

Sergio Benito Osorio^{*}

Los riesgos de una reforma apresurada

SUMARIO: I. Sobre la restricción a la propiedad de la Nación. II. Los altos precios de la electricidad. III. El *shale gas* hará bajar los precios de los energéticos. IV. Una negociación inconveniente para el futuro del país. V. Bibliografía

La reforma al marco jurídico de la explotación de los hidrocarburos y del servicio público de energía eléctrica en México, que se llevó a cabo entre diciembre de 2013 y agosto de 2014, es de tal magnitud que ha llegado a ser considerada como una de las transformaciones más relevantes de la vida contemporánea del país (Krauze, 2013), (Starr & C., Agosto 17, 2014), (Saliba, 2014).

En efecto, los cambios a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución, y a 21 leyes secundarias, pusieron fin a setenta y seis años de participación exclusiva del Estado en las industrias del petróleo y de la electricidad. Participación que fue concebida, desde sus inicios, como un instrumento social para que la Nación pudiera aprovechar íntegramente la renta que produjeran sus yacimientos, y los recursos naturales necesarios para la generación de electricidad que el país demandara, siempre al menor costo posible pues no se trataba de un negocio sino de un servicio de utilidad pública.

Las instituciones que en adelante se van a desmontar, en consecuencia de la reforma, han tenido resultados importantes y tangibles, aceptados incluso por los promotores del nuevo modelo.¹ Durante décadas impulsaron la industrialización y el más vigoroso crecimiento económico que el país ha conocido, soste-

* Observatorio Ciudadano de la Energía, A. C.

¹ Enrique Peña Nieto, exposición de motivos, Iniciativa de reforma energética, 12 de agosto de 2013, Senado de la República.

niendo una política de precios bajos de los combustibles y la electricidad. Han sido fuente permanente de una inmensa renta que ha sostenido: las finanzas públicas, la inversión para la infraestructura, la investigación científico-técnica y la formación de recursos humanos altamente calificados; el gasto en salud, educación y fomento económico, abriendo con ello oportunidades de progreso social a la mayoría de los mexicanos. Pero sobre todo, o mejor dicho, la síntesis del conjunto de ellos, es que han sido una de las bases fundamentales para construir un proyecto de país independiente y soberano. Quizás, ninguna otra realización surgida de la matriz ideológica de la revolución mexicana ha tenido una influencia tan basta, profunda y duradera como la intervención del Estado en las industrias del petróleo y de la electricidad.

Sin embargo, quienes impulsaron y aprobaron la reforma sostienen que la intervención exclusiva del Estado ya no satisface las necesidades del país y que se ha convertido en un obstáculo para su expansión. Que se requiere abrir los recursos naturales vinculados a la energía, y sus productos, al libre mercado, para que la competencia dinamice a este sector.

De tal modo que reforma energética es expresión de un antagonismo entre dos proyectos que han estado en disputa durante casi un siglo por el aprovechamiento de los recursos naturales de México. Aunque en un sentido inverso, es un evento que tendrá una repercusión similar a la que tuvieron la expropiación petrolera o la nacionalización de la industria eléctrica. Es un tema con raíces muy profundas entre sectores amplios de la población, por lo que su debate y pugna van a perdurar. Circunstancia que no se debió soslayar, sino por el contrario: cualquier transformación constitucional debió ser procesada con la más amplia transparencia y participación social, para garantizar su legitimidad.

Lejos de ello, se recurrió a un procedimiento legislativo “al vapor” que duró escasamente doce días: el 7 de diciembre de 2013 se dio a conocer públicamente un dictamen de reforma constitucional redactado en secreto, probablemente fuera de las instancias del Congreso, sin el conocimiento de ninguno de los grupos parlamentarios y muy alejado de las iniciativas que hasta ese momento se habían presentado.² Ese dictamen fue votado por el Senado el día 10, con una mayoría formada principalmente por el PRI y el PAN. La Cámara de Diputados votaría al día siguiente el mismo dictamen y la mayoría de los 31 congresos estatales lo harían a toda prisa, sin discusión y rodeados por fuerzas

² El PRD (26 de junio) y el PAN (1 de agosto) presentaron iniciativas de reforma en materia energética.

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

policíacas, en los siguientes 7 días. Finalmente, la reforma, se promulgó el 20 de diciembre, a una velocidad inusitada, como un golpe de fuerza, sin precedentes en la historia legislativa del país.

No se debe perder de vista, como uno de los factores determinantes en las motivaciones y concepción de esta reforma, el interés estratégico de los Estados Unidos y de sus empresas en los hidrocarburos existentes al sur de su frontera. Por esa razón, han venido trabajando pausada y persistentemente con el gobierno mexicano un proyecto de integración regional cuya primera tarea sería la armonización de sus políticas energéticas (Vargas Suárez, 2014).

De modo que esta reforma dista mucho de dar cuerpo a un sentimiento o decisión mayoritaria. Más bien, es notoria la oposición de amplios sectores sociales.³ A finales de 2014 más de dos millones de ciudadanas y ciudadanos, en ejercicio de sus derechos constitucionales, solicitaron formalmente la realización de una consulta popular, sin embargo la Suprema Corte de la Nación, actuando más políticamente que apegada a derecho, desecho la solicitud.⁴ En consecuencia se ha recurrido ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos por violación de derechos. La manera como se impuso la reforma ha hecho surgir como una causa popular su reversión, que mantendrá vivo el debate, polarizará socialmente, e influirá en los años por venir.

Particularmente considero interesante abordar tres aspectos del debate: la magnitud de los cambios al Artículo 27 constitucional, específicamente, la transformación que sufrió el concepto de propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos; las razones que se esgrimieron para justificar la reforma, entre ellas la más invocada: los altos precios de los energéticos y, finalmente, un factor inesperado que altera las expectativas originales de la reforma: el colapso de los precios internacionales del petróleo, porque este fenómeno debilita la capacidad de negociación del gobierno y lo presionará ante las empresas internacionales que ha invitado a compartir el control de los yacimientos.

³ En distintos momentos se han llevado a cabo sondeos de opinión pública sobre la privatización del sector de la energía, y los resultados coinciden en que la mayoría de la población está en contra. Los más conocidos son: Parametría, CIDE, Buendía & Loredo y CESOP.

⁴ El art. 35 constitucional establece la figura de la consulta popular como derecho ciudadano, así como los procedimientos para llevarla a cabo y para hacerla vinculatoria. Entre otros, cuando lo solicite más del dos por ciento de la lista nominal de electores, que para 2014 representaba 1.8 millones de ciudadanos.

