

SOBRE LAS PROPUESTAS DE REFORMA ENERGÉTICA



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE
MÉXICO



Grupo Nuevo
Curso de Desarrollo

Octubre 2013

GRUPO NUEVO CURSO DE DESARROLLO



Sobre las propuestas de reforma energética

Grupo Nuevo Curso de Desarrollo
Sobre las propuestas de reforma energética

Diseño y formación: Programa Universitario de Estudios del Desarrollo

D.R. © Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán,
C.P. 04510, México

Prohibida su reproducción parcial o total por cualquier medio, sin autorización escrita del titular.

Hecho e impreso en México

Sobre las propuestas de reforma energética



En diversos textos el Grupo Nuevo Curso de Desarrollo ha dado a conocer opiniones sobre la reforma energética como parte de una posición más amplia sobre la estrategia nacional de desarrollo. Tras revisar las iniciativas de reforma presentadas al Congreso de la Unión y atentos al debate que han suscitado, los integrantes de dicho Grupo, expresamos las siguientes consideraciones.

Es evidente la necesidad de reformar la política energética nacional en el contexto de una estrategia nacional que garantice una oferta suficiente y diversificada de fuentes sustentables y seguras de abastecimiento energético, que además tengan un uso eficiente en todas las fases desde la producción al consumo, y que, sobre todo, maximice el impacto del aprovechamiento del petróleo, gas y otras fuentes de energía sobre el desarrollo y el bienestar nacional.

La necesidad de fortalecer PEMEX también es indiscutible, y debe ser atendida acudiendo a las mejores opciones para el desarrollo cercano y a largo plazo. Sin embargo, el criterio rector de una reforma energética no puede ser la continuidad de un enfoque que privilegia la extracción y exportación de petróleo crudo, en especial de yacimientos en aguas profundas o de nuevo tipo, ni las consideraciones inmediatas de atracción de capitales.

La reforma debe garantizar la seguridad nacional, vincular la política energética al fortalecimiento del aparato productivo y a un desarrollo tecnológico, regional e industrial que aproveche las capacidades nacionales. Las disponibilidades probadas y potenciales de combustibles fósiles potenciarían la transición hacia una matriz energética diversificada con fuentes alternativas.

No ha quedado demostrada la necesidad de la reforma constitucional presentada por el Ejecutivo, que resulta especialmente preocupante porque se propone privar a la industria petrolera nacional de su carácter estratégico, con todas sus consecuencias, incluidas las derivadas del TLCAN, así como eliminar la exclusividad del Estado en la industria sin precisar en forma explícita e inequívoca el resto del entorno jurídico.

Los alcances y modalidades de la iniciativa carecen de una argumentación que corresponda a la magnitud de los cambios propuestos. El debate ha comenzado en una situación de insuficiente información sobre las implicaciones de las reformas constitucionales, en especial en lo que se refiere a la transformación del régimen de propiedad y distribución de la renta petrolera, de las figuras de contratación y de los otros aspectos clave que se encuentran en debate.

No es recomendable emprender una reforma energética sólo a partir de las iniciativas de cambios constitucionales propuestas, y sin presentar o al menos ofrecer una idea suficientemente clara de los contenidos de la legislación secundaria y de sus implicaciones reglamentarias. Como se ha hecho en otros temas, en este caso conviene que los cambios constitucionales se decidan con conocimiento suficiente de las modalidades concretas que adoptará la política petrolera, y más en general la energética, en todas las etapas de su ciclo, y en las interrelaciones con el sistema eléctrico y en general de todas las fuentes de energía, es decir, con una clara definición de las rutas y los alcances de la legislación secundaria que se derivaría de las reformas constitucionales.

Lo anterior está lejos de tratarse de un prurito de técnica legislativa, pues deja en duda mecanismos concretos tan importantes como aquéllos por los que se decidirá la distribución de la renta petrolera entre el Estado y los particulares que podrían acudir a los mecanismos de contratación que eventualmente se adopten, poniendo en juego las valiosas fuentes de ingresos con los que, a causa de nuestra precaria fiscalidad, se siguen financiando tantos programas de desarrollo.

También está ausente una clara definición de las acciones de transparencia, de un manejo adecuado de la industria, y de la forma en que se aplicarían las eventuales nuevas modalidades de contratación. Se requiere conocer con detalle el contenido, limitaciones y características de los contratos o las concesiones, a las que abrirían la puerta las iniciativas de reforma constitucional. Este requisito es vital, porque en la discrecionalidad y opacidad reside el origen de la corrupción.

