

Rodrigo Alpízar Vallejo, Octavio Lara Hernández**
y Alejandro Uribe Valle****

El consorcio o la asociación industrial como una estrategia de oportunidad de la Industria Nacional dentro de la Reforma Energética del País

SUMARIO: I. Introducción. II. La Reforma Energética en contexto. III. La temporalidad de la implementación. IV. ¿Qué sigue? V. Los alcances y límites de las leyes que fomentan el desarrollo de cadenas productivas. VI. Las propuestas de la industria en materia de contenido nacional. VII. Una reflexión final: retomando el sentido la Reforma.

I. Introducción

Durante décadas, los sectores de petróleo, gas y electricidad de México habían permanecido como monopolios gubernamentales, perdiendo poco a poco su ventaja competitiva, así como las inversiones y la tecnología que el sector público ya no pudo proporcionar, lo cual, derivó en una pérdida de competitividad para el país.

* Presidente Nacional de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) para el período 2014-2015. Ingeniero Mecánico Administrador por el ITESM-Campus Ciudad de México, con estudios de Planeación Estratégica en el ITAM, Empresario de la industria Metalmecánica.

** Vicepresidente del Comité de Energéticos de CANACINTRA. Licenciado en Derecho por la UNAM, con estudios de Maestría tanto de la misma universidad como por la George Washington University, en donde se especializó en Impuestos Internacionales.

*** Coordinador del Centro de Estudios Económicos de CANACINTRA. Economista por el ITESM-Campus Ciudad de México con estudios de Maestría en Políticas Públicas por la Australian National University con especialidad en Análisis Político.

Por un lado, Petróleos Mexicanos, PEMEX, en su condición de Empresa Productiva del Estado, ahora puede participar en contratos o *joint ventures* con empresas privadas para ampliar las reservas de petróleo y gas, hidrocarburos extracto de aguas profundas o campos de esquisto, para así refinar y producir productos petroquímicos, entre otras actividades antes reservadas exclusivamente al Estado. En este mismo sentido, Comisión Federal de Electricidad, CFE, por su parte, mantiene el control de la transmisión y distribución de energía eléctrica, pero se abre a la generación privada y la distribución al por menor de electricidad a los consumidores, unificando el mercado eléctrico nacional.

Esta reforma pone a México en el camino de unirse a las profundas transformaciones que han tenido lugar en el panorama energético de América del Norte, caracterizado por la reindustrialización de los Estados Unidos a partir de insumos energéticos a precios competitivos por la vía de la explotación del *shale gas*.

Con la apertura del sector energético, México atraerá las inversiones y tecnologías necesarias para satisfacer mejor a su diversa y creciente demanda de energía doméstica, y al mismo tiempo recuperar su papel como un actor clave en los mercados mundiales del petróleo.

II. La Reforma Energética en contexto

La Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), reconoce el avance que se logra con esta Reforma, ya que desde su creación y con espíritu modernizador ha representado los intereses de la industria e impulsado el crecimiento de la planta productiva, evolucionando de acuerdo al desarrollo del país y de las instituciones gubernamentales y sociales.

El sector energético en todas sus dimensiones –hidrocarburos, electricidad y energías renovables– debe de ser un factor clave para afianzar la democratización de la productividad en nuestro país como un importante instrumento de política industrial que fomente la generación de empleos, el avance tecnológico, y la inclusión social.

La Reforma Energética es la Reforma Estructural más significativa en la historia económica de México desde la firma y puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) hace 20 años. ¿Por qué se hizo la Reforma? En opinión de la Industria, porque es impostergable crecer más y crecer mejor. Debemos acelerar el paso, sí, pero estableciendo el balance óptimo entre crecimiento dinámico con inclusión social y económica,

ya que poco útil resulta un crecimiento acelerado pero concentrado en pocos sectores, regiones y empresas. De hecho, la génesis de la Reforma tuvo como objetivo principal impulsar el crecimiento económico retomando el componente del mercado interno.

Para el país, la Reforma Energética implica un elemento fundamental para replantear las posibilidades en el desarrollo de México en ésta y en la próxima generación. A nivel de las regiones, la Reforma nos lleva a pensar en la necesidad de políticas públicas que deriven en una redistribución de la concentración de la riqueza para balancear las disparidades y la heterogeneidad que caracterizan a la economía mexicana.