SERGIO BENITO OSORIO

I. Sobre la restricción a la propiedad de la Nación

La reforma constitucional a los artículos 25, 27 y 28 giró, inicialmente, en torno al propósito de eliminar la exclusividad del Estado en la explotación del petróleo y la prestación del servicio público de energía eléctrica contenidas, hasta diciembre de 2013, en el párrafo sexto artículo 27 de la Constitución (cuadro 1, comparativo del texto).

Cuando el presidente Peña propuso al Congreso, en agosto de 2013, levantar la prohibición de contratar particulares para la explotación petrolera y el suministro eléctrico, la reforma parecía limitarse a nuevas formas de contratación. Pero esa propuesta, en el caso del petróleo, rápidamente se transformó en un proyecto orientado a que las empresas privadas pudieran obtener la propiedad del recurso natural, o las formas que más se acercaran a ello.

Ocurrió lo que siempre se previó y supieron los distintos gobiernos que sucedieron a la expropiación petrolera: la menor vacilación, la menor apertura a compartir los recursos petroleros de la Nación estimularía la formación de una coalición tal de intereses privados internacionales y nacionales que no pararían hasta obtener el control de la riqueza petrolera del país. Ese proceso tardó menos de tres meses.

La reforma constitucional que se impuso fue más allá de admitir que los particulares participaran en la explotación de los hidrocarburos. El nuevo párrafo séptimo, que se adicionó al artículo 27, redujo el concepto de propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos a una circunstancia paradójicamente temporal: cuando éstos se encuentren *en el subsuelo*.

Con esa formulación se hizo una amputación jurídica al concepto de propiedad que la Nación había mantenido, sin taxativas, sobre sus recursos naturales y en particular sobre los carburos de hidrógeno, desde el constituyente de 1917.

Es oportuno recordar que en 1983 se reformó el artículo 28 para establecer que el petróleo y la electricidad eran áreas estratégicas del desarrollo nacional y que, las actividades que el Estado llevara a cabo en ellas, no serían consideradas monopolio. Además, el mismo año, se incorporó al artículo 25 que el Gobierno Federal mantendría siempre la propiedad y el control de los organismos que se establecieran para operar las áreas estratégicas. Consolidando la noción de que al Estado corresponde la rectoría del desarrollo nacional, poniendo las bases jurídicas para edificar una industria petrolera integrada, capaz de transformar la riqueza natural hasta obtener su mayor beneficio posible.

En realidad, la redacción del texto constitucional desde su origen, y las distintas reformas que se habían realizado, en materia de hidrocarburos y electricidad, habían tejido, en los distintos párrafos del artículo 27, una gran consis-

tencia para salvaguardar la propiedad de la Nación sobre los recursos naturales, “*...con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública*”, como reza el párrafo tercero del mismo artículo 27.

Hasta diciembre de 2013, había existido una lógica coherente del régimen de propiedad y dominio que la Nación mexicana había establecido sobre sus recursos naturales. Al ser la Nación propietaria de esos recursos, a parte entera, tenía sentido establecer que a ella correspondía el dominio directo y que ese dominio era *inalienable e imprescriptible* (párrafo sexto). Para garantizarlo se ordenaba al Ejecutivo Federal regular el aprovechamiento de esos recursos a través de concesiones a particulares, pues la concesión es un instrumento legal que permite la recuperación del dominio en cualquier momento que lo indique el interés general de la Nación. De ese tratamiento se exceptuó a los hidrocarburos en 1940, cuando fueron prohibidas las concesiones, y los contratos en 1960, dejando exclusivamente al Estado el encargo de su explotación.

Sin embargo, la reforma de 2013, al haber acotado la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos a la condición de que se encuentren en el subsuelo, donde no es posible ningún aprovechamiento, el concepto de dominio perdió su propósito y desapareció del texto. Mientras los adjetivos que le acompañaban y le daban la trascendencia de inalienable e imprescriptible ahora sólo se atribuyen a la propiedad. De tal modo que la reforma restringe la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos y elimina su dominio.

De este modo, pierde relevancia quien realice la explotación -si es un particular por concesión, por contratos o, si se prefiere, por el mismo Estado- porque ya no se pretende regular el dominio. Es una modificación que va más allá del ámbito energético y rompe uno de los acuerdos fundacionales del Estado mexicano: se abandona la idea de que el aprovechamiento de los elementos naturales de su territorio, susceptibles de apropiación, deben tener por objeto la distribución equitativa de la riqueza pública. Como ocurre en la minería.

Es muy importante recordar que desde el surgimiento de México como país independiente, y hasta la revolución de 1910-17, predominó el derecho a la propiedad individual sobre los recursos naturales indispensables para la producción y como fuente de riqueza patrimonial: la tierra, el agua, los minerales y los hidrocarburos. El monopolio de ese derecho generó conflictos sociales de tal magnitud que se le reconoce como una de las causas de la propia revolución. Hasta que el constituyente de 1917 hizo de la propiedad de esos recursos un concepto solo inherente a la nación, logrando con ello un acuerdo que propició una convivencia social más armónica.

Ese acuerdo se moldeó en el Artículo 27 de la Constitución al establecer que: “*La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio*

rio nacional, corresponde originariamente a la Nación”, y que a ella “corresponde el dominio directo sobre los recursos naturales … el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos …”. Con ello se dio un vuelco total al concepto que hasta entonces había predominado, al vincular la propiedad nacional al beneficio general de la sociedad (Diario Oficial. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. Febrero 5 de 1917).

La reforma de 2013, al establecer que la Nación sólo será propietaria de los hidrocarburos que estén *en el subsuelo*, confina el concepto de propiedad a una dimensión difusa. Porque cuando los hidrocarburos se extraigan, cuando lleguen a boca de pozo y se moneticen, su valor podrá ser capturado por el operador privado que los haya extraído y ese aprovechamiento podrá ser, por virtud del libre mercado, nuevamente concentrado hasta adquirir formas de monopolio. Dando por terminado, en los hechos, el acuerdo alcanzado por el constituyente de 1917.

Podría decirse, prácticamente en el absurdo, que la Nación será propietaria de los hidrocarburos no descubiertos. Porque, por más que se afirme lo contrario, cuando un particular, titular de un contrato o licencia a veinticinco o cincuenta años, logre confirmar la existencia de algún recurso económico viable en el subsuelo, lo podrá registrar inmediatamente en sus libros -“*con fines contables y financieros*”, como dice la ley adjudicándose los beneficios esperados de las reservas descubiertas.⁵

El concepto de propiedad que produjo la reforma es, apenas, una formulación para que el gobierno pueda cobrar una regalía por el petróleo extraído. Estamos, entonces, en una situación muy alejada de aquella donde la Constitución ordenaba que “*la Nación llevaría a cabo la explotación*” de los hidrocarburos, aludiendo a una visión integral de aprovechamiento industrial, que iba desde la exploración, extracción, transporte, almacenamiento, refinación, petroquímica y venta de primera mano de hidrocarburos y subproductos.

