

DETALLES QUE NO SE DEBEN PERDER DE VISTA EN LA DISCUSIÓN ENERGÉTICA



El Centro de Investigación para el Desarrollo A.C. (CIDAC) ha propuesto una agenda de temas a seguir en la discusión energética. A partir de las preguntas planteadas por el cineasta Alfonso Cuarón a Enrique Peña Nieto; **Luis Serra**, investigador de CIDAC, destaca **los detalles que no deben perderse de vista de cara a la presentación de las leyes secundarias**. A partir del trabajo de investigación que ha realizado CIDAC, ponemos énfasis en las letras chiquitas, que verdaderamente definirán el éxito o el fracaso de esta reforma, y que pueden consultarse en el sitio ReformaEnergetica.cidac.org

Precios de energéticos

En algunos casos, como el de la gasolina, no habrá reducción en precios. En los demás casos, la reducción de los precios no es un proceso inmediato.

La gasolina es un combustible de origen fósil cuyo consumo dispendioso tiene que ser disuadido para minimizar su contribución a la emisión de gases de efecto invernadero – responsables del cambio climático. Por ello, la reforma social y hacendaria estableció un impuesto al carbono para desincentivar en alguna medida el consumo de gasolinas. En cuanto al gas, el precio no disminuirá en tanto que no contemos con la [infraestructura necesaria para satisfacer la demanda](#), misma que actualmente está limitada al transporte de 5 mil millones de pies cúbicos diarios, cuando la demanda sobrepasa ya los 8 mil millones. Esto vuelve necesaria la importación de gas natural licuado, cuyo precio es de 4 a 6 veces más alto que el del gas transportado por ducto. Este exceso de demanda de gas natural, aunado a la obsoleta e insuficiente infraestructura del sistema eléctrico nacional, evitarán la [disminución del precio de la electricidad](#), sobre todo si se pretende eliminar la ineficiente subvención que ahora mismo prevalece.

La reforma energética tiene el potencial de promover un sector energético sustentable, diversificado y competitivo que permita al país generar empleo y contar con los insumos energéticos necesarios para el desarrollo sustentable de sus actividades productivas. Sin embargo, estos beneficios dependen en gran medida del marco institucional que establezca la legislación secundaria y la capacidad de ejecución y voluntad política del gobierno para conducir la política energética y educativa del país en dicho sentido.

El cronograma de los beneficios no resulta claro porque no se conoce la legislación secundaria. Sin embargo, los beneficios esperados por la explotación de los yacimientos de aceite y gas en aguas profundas del Golfo de México no serán percibidos en el sexenio del Presidente Enrique Peña Nieto. Tampoco parece que sea posible establecer una industria de gas *shale* como la estadounidense durante su gestión. Los beneficios de menores tarifas y un mejor servicio eléctrico pueden darse en un horizonte temporal menor. Finalmente, la creación de empleos también tiene un horizonte temporal corto, pero para que los mexicanos sean los principales beneficiarios de dichos empleos y éstos sean de calidad, falta establecer un programa de capacitación y desarrollo de talento en el sector agresivo.

Medio ambiente

Las prácticas de explotación intensiva de recursos no renovables, como lo son los hidrocarburos (i.e. petróleo y gas), no sólo tiene consecuencias en el medioambiente, sino implicaciones intergeneracionales también. La explotación de hidrocarburos debe realizarse con base en un portafolio de inversión eficiente y maximización de beneficios que considere su diseminación a los mexicanos del presente y del futuro. Una medida adoptada en ese sentido fue la creación del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Sin embargo, los ahorros de largo plazo previstos por dicho fondo son ínfimos y ponen de manifiesto que los recursos de explotación seguirán siendo utilizados para gastos corrientes.

En cuanto a los posibles impactos medioambientales, se tendrá que tener consideraciones técnicas especiales que evalúen los altos riesgos de proyectos en aguas profundas y gas *shale*. En cuanto a éste, se deberá tener cuidado con el manejo del agua, insumo principal en el proceso de explotación y recurso escaso en las zonas donde se encuentran los yacimientos de dicho gas no convencional.

La [responsabilidad de salvaguardar el desarrollo de un sector de hidrocarburos sustentable y eficiente](#) recaerá en la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos, órgano conformado a partir de la reforma constitucional en materia energética. La legislación secundaria deberá especificar los procedimientos institucionales por medio de los cuales dicha agencia tendrá que sancionar a empresas cuya actividad tenga un impacto dañino en el medioambiente.