Por ello, el objetivo de este cambio disruptivo en los paradigmas del quehacer público deberá de aportarle al Producto Interno Bruto (PIB) un acumulado de 3.5 puntos porcentuales en un horizonte de 5 años en el mejor de los escenarios. Diversas estimaciones sugieren que una buena ley secundaria podría traducirse en un crecimiento adicional del PIB de entre 0.5 y 1 por ciento anual. El reto está en que no obstante a la crisis de credibilidad y confianza pública por la que atraviesa el país desde hace seis meses, la Industria y el Gobierno no dejen de mantener como la mayor de las prioridades una agenda para el crecimiento.

Es pertinente comentar que la discusión de la reforma energética, no fue, como lo quisieron ver algunos actores, una batalla épica entre “los buenos y los malos mexicanos”, y para bien del país, no se presentaron las condiciones de descontento social que articularan una crisis de magnitudes inimaginables que dividieran a la nación.

III. La temporalidad de la implementación

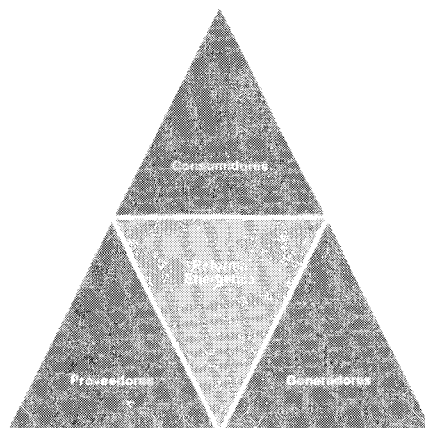
En el *horizonte inmediato* se percibe un proceso de ajuste para el sector en el contexto de la situación económica que prevalece a nivel mundial en el mercado petrolero, especialmente si se toma en cuenta que la mayor apuesta del gobierno federal estaba en la Inversión Extranjera Directa, que sería atraída por la liberación histórica del sector energético, con un especial énfasis en la exploración y producción de hidrocarburos.

En el *horizonte mediano*, de corto plazo, la dinámica de implementación de la Reforma deberá construir las bases para potencializar el crecimiento del PIB y fomentar la inclusión social para así abrir el espacio de democratización de la productividad que esta buscando la administración del Presidente Enri-

que Peña Nieto. En el *largo plazo*, se estará hablando de la transición energética y las medidas de control para el cambio climático⁴ habiendo pasado el punto de inflexión del 2026.⁵

El mayor potencial de la Reforma desde el punto de vista de la industria, lo explica un triángulo conceptual -como se muestra en la Figura 1- que muestra nuestras necesidades como consumidores que buscan insumos a precios competitivos para sus procesos productivos; como proveedores de la cadena energética en todas sus etapas y en todas las cadenas productivas que se eslabonan con el sector; y como generadores de energía ante las posibilidades que puede abrir la normatividad secundaria. En este último punto nuestro énfasis está en las energías renovables.

Figura 1
Triángulo conceptual de la Reforma Energética



Fuente: Elaboración propia.

⁴ México debe reducir la emisión de gases de efecto invernadero (GEI) en 30% para el año 2020 y en 50% para 2050, según la Ley de Cambio Climático publicada en junio de 2012 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), y así cumplir con la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y el Protocolo de Kioto.

⁵ La Secretaría de Energía de México fijó la meta de que 35% de la energía generada en el país provenga de fuentes limpias en el 2026.

IV. ¿Qué sigue?

La importancia de la participación de la Industria Nacional en el desdoblamiento de la Reforma Energética, se hace importante porque las Micro, Pequeñas y Medianas Industrias generan el 70% de la ocupación nacional y es el catalizador natural para aprovechar el bono generacional. De igual manera, las MiPYMES producen la mayor parte de los bienes y servicios que consumen los hogares y las empresas. Asimismo, la planta productiva nacional, que da vida al mercado interno, es el escenario natural en donde se observan los avances reales en la productividad.