Además, en el nuevo texto constitucional existe un sólo caso en que interesa el aprovechamiento de los hidrocarburos: cuando se pretenda “*…obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación*”, en ese caso, “*…éstá llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares …*”

Esta visión hace a un lado el valor estratégico de los hidrocarburos, su industrialización, la seguridad energética futura del país, o incluso la conservación del medio ambiente. Ninguno de estos propósitos son forzosamente

⁵ Artículo Transitorio Quinto de la reforma constitucional.

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

monetarios pero deberían tener una extraordinaria relevancia para la Nación, sin embargo ya no se tutelan. De esta forma se hizo del petróleo mexicano una mercancía común, como cualquier otra, sin ningún valor estratégico.

La reforma no modificó otros párrafos del propio artículo 27 que se refieren directa o indirectamente a los hidrocarburos, razón por la que existen contradicciones. Por ejemplo: el párrafo cuarto sigue manteniendo que “Corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos...”; el párrafo sexto agrega que ese dominio “es inalienable e imprescriptible”. Pero además, el párrafo tercero dice que “la nación tendrá en todo tiempo el derecho de... regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana”.

Por otra parte, si el estudio legislativo constitucional fue apresurado, la legislación secundaria lo fue aún más por la extensión y el grado de complejidad que implica. En 8 días el Senado, y en 5 días los diputados discutieron y votaron 9 leyes nuevas y la reforma de 12 leyes mas. 991 artículos en total, que transformaron radicalmente lo que distintas generaciones de mexicanos construyeron durante casi un siglo.

Fue un ejercicio de “discusión sorda” e inútil, con objeto de legitimar una decisión previa de apertura total de los actividades de producción y suministro energético a la inversión privada, en un esquema de mercado plenamente desregulado. Donde 163 legisladores, poco más de una cuarta parte del total, se opuso a la forma y al fondo de la reforma, pero no pudo incorporar una sola propuesta.

La reforma articula un esquema contradictorio: mantuvieron la prohibición a las concesiones petroleras, pero se autorizan instrumentos –licencias- que actúan como concesiones; se mantiene la exclusividad del Estado en las áreas estratégicas pero en ellas participarán empresas privadas; se mantiene la propiedad y el control exclusivo del gobierno sobre las empresas públicas pero, al mismo tiempo, será socio minoritario en sus empresas; se proscriben derechos laborales, como el reparto de utilidades, que persisten en la Constitución, etc.

De esta forma, una mayoría parlamentaria acrítica, en nombre de la “modernidad”, fue incapaz: no solo de escuchar a la oposición, sino incluso de leer, reflexionar y corregir aún los más evidentes desaciertos, así fuera para mejorar su propio proyecto. Esta forma de proceder dañó a la incipiente democracia mexicana, porque una representación parlamentaria incapaz de aceptar la pluralidad solo puede construir para un solo interés social y en contra de los otros. Un gobierno, cuya legitimidad depende de la subordina-

SERGIO BENITO OSORIO

ción de quien debería ser su contrapeso, puede regresar a formas de autoritarismo que el país ha conocido en tiempos no muy lejanos.

II. Los altos precios de la electricidad

El debate sobre el fondo de esta reforma seguramente será retomado en el futuro, pero por ahora es conveniente abordar aquellos temas que se esgrimieron para promoverla.

En costosísimas campañas publicitarias se buscó posicionar en la imaginación popular que la reforma disminuiría los precios de la electricidad, el gas y las gasolinas; atraería grandes inversiones para crear cientos de miles de empleos; aumentaría la producción petrolera, transformaría a Pemex y a la CFE en empresas de Estado y que el país, finalmente, entraría a la modernidad, a esa dimensión tantas veces prometida en la historia de este país y que, supongo, significaría el imperio del mercado sobre los productos y servicios energéticos. Como si el régimen constitucional y legal que existía no hubiese permitido suministrar bienes y servicios a precios bajos.

Reiteradamente se mencionaron dos problemas como obstáculos para el desarrollo del país, cuya solución, se dijo, requería ineludiblemente la reforma constitucional antes tratada. En primer lugar, que la competitividad mexicana se había rezagado debido a los altos precios de los energéticos, y que la disminución de éstos sólo era posible a través de la apertura de un mercado que pudiera reunir a productores eficientes. En segundo lugar, que México necesitaba aprovechar en mayor medida su riqueza en hidrocarburos, para que el aumento de la oferta condujera a disminuir los precios del gas natural y, por esa vía, los de la electricidad.

En ese orden, es necesario preguntarse: ¿Qué tan elevados son los precios de los energéticos en México y cuáles serían sus causas? Para responder es conveniente concentrarse, por ejemplo, en los precios de la electricidad, dada su amplia influencia en la industria, el comercio y en los hogares.

Siempre será discutible hacer una comparación internacional de los precios de la electricidad porque hay una gran diversidad tarifaria entre los países y a su interior pueden existir subsidios cruzados, impuestos diferentes, etc. Sin embargo, con la estadística que publica periódicamente la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, OCDE/AIE., 2014)⁶ es posible integrar

⁶ La Secretaría de Energía también adopta esta fuente para sus análisis. Ver: Prospectiva del Sector Eléctrico 2013-2027, p. 33.

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

una serie de precios de electricidad para consumo residencial e industrial entre países representativos, para los años 2005 a 2013 (cuadro 2).

En esos registros se puede apreciar que el promedio de los precios en México (9.26 centavos de dólar por kilowatt hora) para consumo residencial, han sido sistemáticamente más bajos que en los Estados Unidos (11.35 c/kwh). Además, fueron 47 % más bajos que el promedio de la OCDE (16.03 c/kwh). Esa situación favorable a los consumidores mexicanos se debe, en gran medida, a los subsidios que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) otorga a la gran mayoría de los usuarios de ese tipo de servicio (SENER, pág. 59).⁷

En cambio, la situación para los precios industriales es totalmente diferente, los precios mexicanos (10.87 c/kwh) pueden ser mayores⁸ hasta en poco más de un tercio al promedio que pagan los industriales de los Estados Unidos (6.57 c/kwh). Aunque aquí también se debe tener en cuenta que numerosos estados de la Unión Americana superan las tarifas mexicanas y pueden pagar hasta 16 c/kWh (OECD/IEA, 2013). Además, el promedio de estas tarifas en México se mantiene por debajo de la media (11.96 c/kwh) de los países que forman la OCDE.⁹

Observando la relación de precios de la electricidad en los 34 países de la OCDE, a excepción de México, el consumidor residencial paga más que el industrial debido, entre otras razones, a que los costos de transformación, distribución y comercialización siempre serán mayores para atender a un consumidor residencial que es disperso y de consumo reducido. Por lo demás, esta tendencia enfatiza la influencia de los subsidios aplicados en nuestro país, que muy probablemente se explica por de la necesidad de complementar el débil ingreso del consumidor mexicano.

