

Sobre la reforma energética y las limitaciones de lo factible

Fernando Dworak



Tras casi dos décadas de intentos, a finales del pasado mes de octubre el Congreso de la Unión aprobó una serie de reformas al sector energético. Para los partidos, es un logro democrático en la medida que las tres principales fuerzas políticas alcanzaron un acuerdo. La mayoría de los analistas coinciden en que estos cambios, si bien no son los necesarios, eran los factibles y por ello son los mejores. Sin embargo, hay quienes afirman que una vez más el desempeño de nuestros legisladores estuvo muy por debajo de lo que se esperaba de ellos.

Más allá de los discursos políticos y las críticas, es recomendable analizar las reformas a la luz de lo que requiere México y, especialmente, los factores que impiden lograr cambios de fondo. El presente artículo propone algunas líneas para hacer esta reflexión, así como propuestas para mejorar el desempeño del Poder Legislativo.

¿Para qué se necesitaba la reforma?

La principal razón para hacer una reforma energética es encontrar nuevas fuentes de ingreso, con el fin de llenar la brecha en la recaudación del erario público. Para ello, se requiere modernizar y eficientar al sector energético –en particular, a Pemex–, así como descubrir nuevos yacimientos petrolíferos.

La situación es apremiante, pues nos quedan nueve años de reservas comprobadas. En este sentido, la producción de petróleo de los primeros nueve meses de este año fue la más baja de casi una década. Esto es, en el mismo periodo de 1999 se alcanzó la producción de 2 millones 941 mil barriles diarios, contra los 2 millones 822 mil de 2008.

Por otra parte, debido a la insuficiente infraestructura, el volumen de importaciones de gasolinas se ha disparado 417% de 2004 a sep-



tiembre de este año. Es decir, importamos 40% de la gasolina que consumimos. Tan sólo en los primeros nueve meses de este año se destinaron casi 12 mil millones de dólares a la compra de este combustible: lo gastado en los últimos dos años juntos.

De seguir con esta tendencia, en menos de una década México podría ser un país importador de petróleo. Y esto es grave, pues hasta el momento la actividad es nuestra principal fuente de ingresos.

Por último, también es importante modernizar a Pemex. Para dar un ejemplo, en México se producen 24 barriles diarios por trabajador, frente a los 43 que genera PEDEVESA. Los cambios empezarán por la reforma fiscal, pero también necesitan pasar por el sindicato de trabajadores.

El entorno internacional

Por lo anteriormente expuesto, la reforma energética debería ser vista como un asunto de seguridad nacional. Además, es recomendable

tomar en cuenta tres elementos que redimensionan su importancia:

A nivel regional, existen dos grandes intereses: el que representa los Estados Unidos y el que enarbolan Cuba y Venezuela. Ambos alimentan sus maquinarias con petróleo; incluso el gobierno de Hugo Chávez destina buena parte de sus ingresos para impulsar una estrategia de integración política en nuestro subcontinente. Por su situación geográfica, México es una pieza clave para ambos bandos; y nuestra capacidad para producir petróleo es un elemento que nos hace fuertes o débiles en este juego de intereses.

En segundo lugar, la producción de hidrocarburos se está acercando a su pico. Es decir, y de acuerdo con la teoría conocida como cenit del petróleo, la producción mundial llegará a su punto máximo y desaparecerá tan rápido como creció. Cuando esto ocurra, se espera que tenga lugar una crisis energética al aumentar los precios del recurso. Mientras algunos especulan que este punto se alcanzaría en 20 o 30 años, otros pronostican que el mundo ya está entrando en esta etapa.

Bajo tal escenario, el que no tengamos la capacidad para explotar las reservas que nos quedan no significa que vayan a quedar inexploradas. Al llegar ese momento, y de no tener el mundo una fuente de energía alternativa, las diversas potencias podrían usar cualquier recurso para hacerse de los pozos existentes. De no hacerse algo pronto, México estaría en una condición de extrema vulnerabilidad para defender sus intereses.

Finalmente está el tema de la reconversión energética: al ser el petróleo un recurso no renovable, se necesita encontrar otras fuentes. Si bien algunos analistas estiman que se tendría una alternativa en un lapso de una a tres décadas, México necesita prepararse para afrontar el reto y no esperar a que otros lo resuelvan. Para eso se necesita invertir y planear, principalmente en educación.