En esta secuencia de ideas, hay una pregunta que es fundamental a la luz de la coyuntura en la cual dio inicio la fase de implementación de la Reforma Energética: ¿Qué sigue?. En la respuesta a esta pregunta, tan compleja pero a la vez tan simple por la lógica, hay que tener muy claro que esta transformación en el orden jurídico del sector es una condición necesaria para el crecimiento, más no suficiente.

A juicio de la industria, el correcto desdoblamiento de la Reforma, puede concebirse en tres etapas:

- Por la articulación de cadenas productivas.
- Por el desarrollo regional.
- Por la consolidación de la oferta industrial.

V. Los alcances y límites de las leyes que fomenta el desarrollo de cadenas productivas

La articulación de cadenas productivas es sin duda el elemento más esencial de esta construcción, dado que el contenido nacional se vuelve el tema transversal a desarrollar, tanto por el lado de la exploración y producción de hidrocarburos (E&P) como por el lado del sector eléctrico. En principio, la Ley de hidrocarburos, así como con sus particularidades en la Ley de la Industria Eléctrica, se establece que la Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía, definirá las estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la Inversión Directa en la industria de hidrocarburos, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.

A este respecto, es importante analizar un poco las implicaciones del Artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos, el cual establece que el *conjunto de actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen en territorio nacional a través de Asignaciones y Contratos de Exploración y Extracción deberá alcanzar, en promedio, al menos treinta y cinco por ciento de contenido nacional*.

De este mandato legal a la Industria le preocupan tres puntos fundamentales: los criterios de definición e integración del catálogo de proveedores; el que se esté contemplando el desarrollo de las cadenas productivas como el eje de la conformación del mismo; y los recursos que a través de él se destinen para la conformación del catálogo. En este tema en particular, la Industria Nacional en su representación ante la de la Secretaría de Economía, ha sostenido su preocupación en cuanto a que cualquier esquema que se piense para incentivar el contenido nacional, no debe de permitir que la mano de obra rebase a la proveeduría de bienes y servicios en las fórmulas de medición.

En función de lo anterior, en la reforma de mérito encontramos los lineamientos generales que deberán de servir de plataforma de apoyo para una reactivación de la industria nacional; sin embargo, falta quizá la parte más difícil, como lo es, la implementación de estos programas para que logren incentivar el crecimiento de la producción y, en su caso, la transferencia de tecnología, que tenga como resultado un incremento de más puestos de trabajo mejor pagados.

Para evitar que la capacidad de arrastre de la Reforma Energética, tanto por el lado de los hidrocarburos y de la electricidad, beneficie solamente a las grandes empresas y a proveedores extranjeros, es preciso fortalecer a la planta productiva nacional, especialmente a las Micro, Pequeñas y Medianas Industrias. Por ello, necesitamos una estrategia de reindustrialización con un importante componente sectorial, que permita por una parte, atender los desafíos de los sectores tradicionales y por la otra, consolidar las ventajas competitivas de las actividades fabriles de avanzada.