Internacionalmente, los menores precios de la electricidad para uso industrial se localizan en Noruega (5.7 c/kwh), Estados Unidos y Canadá (8.8 c/kwh), y México. Mientras que Alemania (14.8 c/kwh) y Japón (19.4 c/kwh) registran los más elevados.

Como se sabe, los precios de la electricidad surgen principalmente de los costos variables de la generación, es decir de los combustibles o insumos que se utilizan en ese proceso. Por ello es interesante revisar la composición de la planta de generación (U.S. Energy Information Administration) de algunos de los países que hemos mencionado. Noruega, por ejemplo, obtiene el 97% de su generación de plantas hidroeléctricas, cuyo costo es regularmente más bajo que cualquier com-

⁷ Excepto el 1.5 % de los consumidores que pagan tarifa de Alto Consumo Doméstico (DAC).

⁸ Dependiendo si se trata de alta o media tensión.

⁹ Las tarifas más altas son pagadas en estados como Nueva York o Massachusetts, California paga casi 14 c/kWh, mientras que Texas y Arizona pagan en un rango de 8.9 a 11.4 c/kWt.

bustible. En Canadá la mayor parte de su electricidad también proviene de fuerza hidráulica (60%), el carbón y la fisión nuclear participan de manera similar (15% cada una) y usa gas natural en una proporción menor (8%). Estados Unidos utiliza preferentemente carbón (39%), gas natural (27%), energía nuclear (19%) y agua (7%). México presenta una generación diversificada y comparativamente barata: su electricidad proviene principalmente de gas natural (50%), combustóleo (18%), agua (12%), carbón (13%), nuclear (3%), y geotermia (2%). (SENER, pág. 93).

Los promotores de la reforma energética insistieron en que los precios de la electricidad en México eran muy altos y que podían bajar si se utilizaba en mayor medida gas natural. Pero, como se habrá podido observar, de acuerdo a la propia estadística procesada por la OCDE, los precios mexicanos guardan internacionalmente una posición competitiva y, además, México ya utiliza, con respecto a Estados Unidos, una mayor proporción de gas natural. Incluso, quizás, no sería muy pertinente, para la seguridad energética del país, que su estructura de generación se hiciera depender en mucho mayor medida de un solo combustible, que es finito y que sus precios pueden oscilar de manera inesperada.

De hecho, la diferencia relativa entre los Estados Unidos y México, respecto al uso de fuentes baratas –como agua, carbón y gas natural- es prácticamente inexistente y, en última instancia, favorable a México en 2%. De manera específica, la diferencia de costos entre ambos países no reside en el uso del gas natural, pues la generación mexicana con gas es muy superior (50%) a la estadounidense (27%). La diferencia de costos se explica, parcialmente, por la mayor proporción de carbón que se usa en Estados Unidos. No olvidemos que el carbón sigue siendo una fuente energética más barata que el gas natural.

Pero, para México, el factor determinante es el precio del combustóleo. México obtiene, con ese combustible, hasta en 18% de su generación, lo que ha aumentado, en los últimos lustros, extraordinariamente los costos promedio totales (Muñoz, 2014). Dado que los precios del combustóleo los fija la Secretaría de Hacienda en relación con los precios del petróleo.

Existe una gran dificultad para identificar en qué se fundan las autoridades mexicanas para determinar los precios de los petrolíferos, dado que son precios administrados, y en particular los del combustóleo. Pero la Auditoría Superior de la Federación llevó a cabo una auditoría a Pemex Refinación, en 2012,¹⁰ sobre las ventas de este producto. Debido a ello, se puede precisar que la CFE adquirió combustóleo a un precio promedio de 98 dólares el barril, muy

¹⁰ Ver http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Documentos/Auditorias/2012_0451_a.pdf

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

cerca del precio que alcanzó la mezcla mexicana de petróleo crudo ese año (101.96 dólares por barril). Con ese precio, el costo de generación fue, aproximadamente, de 12 centavos de dólar por kilowatt hora para combustóleo, frente a 4 centavos para gas natural. El resultado es que, si bien con este combustible se obtuvo el 18 % de la generación de electricidad, su uso impactó al índice de costos de los combustibles consumidos por CFE hasta en un 60 % durante ese año.

Como elemento de contraste: en 2009, la incidencia del combustóleo en el mismo índice fue de 29 %, debido a que los precios del petróleo fueron menores (57.4 usd/b). Sin embargo, mientras los precios del petróleo mexicano se incrementaron 77%, entre 2009 y 2012, los precios del combustóleo para la CFE aumentaron 165% en los mismos años (CFE). Si regresamos a la estadística de la OCDE, podrá observarse que en esos cuatro años, en los Estados Unidos los precios de la electricidad prácticamente se mantuvieron constantes, mientras que en México aumentaron 14% para uso residencial y 32% para uso industrial. El cambio en México no puede atribuirse a variaciones en la tecnología de generación, pues básicamente la electricidad se obtuvo de las mismas fuentes. Por lo que la elevación de precios debe atribuirse a una decisión administrativa adoptada por la Secretaría de Hacienda sobre el precio del combustóleo.

Como se sabe, el combustóleo surge como subproducto del proceso de refinación del petróleo, y aunque Pemex ha ido reduciendo su producción por la modernización de sus refinerías aún obtiene un flujo considerable que, en el pasado, no había podido colocar en el exterior pues no existe un mercado amplio para este producto. Por la auditoria citada anteriormente se puede constatar que Pemex exporta, aproximadamente, una quinta parte de su producción a Houston, Los Ángeles y Singapur. También se puede observar que México importa 15 % de la demanda interna, y que ese comercio le crea a Pemex costos significativos por la insuficiencia de infraestructura de almacenamiento y transporte. Sin embargo, la Secretaría de Hacienda determinó,¹¹ sin considerar ninguna otra prioridad, que Pemex¹² vendiera el combustóleo a la CFE a “precio de oportunidad”, aún cuando difícilmente se habrían podido vender al exterior proporciones mayores de este producto, dado que su demanda mundial se reduce continuamente (OPEP, 2013, pág. 173) y sus mercados son muy localizados.

Debido a que el mercado estadounidense es considerado relevante para la producción mexicana de combustóleo, la Secretaría de Hacienda determinó una metodología para ubicar el precio del combustóleo a partir de un promedio de pre-

¹¹ A partir de 2008 la CRE determina los precios pero con la misma orientación metodológica.