Energías Renovables

Existen una meta e instrumentos establecidos por la Ley para el Aprovechamiento de las Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energético. La proveniencia de los recursos está determinada por el Fondo para la Transición Energética y el Aprovechamiento Sustentable de la Energía. También existe una partida de inversión de largo plazo contenida en el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. No obstante, [existen tres retos principales para lograr la transición energética del país hacia fuentes renovables](#): 1) Falta infraestructura en la transmisión y distribución eléctrica para llevar la energía producida por fuentes renovables en áreas remotas hacia la red; 2) Falta establecer una base sólida de capital humano en el sector energético en general, y en el área de fuentes renovables en particular que sea capaz de desarrollar soluciones tecnológicas; y, 3) Falta generar incentivos y destinar recursos para la transferencia tecnológica que permita no sólo tener conocimiento sobre el uso de las tecnologías limpias, sino también promover un proceso de difusión del conocimiento y de innovación.

Contratos petroleros

Para evitar más casos como el de Oceanografía se necesita lo siguiente: 1) Transparencia en cuanto a los contratos de exploración y explotación de hidrocarburos (así como en el resto de la cadena de valor) y en el sector eléctrico; y, 2) Establecer un mecanismo de rendición de cuentas para todas las partes involucradas en dichos contratos.

Se sabía que Oceanografía era una empresa con un riesgo financiero alto y aún así le concedió el contrato con Pemex. Si hay esquemas de transparencia que informen al público sobre qué empresa está en un proceso de licitación y para qué proyecto, se puede promover un ejercicio de rendición de cuentas que señale irregularidades en los procesos de selección de contratistas. Se necesita establecer un esquema de gobierno abierto en el que la sociedad cuente con toda la información disponible para hacer una evaluación sobre el quehacer del gobierno. En el caso del sector energético, se requiere un proceso de este tipo para evaluar la asignación de contratos de la Secretaría de Energía con el apoyo técnico de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Poder de transnacionales petroleras

Cuando Noruega comenzó su historia de éxito en la producción petrolera se enfrentó a la misma pregunta. Fueron diversas las medidas adoptadas por el gobierno noruego. Primero, iniciaron de forma decidida un proceso de creación de técnicos y profesionales del sector que fuera capaz de absorber en muy poco tiempo los conocimientos y el estado de arte en el sector. De esta forma, si las empresas tradicionales amagaban con irse, Noruega contaba con los recursos humanos para encargarse de las operaciones. Segundo, establecieron esquemas contractuales en las concesiones que establecieron que la explotación de los hidrocarburos tendría que favorecer al interés nacional, el cual comprendía una explotación sustentable (criterio intergeneracional) y con respeto al medioambiente. Los contratos establecían grandes [regalías](#) para el estado noruego y ganancias estándar de mercado para las empresas concesionarias. El proceso de [otorgamiento de concesiones y otro tipo de contratos en México](#) debe obedecer estos criterios, y para garantizar que la sociedad pueda increpar al gobierno si no se lleva a cabo de este modo, tendrán que otorgarse con completa transparencia y acceso a la información.

Regulación

Se cuenta con la Comisión Nacional de Hidrocarburos, quien será apoyo técnico de la Secretaría de Energía para establecer los criterios de otorgamiento de licencias y demás contratos en exploración y explotación de hidrocarburos. Además, la Agencia Nacional para la Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos velará porque el sector se desarrolle bajo criterios de sustentabilidad. La imposición de prácticas de depredación de empresas privadas en el sector dependerá de qué tipo de dientes se le asigne a estos reguladores. Se requiere [dotarlas de facultades y recursos \(humanos y financieros\) para que puedan llevar a cabo su labor](#) en tal sentido. La legislación secundaria tendrá que establecer los mecanismos institucionales para empoderar a los órganos reguladores.

Productividad de Pemex

[Convertir a Pemex en una empresa productiva eficiente](#) implica resolver los problemas de corrupción, pero no sólo hacia el interior del sindicato, sino también el que existe en la celebración de contratos con empresas que representan un riesgo financiero alto, como lo fue en el caso de Oceanografía. Además, implica también un combate a la filtración de

información privilegiada que facilita el ordenamiento de los poliductos por parte del crimen organizado y que representa hasta la mitad de los recursos destinados al subsidio a gasolinas. Incrementar la productividad de Pemex también exige una revisión sobre su portafolio de inversiones, mismo que debe centrarse en actividades para las cuales Pemex es fuerte, como producción en aguas someras (y menos en campos maduros o campos con altas complicaciones geológicas como Chicontepec). Finalmente, Pemex no puede ser más productiva si no se destinan recursos de forma decidida a la formación de técnicos y profesionales. La inversión en recursos humanos en Pemex debe ser en sus áreas productivas (i.e. Exploración y Producción) y no en áreas que pueden convertirse en estériles y excesivamente burócratas si presentan un alto crecimiento en sus recursos humanos, tal y como fue el caso del Corporativo desde la administración de Vicente Fox.