Las limitaciones ideológicas y políticas

Aunque el tema es apremiante, parece que nuestra clase política no lo percibe así. En lugar de esperar a que en un hipotético acto desinteresado de patriotismo resuelvan este y otros problemas, es recomendable conocer las razones detrás del inmovilismo.

En primer lugar, se encuentra la existencia y vigencia de discursos que ya deberían haberse superado. Cada régimen político recurre a mitos para sustentar su legitimidad. Esto es, relatos que apuntan a un pasado, sujeto a interpretación histórica, el cual aporta claves para iluminar y justificar las peripecias del hombre o la acción social. Sin embargo la propia dinámica social, sujeta a la constante transformación, replantea los fundamentos del poder político y hace que algunos se transformen e incluso desaparezcan, para ser reemplazados por otros.

México ha vivido siete décadas con un mito:

el que generó un partido político para legitimar su dominación haciendo que su proyecto se confundiera con el de la nación. Dicho de otra forma, el PRI se presentó como el depositario de los legados de la Revolución mexicana. Con base en ello articuló sus discursos, plasmándolos en la Constitución, en el arte y en la historiografía.

Un elemento importante de este discurso es la propiedad de la nación sobre el petróleo. No importa que nuestro país conserve el sistema más cerrado del mundo en la producción de hidrocarburos: el mito nos obliga a mantener esquemas que son ya obsoletos, o de lo contrario cometeríamos un acto de traición.

Aunque ha quedado obsoleto en la praxis, el mito todavía moviliza masas y es una excelente herramienta política. El mejor ejemplo fue el uso que le dio Andrés Manuel López Obrador al oponerse a las reformas que presentó el Presidente Felipe Calderón; aunque el PRI también lo usó para sus propios fines, aumentando con ello el costo de su voto.

¿Se pueden vencer los mitos? Sí, pero se necesita de un trabajo paulatino de revisión y creación de otros. En este caso, necesitaríamos reforzar los valores de la democracia, el pluralismo y la modernidad. Aunque es un esfuerzo permanente cuya responsabilidad recaería en el Estado, se han dejado pasar ocho años sin hacer algo al respecto.

En segundo lugar, se puede avanzar poco con un sistema que fomenta la irresponsabilidad, premia el amateurismo y es incapaz de proveer soluciones de largo alcance. Es decir, la falta de continuidad en las carreras políticas —en particular, las legislativas— hace que la clase política se oriente permanentemente en alcanzar soluciones de corto plazo, pues sus metas personales se enfocan hacia el siguiente encargo. Semejantes resultados se seguirán obteniendo sea cual fuere el partido en el gobierno, la correlación de fuerzas que exista en el Congreso o quiénes sean diputados y senadores.



Las posturas de los partidos

Una vez definidos tanto la necesidad de la reforma como el entorno internacional, los discursos de poder vigentes y las limitaciones institucionales, pasemos a revisar de manera somera las posturas de los tres principales partidos en materia energética. Lo anterior se hará con base en las iniciativas que presentaron.

En principio, los partidos están de acuerdo en que Pemex requiere de una organización y modernización administrativa. De igual forma, hay consenso en que esta compañía debe recibir un tratamiento fiscal igual o similar al de cualquier otra empresa industrial. Sin embargo, no hay consenso sobre la forma de generar nuevas fuentes de ingreso y, en particular, a la participación que se le daría a la iniciativa privada en la explotación del petróleo.

El Presidente Felipe Calderón presentó sus iniciativas durante los meses de abril y mayo, las cuales fueron complementadas por los legisladores del PAN. Las propuestas eran:

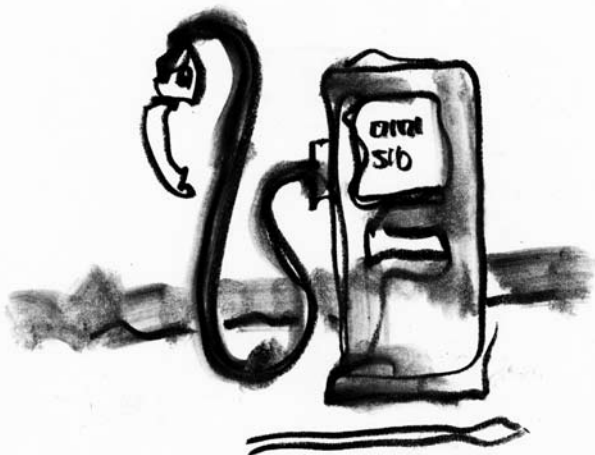
I) Abrir a la iniciativa privada las áreas de refinación, transporte, distribución y almacenamiento de los productos petroquímicos; II) establecer contratos de riesgo para que las empresas participen en la exploración (esto es, contratos de pago variable que premian los buenos resultados del proyecto); III) crear los “Bonos Ciudadanos” que, aunque no otorgan derechos patrimoniales o corporativos sobre Pemex, permiten la participación en las ganancias; IV) reforzar las atribuciones del Consejo de Administración de Pemex a través de la incorporación de cuatro consejeros independientes; V) fortalecer a la compañía, dándole autonomía de gestión para el manejo de su presupuesto y deuda; y VI) crear un Comité de Transparencia y Auditoría.

Antes de presentar su iniciativa, el PRI mostraba posturas que iban desde la oposición radical hasta la afinidad con la propuesta del Presidente Calderón. Una vez terminados los foros de consulta en el Senado, presentaron su iniciativa el pasado 23 de julio. Sus planteamientos:

I) Otorgar el derecho a Pemex de contratar deuda bajo supervisión gubernamental; II) modificar la actual Ley Orgánica de la empresa, dándole la titularidad de ésta al secretario de Energía; III) crear organismos que laborarían bajo contratos de largo plazo; IV) someter a los consejeros independientes a la ratificación del Senado.

Finalmente el PRD se dividió entre la institucionalidad y la subversión, pues López Obrador convirtió al tema en una bandera política. Durante la primera fase de la discusión, y debido primordialmente a los problemas surgidos a partir del proceso de renovación de las dirigencias del partido, el tabasqueño tuvo la capacidad de imponer su línea. Gracias a ello tuvo lugar la toma de las tribunas del Congreso durante el mes de abril, así como la consulta contra la iniciativa del Presidente Calderón, que terminó en un ejercicio ocioso, partidista y que todos pagamos.

El 24 de agosto este partido presentó su iniciativa. Se proponía: I) fortalecer a Pemex como



un organismo público, dotado de autonomía de gestión y presupuestal; II) fortalecer el papel de la Secretaría de Energía en la vida de la paraestatal; III) crear un Consejo Nacional de Energía como órgano superior de coordinación y programación del sector; IV) rechazar a los contratos de riesgo bajo “todas sus formas y disfraces”; V) permitir la participación privada en la construcción de refinerías y ductos; VI) obtener financiamiento a través de medidas como la modificación de la tasa del derecho ordinario de hidrocarburos y el combate a la corrupción.

¿Por qué se llegó a un acuerdo?

Como ya se dijo, tanto Carlos Salinas de Gortari como Ernesto Zedillo y Vicente Fox intentaron reformar el sector energético con poco éxito. Sin embargo, y aunque los primeros meses parecía que los partidos no querían entrar a un acuerdo en la materia —e incluso adoptaron tácticas para ganar tiempo, como los foros de debate que realizó el Senado—, en esta ocasión se pudo aprobar un paquete de iniciativas. Se podría pensar en varias razones.

En primer lugar, y al contrario de lo que llegaron a proponer sus antecesores, el paquete de iniciativas presentado por el Presidente Calderón omitió reformar a la Constitución Política. Esta decisión limitó los alcances de las transformaciones, cierto, pero no es factible cuestionar un dogma constitucional si antes no se hace una labor de socialización previa.

Otra razón importante fueron las elecciones de 2009. De esa forma, el PAN tenía la motivación de presentar la aprobación de una nueva reforma estructural; el PRI el mostrarse como un partido negociador y responsable; y el sector más institucional del PRD atemperar los costos electorales que presumiblemente le traerá el activismo de Andrés Manuel López Obrador.