¹² Pemex, Indicadores Petroleros, Elaboración de productos petrolíferos 2014.

cios publicados por agencias especialidades de ese país (Platts, McGraw Hil Financials, Bunker Fuel). Si nos atenemos a ello, de acuerdo a la información oficial de los Estados Unidos (U.S. Energy Information Administration) las importaciones diarias de ese país, al año de 2012, promediaron 254 mil barriles. Es decir que, “teóricamente”, si una parte mayoritaria de los 273 mil barriles diarios que produjo Pemex en ese año se hubieran exportado a ese mercado, sin lugar a dudas, habrían desplomado los precios (Rojas, 2014). Pero esa hipótesis no fue tomada en cuenta por la SHCP.

En realidad, si la CFE no consumiera el combustóleo que produce Pemex no habría forma de deshacerse de él. Razón suficiente para que las autoridades hacendarias y de energía, no sólo hubieran permitido, sino que hubieran dirigido a ambas empresas públicas a celebrar un contrato de largo plazo que beneficiara a ambas y, sobre todo, a los consumidores mexicanos. Tal y como ocurre, por ejemplo, en los Estados Unidos, con el principal combustible para la generación de electricidad: el carbón, cuyos cursos no siguen los precios del mercado spot sino aquellos derivados de contratos de muy largo plazo, lo que proporciona una gran estabilidad a los precios de la electricidad en ese país.

Pudiera pensarse que de no respetar los precios de oportunidad para el combustóleo fijados por la Secretaría de Hacienda podría infringirse un grave quebranto para Petróleos Mexicanos. Sin embargo, es interesante mirar ciertos ordenes de magnitud: las ventas totales de combustóleo en 2012 ascendieron a 99.6 mil millones de pesos, que representan el 6% de las ventas totales de Pemex. Por las ventas de combustóleo se obtuvo una utilidad de 9 mil millones de pesos, que casi llega al 1% de los rendimientos de operación de la petrolera. Ciertamente las cifras podrían ser relativamente diferentes si se relacionan solo con la subsidiaria Pemex Refinación. No obstante, de lo que se trata es de dimensionar el costo de una decisión administrativa equivocada que ha tenido graves repercusiones para el país y para la competitividad de todo su aparato productivo y comercial.

La política de precios seguida por la Secretaría de Hacienda, sin lugar a dudas cae en un dogmatismo que sería difícil de seguir en un país desarrollado con una mayor capacidad de reacción de los consumidores. Dicha política ha deformado gravemente la formación general de precios de la economía mexicana y ha tenido consecuencias destructivas para la propia Comisión Federal de Electricidad, pues como hemos visto, los altos precios de la electricidad fueron el argumento que se utilizó para acordar su desmembramiento.

La mayor parte de la electricidad en México es consumida por el sector industrial (60%), por los hogares (25%) y el comercio (7%). Dado que los hogares reciben subsidio, podría decirse que el efecto de los altos precios de los combustibles finalmente han sido pagados por los industriales y los comerciantes, y que las ganancias son captadas por Pemex Refinación. Pero en realidad no es así. Co-

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

mo todos sabemos, las utilidades que obtiene Pemex son trasladadas en su totalidad a la Secretaría de Hacienda, como ingresos fiscales. De modo que, en última instancia, a través de la venta de combustibles, el gobierno logra aumentar *indebidamente* sus ingresos fiscales a costa de los consumidores.¹³

De hecho, desde finales de 2014, y durante la campaña electoral de 2015, el gobierno lanzó una campaña publicitaria informando que las tarifas eléctricas se habían reducido. Por supuesto que ese cambio no puede relacionarse con algún cambio en la estructura de generación sino en el cambio del precio del combustible debido a la caída de los precios del petróleo. Lo curioso es que no bajaron los precios de las gasolinas.

En todo caso, los altos precios de la electricidad en México no derivaron de alguna incapacidad estructural del sistema eléctrico nacional o del modelo constitucional ó legal que lo normaba. Son, en cambio, el resultado de políticas administrativas y fiscales que han alterado artificial y gravemente la competitividad económica del país, de sus empresarios y de sus trabajadores.

III. El *shale gas* hará bajar los precios de los energéticos

Por otra parte, la idea de que el aumento de la producción nacional de hidrocarburos, y en particular de gas natural, llevaría a la disminución de los precios de ese energético y los de la electricidad es, desafortunadamente, la interpretación mecánica de un fenómeno que, solo parcialmente, ha tenido lugar en los Estados Unidos.

En México, esa tesis fue utilizada mediáticamente para promover la conveniencia de la inversión privada en la explotación de los hidrocarburos, aprovechando la euforia mundial que desencadenó el éxito de la producción de hidrocarburos no convencionales en los Estados Unidos, es decir, particularmente del gas natural obtenido de esquistos y de los fondos abisales del Golfo de México.

El largo periodo de declinación de las reservas de gas natural y petróleo de los Estados Unidos, durante más de tres décadas, tuvo en los últimos años una inflexión tan prometedora que llevó a los gobiernos de Estados Unidos y México a firmar un compromiso de homologación de sus políticas energéticas, para lograr “la independencia energética de Norteamérica”.¹⁴

¹³ Es conveniente revisar el fundamento del incremento continuo a los precios de las gasolinas.

¹⁴ El 9 de mayo de 2010, los gobiernos de México y Estados Unidos firmaron el Compromiso para Garantizar la Seguridad Energética de América del Norte y, el 18 de julio de 2014, entró en vigor el Acuerdo Relativo a los Yacimientos Transfronterizos en el Golfo de México.

SERGIO BENITO OSORIO

Efectivamente, desde mediados de los años noventa, la producción estadounidense de petróleo en aguas profundas del Golfo de México comenzó a superar el millón de barriles por día, y a representar poco más de una cuarta parte del total de la producción de ese país. Sin embargo, su declinación también fue rápida y en 2013 apenas llegó al 19%. En esa coyuntura apareció la producción de hidrocarburos de lutitas, que comienza a ser significativa en 2007 y, para 2013, logró aportar alrededor de 2 millones de barriles, compensando la disminución de la producción del Golfo. Pero el dato verdaderamente espectacular lo aportó la extracción de gas shale que se multiplicó por ocho, en el mismo periodo.

Sin duda, el progreso de la producción de no convencionales fue estimulada por el aumento de los precios internacionales del petróleo que, entre junio y julio de 2008, alcanzaron un record de 133 dólares el barril (WTI), frente a costos promedio marginales de esos productos que, en esos años, rondaban los 64 dólares.

La identificación en el noreste de México de amplias reservas de gas shale, que las autoridades mexicanas han ubicado entre las más importantes del mundo, junto a pronósticos similares para el gas y el petróleo que pudieran contener formaciones submarinas transfronterizas, específicamente frente a Tamaulipas, en la región del Cinturón Plegado Perdido, fue alentando la idea de que México pudiera tener una rápida expansión de los negocios petroleros, al igual que en los Estados Unidos.

