar la explotación en aguas profundas como sinónimo de perforar, sin considerar en un primer plano la infraestructura necesaria para hacer factible y aprovechable la actividad; no debería olvidarse que la “quema de gas” en las plataformas marinas del país, ante la inmediatez de extraer crudo, significó un enorme daño patrimonial hasta ahora ni siquiera valorado.

En suma, reformar la estructura de la extracción y transformación energética en lo jurídico, institucional, económico, financiero y de mercado solo puede tener sentido y urgencia en una perspectiva programática de corto, mediano y largo plazo que integre lo conducente en materia de consumo y uso de la energía, patrimonio nacional disponible, opciones tecnológicas, articulación con la economía y la sociedad, evaluación de externalidades ambientales y autodeterminación nacional en el marco de restricciones externas.

La Iniciativa presidencial omite estas consideraciones y centra su objetivo en la contratación de los particulares para explotar el petróleo y suministrar energía eléctrica. El corolario positivo de la Iniciativa es que señala al proceso de acumulación de capital, a las inversiones específicamente, como la vía adecuada para cumplir objetivos de interés nacional; esa vía debería ser la fuente de debate, análisis y eventuales acuerdos de una política energética de alcance nacional y participación democrática. Pero es una vía que reclama seriedad, planeación y asignación de prelación nacionales en la identificación, evaluación y ejecución de proyectos de inversión.