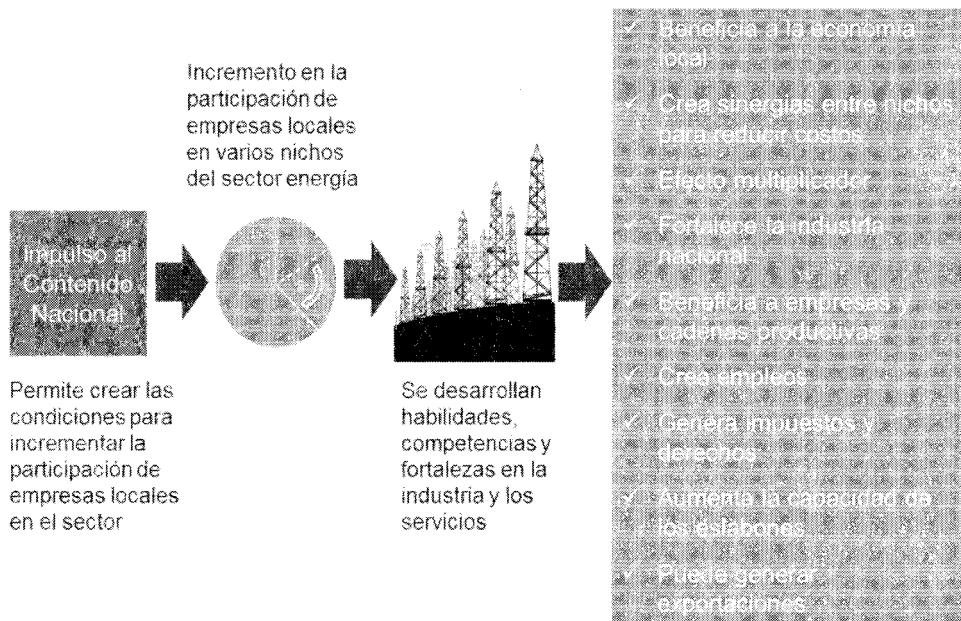
En cuanto al Impulso del Contenido Nacional –ver Figura 2- es importante señalar que: de 2015 a 2025 la reforma plantea que sea de por lo menos 25%, y que de ahí se elevará a un mínimo del 35%. Si las empresas mexicanas participan como proveedoras de este sector el beneficio llegará a nuestra economía, si ello no ocurre se cerrará la posibilidad de acelerar el crecimiento económico de México. Ser intermediarios y comercializadores de insumos y maquinaria importados acotará el beneficio de la reforma energética: se debe fomentar la creación y sostenibilidad de empresas proveedoras y productoras mexicanas.

El gasto de gobierno en la industria petrolera tiene un valor agregado negativo. El alto contenido de las importaciones es parte de la explicación, el efecto multiplicador del gasto público se ve atenuado por las compras al exterior.

EL CONSORCIO O LA ASOCIACIÓN INDUSTRIAL COMO UNA ESTRATEGIA DE OPORTUNIDAD

Por ello, la participación de las empresas privadas mexicanas debe ser activa no solo como proveedoras de insumos, se debe garantizar que se produzcan en México.

Figura 2
Impulso al Contenido Nacional



Fuente: Secretaría de Energía.

VI. Las propuestas de la industria en materia de contenido nacional

Con respecto a la consolidación de la oferta industrial, se plantean los consorcios en respuesta a la argumentación con respecto a las licitaciones públicas de Proyectos (no de insumos por separado) o de carácter consolidado a partir de la premisa de que en un trabajo conjunto y recíproco, Industria y

Gobierno, agreguemos en función de las necesidades tanto de las Empresas productivas del Estado como de la cadena productiva del sector, utilizando a las Cámaras como entidades que agreguen oferta y que empalmen con la demanda del sector. Para ello, si pudiera resumirse la posición de la Industria en tres puntos diríamos que:

- Se propone que el Catalogo de Proveedores sea una plataforma de información a la vez de un sistema integrador que articule el desarrollo de cadenas productivas enfocado en la sustitución estratégica de importaciones.
- Se exhorta a las autoridades, tanto las secretarías de estado involucradas, como a los organismos reguladores, a que la sanción opere como un criterio de pre clasificación, amén de un mecanismo de rendición de cuentas y transparencia en función de la afectación que genera el incumplimiento de los parámetros del contenido nacional a la planta productiva.
- Se hace un llamado a evitar prácticas, en los términos de la Ley Federal de Competencia, para así consolidar la oferta de las MiPYMES por la vía de figuras jurídicas que permitan competir por la vía de costo, servicio y oportunidad.

El mecanismo jurídico al que hace referencia el último punto, sería una Asociación en Participación, en la que CANACINTRA es la asociante y todos los asociados son los productores de los insumos de la necesidad específica de PEMEX o CFE, o de una determinada actividad del proceso productivo tanto del sector hidrocarburos como de electricidad. Con una medida de esta naturaleza, en lugar de pensar en un subcontratista de primer o segundo nivel, los organismos empresariales, podrían integrar a todos los eslabones de la cadena productiva en función de la licitación como unidades económicas, llamadas Consorcios, que cubren las partes de una licitación o un proyecto. Se trata de agregar y organizar cadenas productivas en función de un Proyecto como sería el caso de una Refinería o una Central de Ciclo Combinado.