Pero más allá del análisis sobre la potencialidad mexicana de los recursos de lutitas y del Golfo de México, es necesario concentrarse en los efectos que ello traería en los precios de los energéticos.

De acuerdo a estudios detallados de la Agencia Internacional de Energía (OECD/IEA, 2013), el aumento extraordinario de la producción de gas natural en los Estados Unidos ha tenido, y tendrá, un efecto reducido sobre la estructura tecnológica del parque de generación de electricidad. Es decir, que en los próximos años solo podrá haber una sustitución reducida de carbón por gas y, en ese sentido, los precios de la electricidad mantendrían un comportamiento similar al que hoy observamos.

El tema es importante porque pudiera ocurrir que los precios del gas tuvieran una tendencia inversa a la que se estimó para promocionar la reforma energética en México. El comportamiento antes señalado se debe, entre otros factores, a que los precios del gas no han sido suficientemente bajos como para alterar los contratos de largo plazo que tienen los productores de carbón con los generadores de electricidad, y a la desconfianza sobre la aleatoriedad de los precios del gas en el futuro, en contraste con la estabilidad de los precios del carbón.

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

Los precios del gas natural, en esta década, han mantenido promedios que rondan los 4 dólares por millón de BTUs,¹⁵ mientras que el carbón se vende en 2.40 dólares (Carbón NYMEX Apalaches y gas natural NYMEX Henry Hub. Reuters). La diferencia de los precios del carbón con el gas natural es tan amplia que logra compensar los mayores costos de transporte del carbón y que las plantas a gas sean 25% más eficientes.

De este modo, el aumento de la extracción de gas shale en las áreas de Bakken, Eagle Ford y Marcellus, puede tener un efecto inesperado. Si la demanda interna se mantiene limitada, ante la imposibilidad de desplazar significativamente al carbón, las nuevas corrientes de gas tendrían que dirigirse hacia su exportación (OECD/IEA, 2013). Hacia mercados con precios mucho más altos, como los asiáticos: Japón, India o China (donde el gas natural licuado puede cotizarse en 14 dólares o más)¹⁶ pero que posteriormente pudiera influir apreciando los cursos en América.

Otro elemento a considerar, es que la reducción de los precios del petróleo que estamos observando, desde la segunda mitad del 2014, ha desestimulado la extracción de gas de esquisto, debido a que su extracción depende del alto valor que alcance su aceite asociado. Si estas tendencias se consolidan y combinan en los próximos años, el “boom” del shale gas habrá sido un fenómeno de muy corto plazo.

Los estudios de organismos intergubernamentales (OCDE), en los que México participa, sobre la baja sustitución del carbón por gas natural fueron publicados desde 2013. Por lo que aparece deliberada la exageración de las estimaciones sobre la reducción de los precios del gas natural y de la electricidad que publicitó el gobierno de México para promover la reforma energética. Y muestran, por el contrario, que la estructura de generación de electricidad de la CFE tiene una base firme y diversificada que le permitiría ser competitiva en los precios de la energía que suministra si el gobierno federal lo permitiera.

En resumen, partiendo de cifras y estudios producidos por organismos internacionales, no resulta evidente encontrar sustento a los argumentos que se utilizaron para promover la reforma energética, al menos en lo que hace a la existencia de dificultades estructurales del sistema eléctrico mexicano para suministrar electricidad a menores precios, ni evidencia de que una mayor utilización de gas natural conduce a la disminución de las tarifas eléctricas en el corto o mediano plazo. En cambio, si pueden acreditarse elementos de que los costos

¹⁵ Unidades térmicas británicas.

¹⁶ Ver: <http://www.ferc.gov/market-oversight/mkt-gas/overview/ngas-ovr-lng-wld-pr-est.pdf>; http://www.eia.gov/naturalgas/workshop/pdf/Session3_Smith.pdf

SERGIO BENITO OSORIO

de la electricidad en México han aumentado a causa de decisiones administrativas tomadas por autoridades gubernamentales.

Por supuesto que el debate apenas inicia. En los próximos años, con los datos que arroje la experiencia, la sociedad y los consumidores, residenciales o industriales, podrán corroborar directamente la verdad o las falacias de la reforma. Desafortunadamente, antes, se habrá desmantelado Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, y se habrá despedido a miles de trabajadores de esas instituciones, que han rendido un gran beneficio a la sociedad.

No sería justo dejar de advertir que el proceso de reforma llevado a cabo en México, incluidas las campañas publicitarias –que políticamente juegan un papel más relevante que las propias necesidades- en modo alguno es singular u original (Palast, Oppenheim, & MacGregor, 2003). Más bien es la repetición, un tanto rezagada, de lo que ocurrió en Inglaterra, Estados Unidos, Argentina y un gran número de países, donde la destrucción de sus empresas estatales y la desaparición de los servicios públicos condujeron ciertamente a tarifas más altas y al perjuicio de la calidad del suministro (Berder, 2005).

Sin embargo, no todos pierden en los procesos de desregulación o privatización de la energía. En los distintos casos que se conocen se ha observado que la especulación es una actividad que aporta beneficios considerables aún cuando la producción no crezca o se mejore. Para que ello ocurra se requiere que los operadores tengan el control de las fuentes de hidrocarburos y de la generación.

IV. Una negociación inconveniente para el futuro del país

A un año de promulgada la reforma energética las circunstancias del país y, en particular, de la industria petrolera, han cambiado radicalmente. Desde la segunda mitad de 2014, el mercado petrolero internacional viene experimentando una caída severa de sus precios, arrastrando la estabilidad económica de los exportadores. En junio de 2014 la mezcla de petróleo mexicano se vendió en 100 dólares el barril pero comenzó a descender hasta llegar a 39 dólares en enero de 2015. Aunque en febrero los precios comenzaron a repuntar, y hacia mediados de año promedian 48 dólares, no tienen visos de regresar a los 91 dólares que mantuvieron durante los últimos cinco años. Por el contrario, todo parece indicar que estamos frente a un cambio de tendencia en el mercado con niveles de precios 40 % más bajos.

Aún es prematuro precisar la tendencia que seguirán los precios, pero al tomar la experiencia de México, desde que regresó como exportador al mercado internacional, es posible observar que descensos de magnitud similar han requerido

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

poco más de 14 meses para recuperar los niveles anteriores o, simplemente, para encontrar nuevos promedios estables. Así ocurrió en 1986, 1998 y 2008.

Partiendo de la hipótesis que los precios pudieran ubicarse en rangos de 55 dólares por barril, su efecto en México influiría en dos ámbitos distintos que presionarán la instrumentación de la reforma.