Presupuesto federal “petrolero”

El aporte del petróleo seguirá siendo dirigido a las arcas del gobierno federal. El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo será el encargado de conglomerar y hacer los pagos correspondientes. A pesar de que su fiduciario es el Banco de México y cuenta con un consejo técnico, éste será presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El dictamen aprobado de reforma constitucional en materia energética ya establece que el fondo tendrá que cubrir los requerimientos establecidos por el Presupuesto de Egresos de la Federación, de tal suerte que el petróleo seguirá siendo [la fuente más importante de fondeo a las finanzas públicas](#). Incluso, si el ahorro de largo plazo del fondo “se vuelve demasiado grande”, el remanente será devuelto a la Tesorería de la Federación. En este sentido, como la reforma social y hacendaria no fue eficiente en incrementar la base gravable de contribuyentes, no fue posible modificar el régimen fiscal de Pemex para que ésta dejara de pagar tasas por pago de derechos del 65% de sus ventas (como actualmente sucede), y en cambio pagara lo mismo que otras empresas como PDVSA, Statoil y Ecopetrol, cuyas tasas oscilan entre el 20% y 35%.

Utilidades de la paraestatal

El Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo tiene por objeto la [canalización adecuada que provenga de la explotación de los hidrocarburos](#). El problema es que si bien la mayoría de los recursos será asignada a un fondo cuyo fiduciario es una entidad que goza de gran reputación a nivel internacional (el Banco de México), el comité técnico del fondo está presidido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Más aún, se puede dudar sobre el compromiso que tendrá Hacienda con tal canalización adecuada, ya que en cuanto los beneficios generados por este fondo rebasen un monto determinado, serán destinados a la Tesorería de la Federación. De este modo, el fondo pareciera incrementar la facultad que Hacienda ya ejerce sobre los recursos petroleros en el país y, por tanto, podrá hacer todavía un uso de los recursos provenientes de la explotación de los hidrocarburos que no obedezca a los intereses de sus propietarios, es decir, la nación, y si a los intereses del gobierno en turno.

Para revertir tal situación, se tendría que incrementar el monto de recursos de la explotación de hidrocarburos que se destina a ahorro de largo plazo para la inversión en

proyectos de ciencia y tecnología, educación, pago de pensiones y proyectos de energías renovables. Es cierto que esto dejaría un hueco en las finanzas públicas por la menor percepción de recursos provenientes del pago de derechos en la explotación de hidrocarburos, pero esto se podría solventar con una reforma fiscal que efectivamente aumente la base gravable –a través de un mayor impuesto al consumo– y promueva incentivos para el pago de impuestos por parte de la sociedad a través de un ejercicio de gasto público eficiente que destine recursos a bienes públicos y obras que beneficien a la población.

Reforma energética eficiente

Las reformas de apertura de mercados del gobierno de Salinas de Gortari estuvieron caracterizadas, más allá de la opacidad y tráfico de influencias, de errores fundamentales para el establecimiento de competitividad en los mercados. Tomemos sólo el caso de la privatización de Teléfonos de México. En aquella ocasión, se le asignó a un único comprador la totalidad del sector. En consecuencia, se gestó un monopolio privado. En esta ocasión, por ejemplo, la apertura del sector eléctrico tal y como está propuesta en el dictamen aprobado de la reforma constitucional en materia energética, evita dicha situación al mantener la red de transmisión y distribución, así como el despacho de electricidad en manos del estado mexicano.

Dicho esto, es cierto que el partido que representa el Presidente Peña Nieto carece de cualquier tipo de credibilidad en cuanto a que esta reforma efectivamente brindará los beneficios prometidos. Por lo tanto, más allá de que la reforma energética actual no está estructurada de la misma forma que los procesos de apertura llevados a cabo por el gobierno de Salinas de Gortari, no existe ningún tipo de garantía que los resultados que producen abismos sociales no se repitan.

Para que los [potenciales beneficios de la reforma energética](#) no caigan en pocas manos y sirvan a los intereses del país, se requiere un entramado de transparencia, rendición de cuentas y, sobre todo, la ejecución de las sanciones previstas por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Pero además, se necesita un ejercicio de gasto público eficiente y transparente que permita a la opinión pública identificar, rastrear y evaluar cuál es el destino de los recursos públicos.

ACERCA DEL CIDAC

El [Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.](#) (CIDAC) es un think tank independiente, sin fines de lucro, que realiza investigaciones y presenta propuestas viables para el desarrollo de México en el mediano y largo plazo. Su objetivo es contribuir, mediante propuestas de políticas públicas, al fortalecimiento del Estado de Derecho y a la creación de condiciones que propicien el desarrollo económico y social del país, así como enriquecer la opinión pública y aportar elementos de juicio aprovechables en los procesos de toma de decisión de la sociedad.