La idea central es el fomentar –con base en las capacidades competitivas probadas de cada empresa, así como en su dinámica de adaptación a las condiciones del mercado- la viabilidad de proyectos de asociación entre pares que logren cubrir en conjunto demandas de bienes y servicios que no lograrían en lo individual. Para este efecto, habrá que crear esquemas financieros de garantías y contragarantías que les permitan a las empresas Asociadas en Participación competir y cumplir con las condiciones establecidas en las licitaciones que el sector energía generará en los próximos años.

EL CONSORCIO O LA ASOCIACIÓN INDUSTRIAL COMO UNA ESTRATEGIA DE OPORTUNIDAD

Las acciones de política pública por las que habrá que seguir trabajando son:

- Los mecanismos jurídicos que faciliten consolidar la oferta de las Micro, Pequeñas y Medianas Industrias.
- La eficacia y transparencia de los Fideicomisos enfocados al desarrollo de proveedores.
- Los programas con un claro énfasis en la Innovación.
- La formación de Capital Humano Especializado.
- La incorporación de incentivos a la Productividad basados en el desarrollo de cadenas productivas en los contratos de las Empresas Productivas del Estado, Pemex y Comisión Federal de Electricidad, así como en las licitantes de cada Ronda de Contratos.

El desarrollo industrial exitoso es aquel que pueda lograr que un mayor número de empresas manufactureras, trabajando en conjunto, alcance los estándares de competitividad prevalecientes en la industria energética global y disponga de los atributos indispensables para competir frente a los productos importados. Si las empresas fabriles no pueden competir, no habrá inversión, generación de riqueza, empleos ni capacidad para distribuir el ingreso y reducir la pobreza.

VII. Una reflexión final: retomando el sentido la reforma

Hace 20 años, el proceso de apertura comercial colocó en el imaginario colectivo a las exportaciones como el principal motor de crecimiento económico de México. Sin embargo, como ya se conoce, los resultados han sido heterogéneos, lo que se ha reflejado en un crecimiento desigual con su derivada en un desarrollo social inequitativo.

En principio, la reforma energética aprobada busca revertir esa tendencia, no obstante, será la implementación de la misma la que permitirá o no el cumplimiento de dicho objetivo. En este sentido, aterrizar las reformas a las necesidades estructurales del país requiere de una visión de largo plazo para modificar la estructura productiva nacional. Hay un pendiente histórico a resolver: no solo se debe apoyar al sector externo, también se debe buscar el fortalecimiento del mercado interno.

El aparato productivo de México ha enfrentado una pérdida significativa de productividad y competitividad durante este periodo, lo cual se profundizó aún más luego de la crisis de 2009 y ahora con la caída de los precios internacionales del petróleo, el camino de la Reforma Energética, sustentada en buena medida en el pilar de la explotación de hidrocarburos, se ve complejo más no intransitable.

Por ello, impulsar el crecimiento económico mediante el desarrollo del mercado interno, constituye no solo una alternativa para solucionar los desequilibrios que enfrenta el país, sino que también representa una forma de atender las necesidades y el bienestar de las personas.

Es muy claro lo qué puede hacer la industria por México –ver Figura 3-, lo cual se explica por la capacidad de desdoblarse la mayor de las reformas estructurales y desplegarla a nivel regional con miras a desarrollar las áreas de oportunidad en el tejido socioeconómico. Cabe mencionar que los consorcios o las asociaciones industriales, pueden generar las sinergias necesarias que detonen polos de desarrollo capaces de transformarse en los escenarios de aprendizaje para los jóvenes a fin de asimilar el bono demográfico y proyectar a toda una generación hacia la economía del conocimiento. Sin lugar a dudas también es necesario incrementar la productividad de las empresas, con lo que también se alcanzaría un mayor nivel de competitividad. No puede soslayarse el hecho de que fortalecer el mercado interno es el camino que han seguido los países desarrollados y las economías emergentes más exitosas.

Para que todo esto sea una realidad, la industria nacional, representada en CANACINTRA con la más genuina representatividad y presencia territorial, habrá de seguir participando en las decisiones de carácter público en las que se generan los cuerpos legales y se formulan las políticas públicas con los tres poderes de la unión y los tres niveles de gobierno.