El primero, deriva de la estructura fiscal del país, atada fundamentalmente a los ingresos provenientes del petróleo. Para 2015, la Ley de Ingresos establece que estos ingresos deben alcanzar la meta de 1 billón 214 mil millones de pesos, es decir 30% del total. Para ello se estimó que el barril se vendería a un precio promedio de 79 dólares. Como es evidente la meta de ingresos no será alcanzada. Si el precio se sitúa sólo 30% abajo de su estimación original, habría una merma aproximada de 360 mil millones de pesos, irrecuperables para el gasto desde cualquier otra fuente fiscal.

Para acentuar aún más la escasez de ingresos públicos, la producción también se encuentra en declinación. La extracción, en abril de 2015, tuvo un promedio de 2.275 millones de barriles por día, inferior a los 2.4 millones que el gobierno comprometió con el Congreso para cumplir con las metas de ingresos.

Hasta ahora, se ha insistido que el gasto público está asegurado por la compra de coberturas petroleras¹⁷ y por el uso del Fondo de Estabilización Petrolera, sin embargo, el 30 de enero, la SHCP comunicó que se haría un recorte al gasto por 124.3 mil millones de pesos. Se debe enfatizar que aún cuando el recorte fue considerable, pudiera no ser el único,¹⁸ en la medida que las facturas de exportación hagan efectiva la caída de los precios en la contabilidad pública. De modo que el país se estaría acercando a un escenario de graves dificultades financieras, posiblemente empeorado por la una baja de la actividad económica nacional. Durante la primera mitad de 2015, el Banco de México ha revisado a la baja, hasta en tres ocasiones, sus estimaciones sobre el crecimiento del PIB, para ubicarlo en menos de tres por ciento. Lo que presionará más a un gobierno que está entrando a la última fase de su mandato.

¹⁷ Un estudio del Banco Internacional de Pagos asocia la magnitud de la caída de los precios del petróleo al efecto pro-cíclico creado por empresas petroleras sobre-endeudadas y operadores de derivados financieros que, ante el riesgo, produjeron una especulación similar al de la gran recesión de 2008, exacerbando la caída. D. Domanski, J. Kearns, Oil and Debt, Quarterly Review, march 2015. Cabe observar que México, siendo un “jugador” importante de este tipo de derivados, el Congreso no sabe como se adquieren y administran, aún cuando involucran recursos presupuestales muy importantes.

¹⁸ Hay una larga historia de recortes presupuestales por disminución de los precios del petróleo. Por ejemplo, en 1998, se hicieron hasta tres recortes: enero, marzo y julio.

En ese contexto inesperado, la escasez de ingresos y la caída en la rentabilidad petrolera han debilitado la posición del gobierno en la negociación de la primera ronda de contratos petroleros. Se dice que, en tiempos de precios bajos, la virtud de los directivos de las empresas privadas es resarcir las utilidades de sus accionistas a expensas de las rentas fiscales de los Estados.¹⁹

Se engaña quien pudiera pensar que la coyuntura actual nada tiene que ver con un proceso de largo plazo como es la reforma petrolera. Por supuesto que los términos que las empresas internacionales logren imponer en los contratos durante esta coyuntura tendrá implicaciones, al menos, para las próximas tres décadas.²⁰ El gobierno mexicano avanza por un camino innecesario, cuyas consecuencias pueden colocar en riesgo el futuro del país.

Específicamente, el diseño productivo de la reforma petrolera quedó corto o se precipitó por un manejo equivocado de las capacidades de Pemex, y por una evolución adversa del mercado internacional.

La Ronda Cero consistió en asignar a Pemex la mayoría de las reservas en proceso de explotación y una parte de las posibles y probables, para que esta empresa pudiera sostener el nivel de producción y un flujo estable de aportaciones fiscales mientras los nuevos operadores se incorporaran y se pudieran hacer cargo del desarrollo de la industria.²¹ Concretamente, hasta que las nuevas empresas pudieran incorporar 500 mil barriles diarios y el país pudiera aumentar su producción a más de 3 millones de barriles hacia el 2018. Son las cifras del discurso oficial, pero con independencia de ello, Pemex tendría que mantener el ritmo necesario para que el país no sufriera en sus equilibrios fiscales y económicos. El hecho es que eso no está ocurriendo.

¹⁹ Parece coincidencia ..., pero la segunda convocatoria de la Ronda 1 se publicó tres días antes que el presidente Peña Nieto viajara a Gran Bretaña para alentar la inversión de empresas británicas en México. En ese contexto, Bob Dudley, CEO de British Petroleum, expresó públicamente ante el Secretario Luis Videgaray, que la oferta mexicana debía ser más competitiva. Lo que se suma a la expresión hecha por Occidental Petroleum Corp., quien calificó de "ridículos" los contratos ofrecidos por México. El Secretario de Hacienda respondió que se harían cambios en los contratos. Ver: <http://www.bloomberg.com/news/articles/2015-03-02/mexico-oil-block-terms-need-to-be-more-competitive-bp-ceo>

²⁰ Clausula 3 del modelo de contrato (individual o de consorcio) para la exploración y extracción de hidrocarburos bajo la modalidad de producción compartida. <http://www.ronda1.gob.mx/documents/contratoindividual.pdf>

²¹ El 13 de agosto 2014, Sener asignó a Pemex 489 campos (381 de extracción y 108 de explotación). La información de cada campo es apenas una mención, sin linderos precisos, como si se está haciendo en el caso de los bloques para particulares. Se publicó hasta febrero de 2015 como resultado de distintos recursos de transparencia interpuestos ante el IFAI.

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

Se diseñó una ruta crítica para que: migraran, a los nuevos contratos, los contratos de servicios que había asignado Pemex en campos marginales, integrando diez asociaciones con empresas particulares; se licitaran 169 bloques (109 de explotación y 60 para extracción) en todas las regiones del país, sobre un total de 28.5 mil Kms²: Plegado Perdido (11), lutitas (8), Chicontepec (89), aguas profundas sur (17) y terrestres y aguas someras del Golfo de Campeche (44), dando cuerpo a la Ronda 1. Lo que desencadenaría una inversión de 8.5 mil millones de dólares anuales, en un proyecto tan ambicioso y rápido que no tendría precedente en el mundo.

Sin embargo, hasta mediados de junio de 2015, se han publicado tres convocatorias²² para 19 contratos de producción compartida y 26 contratos de licencia.²³ Cuarenta y nueve bloques en una superficie de 5 mil 311 km² de aguas y tierras nacionales (cuadro no. 2). Los primeros contratos se asignarán el 17 de julio y el resto antes de que termine el año. Suponiendo que el resultado de los concursos llevara a colocar el total de las áreas ofrecidas, -situación poco probable dados los problemas de la mayoría de las petroleras (Financial Times, 2015)²⁴ particularmente aquellas dedicadas a la explotación de lutitas, que en Estados Unidos han optado por parar actividades- se tendría un alcance de una cuarta parte del plan inicial.