La crisis económica, originada en Estados Unidos, también jugó un papel importante en la aprobación de la iniciativa, en la medida que representó un apremio adicional para alcanzar un acuerdo. Sin embargo, también fue un factor frente al que nuestros legisladores actuaron de manera reactiva y —quizá— fuera de tiempo. Es decir, hace seis meses el precio de la mezcla mexicana por barril de petróleo estaba en aproximadamente 12 dólares. Hoy está en 66 y la tendencia va a la baja. Por lo tanto, este mercado está perdiendo atractivo.

La reforma factible

Los dictámenes aprobados por el Congreso incluyen los siguientes puntos: I) generar candados a los contratos que acuerde Pemex, para evitar el pago con renta petrolera o con porcentajes de hidrocarburos; II) impulsar la participación de los proveedores nacionales; III) establecer la explotación conjunta de yacimientos transfronterizos, de acuerdo con los tratados internacionales que México pudiera establecer; IV) crear la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para regular, y supervisar, la exploración y extracción de hidrocarburos de hidrógeno; V) modificar el régimen fiscal de Pemex, dotando a la paraestatal de mayor autonomía presupuestal; VI) otorgar a la Secretaría de Energía mayor autoridad para establecer y conducir la política energética del



país; VII) incorporar al Consejo de Administración de Pemex cuatro consejeros profesionales, ratificados por el Senado; VIII) instalar comités de transparencia y rendición de cuentas, desempeño y evolución de inversiones, remuneraciones y cuidado del medio ambiente en la paraestatal; y IX) definir instrumentos para apoyar la generación de electricidad a través de energías renovables.

Sin embargo, se desechó la posibilidad de que la iniciativa privada construya u opere refinerías. Se evitó tratar el tema del sindicato de los trabajadores petroleros. Tampoco se habló sobre los denominados “bloques de exploración y explotación”, esto es, áreas exclusivas para un sólo contratista mediante alguna variante de los contratos múltiples, lo cual excluye a Pemex del control de las decisiones sobre los trabajos de exploración y explotación.

¿Qué tan bien servirá la iniciativa? Es difícil saberlo. La exclusión de los “contratos de riesgo” y el esquema de contratos aprobados puede resultar poco atractivo para los inversionistas. De manera adicional, la crisis económica hace que Pemex compita con otros países y actividades productivas por los pocos recursos que están disponibles.

Van a pasar entre cuatro y cinco años para ver si esta reforma funcionó o no. Para ese momento ninguno de los diputados y senadores

que la aprobaron se encontrará en su actual encargo: en lugar de rendir cuentas con base en resultados, habrán brincado a otro encargo prometiéndole otro conjunto de promesas.

Las lecciones de la reforma energética

Si la reforma en materia energética estuvo por debajo de lo que se necesitaba, y esto viene sucediendo con cada tema de la agenda nacional desde hace varios sexenios, entonces el problema no se encuentra en los políticos como individuos sino en las reglas del juego. Por lo tanto, se recomienda trabajar en los siguientes elementos:

Revisar los discursos de poder existentes. Llevamos ocho años cargando los mitos políticos de un régimen que los creó para justificar su dominación. El problema es que se han vuelto obsoletos y son un verdadero obstáculo para el desarrollo nacional. Lo anterior le resta eficacia al gobierno y limita los alcances de cualquier reforma. Es recomendable que el partido con mayor solidez en principios y doctrina haga un esfuerzo serio y de fondo para generar una nueva cultura democrática.

Retomar el liderazgo en el debate sobre el cambio institucional. Una de las razones por las que no han prosperado los ejercicios de replanteamiento de nuestro marco legal es porque no se han desarrollado las preguntas adecuadas. Es decir, lejos de cambiarlo todo en un solo ejercicio, es recomendable preguntarnos primero en qué aspectos no somos un país moderno. Inmediatamente salta a la vista un arreglo que, salvo nuestro país y Costa Rica, el resto de las democracias occidentales lo superaron en el siglo XIX: la reelección inmediata de los legisladores. Visto de esa forma, el Congreso no ofrece soluciones reales a nuestros problemas por falta de lo que se ha llamado “voluntad política”, sino porque los legisladores no son responsables más que ante unas cúpulas partidistas. Por lo tanto, seguiremos teniendo resultados pobres si no abarcamos este tema con seriedad. Además, el tema forma parte de nuestra plataforma política desde los años sesenta del siglo pasado. **B**