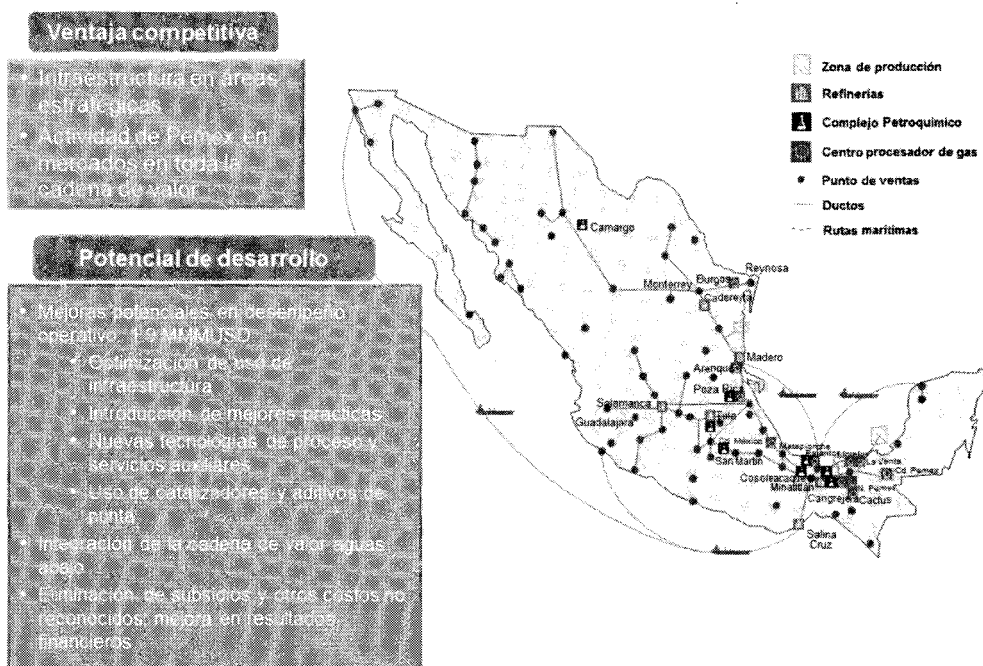
La esencia de la integración de la Industria Nacional en la cadena de valor del sector energético en sus tres ámbitos –hidrocarburos, electricidad y energías renovables- está en un mayor contenido nacional, más modalidades de participación, alineación de incentivos que faciliten la asimilación de tecnología y organismos reguladores fortalecidos que afiancen una mayor certidumbre jurídica para las inversiones.

Si bien hay muchos retos por delante, la visión fatalista de un México que sucumbe ante el drama y se estanca en la retórica de la conmisericordia por el bajo crecimiento, es muy necesario que hacia la segunda mitad de esta administración, los actores involucrados en la reforma-industria, gobierno (s), instituciones académicas y sociedad civil- mantengamos el sentido proactivo y una visión prospectiva que recobre la ruta de materializar cambios con un senti-

EL CONSORCIO O LA ASOCIACIÓN INDUSTRIAL COMO UNA ESTRATEGIA DE OPORTUNIDAD

do de propósito orientado hacia la inclusión social por la vía de la generación de riqueza en el triángulo conceptual que planteó Canacintra en el cual el sector energético puede verse desde la óptica de los consumidores, bajo la lógica de la proveeduría y como posibles generadores de energía.

Figura 3
Potencial de Transformación Industrial



Fuente: PEMEX.

La mecánica del crecimiento para las micro, pequeñas y medianas industrias a través de la reforma energética es un gran mecanismo, similar al de un reloj, cuyo engrane principal es el desarrollo de proveedores al cual le dan fuerza motriz los instrumentos legales que faciliten la creación de consorcios en función de las oportunidades de negocio. En esta analogía, la segunda, tercera y cuarta ruedas, corresponden de manera respectiva al financiamiento es-

pecializado, a los programas de asimilación tecnológica y a las certificaciones, respectivamente.

A manera de conclusión es importante mencionar que los esfuerzos de la industria nacional se seguirán enfocando a buscar que la implementación de la reforma mantenga una vocación redistributiva a través del impulso al contenido nacional para que el industrial promedio pueda ser un actor fundamental del crecimiento económico.