Como manifestación de la estrecha relación entre la reforma hacendaria y la energética se presentó también, por parte del Ejecutivo, una iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos que incluye el cambio del régimen fiscal de PEMEX, pero sin aclarar el nuevo contexto de política petrolera y energética. Entre otras características, el nuevo régimen consiste en la introducción de figuras de contratación que no pueden admitirse en tanto no se conozcan sus detalles, y se debatan a fondo sus ventajas o desventajas.

Sería necesario precisar, entre otros aspectos, cuál sería la secuencia y los mecanismos para cubrir el retiro paulatino de PEMEX del esquema fiscal actual, cómo se garantizaría la canalización efectiva de los beneficios del petróleo al desarrollo del país, y qué salvaguardas se adoptarían para evitar la dilapidación de los beneficios.

El propósito de fortalecer la inversión propia y la capacidad económica de PEMEX es indiscutible, pero la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos contiene previsiones que pueden terminar debilitando a la paraestatal al dar un trato más favorable a las empresas privadas que se beneficien con contratos, y puede ir relegándola a un lugar marginal en la actividad petrolera, al menos en la más rentable.

También introduce nuevas figuras que pueden volver más compleja, opaca y onerosa la actividad, con el fideicomiso y la comercializadora propuestas. No puede haber una reforma al régimen fiscal de PEMEX que lesione su capacidad operativa y financiera.

Frente a una tendencia inercial de crecimiento económico a la baja, se postula que la reforma energética daría un aumento adicional del producto interno bruto de 0.7 por ciento anual en promedio de 2015 al 2018, como resultado de la inversión adicional esperada y de una mayor productividad. Estos y otros resultados esperados de la reforma energética, además de insuficientes, no están demostrados ni argumentados, ni contienen previsiones para apoyar a la inversión privada nacional.

La expectativa de más crecimiento y empleo con las reformas propuestas, en este caso la del sector energético, pasan por alto la dinamización económica mediante opciones alternativas de fortalecimiento productivo; conocidas otras experiencias, es posible que se esté sobreestimando el potencial de atracción de inversiones y de generación de empleo. En todo caso, para los fines fiscales resulta riesgoso aventurar una reforma energética en condiciones de tan elevada incertidumbre, y de cálculos insuficientes sobre sus posibles beneficios, sobre todo cuando no se contrastan con otras alternativas. Más en general, el respaldo a las iniciativas de reforma constitucional requiere soportes rigurosos y transparentes.

Adicionalmente, no pueden dejar de considerarse los posibles riesgos a largo plazo de la transición y articulación entre la reforma tributaria y la energética. La debilidad fiscal mexicana podría ser mayor si no se cumplen las expectativas de atracción de inversiones, de volúmenes de producción y exportación y de precios internacionales del petróleo, ya que según las mismas proyecciones de los Criterios Generales de Política Económica para 2014, las finanzas públicas dependerán más del petróleo hacia 2018.

Pensamos que las propuestas de reforma energética y la iniciativa de Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos deben ser debatidas con otros ritmos y modalidades, y por lo tanto solicitamos al Congreso que no precipite sus decisiones. Resulta imprescindible subsanar omisiones en asuntos medulares y disponer de propuestas completas que no estén sujetas a interpretación interesada, a fin de poder conocer el contenido, alcance, divergencias y posibles coincidencias entre las distintas iniciativas y tener un debate serio y articulado.

Son bienvenidos los foros que se realizan en el Congreso, pero la deliberación pública debe ser mejor y más amplia, con un calendario acotado pero más flexible. Es necesario, por ejemplo, abordar con más cuidado las implicaciones ambientales de una reforma energética, sobre todo en la explotación de gas y petróleo de yacimientos asociados a lutitas y especialmente en el uso y el costo del agua en estos procesos, buscando la sustentabilidad de toda la cadena.

También se impone profundizar en los requerimientos tecnológicos y las capacidades nacionales para cubrirlos, y abordar otros elementos que no deben quedar fuera del debate, incluyendo la urgente necesidad de fortalecer los organismos especializados de investigación y desarrollo tecnológico relacionados con la energía, y de incorporar mayor valor agregado nacional a la cadena de inversión y producción de petróleo y gas y su procesamiento industrial. El debate, en síntesis, debe abrir espacios para reflexionar y discutir de manera plural e informada sobre una estrategia integral de transición energética.

Eugenio Anguiano, Ariel Buirra, Cuauhtémoc Cárdenas, Rolando Cordera, Mauricio de María y Campos, Saúl Escobar, Gerardo Esquivel, Mario Luis Fuentes, Carlos Heredia, David Ibarra, Leonardo Lomelí, Juan Carlos Moreno, Ciro Murayama, Jorge Eduardo Navarrete, Enrique Provencio, Jaime Ros, Norma Samaniego, Jesús Silva Herzog Flores, Carlos Tello.

18 de octubre de 2013