Aún cuando la información de las distintas licitaciones, publicada por la Comisión Nacional de Hidrocarburos, no es homogénea, el total de reservas ofrecidas superaría los 2 mil millones de barriles, de los cuales el 15 % serían probadas, 29% probables y el resto quedarían en el rubro de reservas posibles. Más de la mitad de los bloques registran como hidrocarburo predominante el aceite y una cuarta parte gas, sin embargo, entre los contratos de licencia, la mayoría de las reservas probadas estarían constituidas por gas y en particular de lutitas, en la Cuenca de Burgos: Nuevo León y norte de Tamaulipas.

Si el objetivo de este gobierno fuese colocar la totalidad de los bloques enlistados en la Ronda 1, durante los próximos tres años, implicaría colocar un

²² 11 de diciembre de 2014, 27 de febrero y 12 de mayo de 2015.

²³ A diferencia de los contratos de producción compartida, el contratista de licencia recibe el hidrocarburo que obtiene, a través de la venta que haga a su favor el Estado. Como la ley no dispone otro destino para el hidrocarburo, tácitamente se le confiere al contratista el derecho sobre el producto extraído, derecho que caracteriza a las concesiones. Incluso, el contratista podría renunciar a que se le remunere en efectivo por los costos en que hubiera incurrido y se le abone el monto correspondiente en especie al final.

²⁴ La magnitud del colapso de los precios ha llevado a las grandes empresas a rediseñar sus carteras, incluso a liquidar activos, por ejemplo Shell y British Gas se fusionan, en tanto que las empresas de servicios recortan empleos: Schlumberger 20.000, Baker Hughes 10.500, Halliburton 9000.

promedio de 40 bloques por año. Propósito no solo ambicioso, en el escenario actual de la industria, sino también aventurado si se toma en cuenta que los funcionarios responsables de la gestión tienen tanta experiencia como el tiempo que llevan a cargo de la tarea (un año). Los trabajos de identificación de cada área contractual, la selección de los recursos geológicos, la administración de información sensible; la estimación adecuada de las cláusulas económicas de los contratos, de mecanismos jurídicos que prevengan una adecuada solución de controversias, la negociación con empresas de talla mundial, etc., constituyen un proceso que debió ser planeado con las pausas suficientes para madurar la propia estructura gubernamental de regulación, sin embargo, lo que ha prevalecido es la precipitación.

Ante la caída de los precios, el gobierno decidió apresurarse y concentrar su oferta en la parte más jugosa de las reservas. Por ejemplo, en la segunda convocatoria, la proporción de reservas probadas ascendió al 12%, mientras que en la tercera, asciende al 25%. Habrá que esperar para conocer si,²⁵ en los contratos finales, también se otorgarán plazos mayores para inicio de trabajos y estímulos fiscales adicionales. Lo que integraría un paquete muy generoso que permitiría a los inversionistas adquirir derechos legales sobre recursos con bajos riesgos y alta rentabilidad sin que estuvieran obligados a realizar inversiones de inmediato, sino hasta que la incertidumbre de la coyuntura hubiera menguado. Haciendo un negocio que casi podría adquirir la forma de especulación inmobiliaria.

Este probable arreglo, con las variantes que pudieran concretarse, lleva a plantear la interrogante sobre las razones del gobierno para verse obligado a negociar en condiciones que evidentemente le son adversas. Pues en condiciones de precios altos defendió la hipótesis de que la multiplicación de la extracción aumentaría los ingresos absolutos del gobierno, aunque la proporción de la renta fuese menor. Pero cuando los precios han perdido el 30 o 40 % de su valor, su hipótesis pierde viabilidad.

En otros términos, si los costos de extracción de un barril de petróleo mexicano promedian 15 dólares y se logró vender en 100, el país obtuvo una utilidad de 75 dólares; pero hoy, que el barril sólo se puede vender en 50 o 55, no hay justificación para que la Nación acepte una utilidad de 20 o 25 dólares. Entonces ... ¿por qué apresurarse? ¿cuál es el beneficio futuro para la Nación?. Por lo demás, resulta difícil creer que, en las condiciones actuales, la operación de Pemex resulte menos lucrativa para la Nación que la de un particular.

²⁵ Este es más bien un deseo, porque las principales cláusulas de los contratos podrían quedar reservadas por décadas, y ocultas a la opinión pública.

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

La experiencia muestra que las empresas privadas no han dado mejores resultados en México. Fruto de la reforma de 2008 se asignaron contratos a particulares para producir en 11 bloques de yacimientos maduros. A la vuelta de cinco años, se tiene una producción conjunta muy reducida, que apenas suma 49 mil barriles diarios. Estos contratos son los que se harán migrar a contratos de producción o utilidad compartida para estimular a los inversionistas a tener mejores resultados. Otro tanto ha pasado con los contratos de servicios múltiples licitados, en la Cuenca de Burgos, años atrás. Estos ejemplos señalan que el ingreso de operadores privados no es la panacea que se ha publicitado.

La postura gubernamental es aún menos comprensible al pretender, en los hechos y en la ley, “arriconar”²⁶ y debilitar a Pemex. Pareciera más una lógica dogmática que un razonamiento de política pública. Las licitaciones están orientadas a transferir reservas que Pemex descubrió, recursos donde el país ha invertido cantidades considerables de dinero y que, ahora, simplemente pasarán a manos de particulares. Durante la discusión pública del proyecto de Reforma, el gobierno sostuvo que no se trataba de hacer a un lado a Pemex y que los particulares participarían ahí donde Pemex no tuviera experiencia por la complejidad de los yacimientos. Hoy, queda claro que se están licitando las reservas probadas del país y desplazando a Petróleos Mexicanos de actividades que domina plenamente; donde su capacidad es la más alta, dado su conocimiento preciso del recurso y de las técnicas necesarias para su explotación.

Como se mencionó anteriormente, Pemex no va a poder cumplir la función que le asignaron en el proceso de cambio de modelo. Actualmente obtiene principalmente su producción de 34 campos y 25 de ellos registran tendencias decrecientes. Solo Zaap, Maloob y Sihil tiene registros con más de 100 mil barriles por día. Esta situación, por si sola, debió llamar la atención del gobierno permitiendo a Pemex invertir una mayor proporción de los recursos que genera con objeto de revertir su declinación productiva. En cambio, el recorte presupuestal de principios de año (60 mil millones de pesos) y separado el gasto corriente (28 a

²⁶ La Ley de Hidrocarburos, en su artículo 17, contiene el único caso en que el operador del Estado mexicano tiene una participación garantizada: cuando haya posibilidades de encontrar yacimientos transfronterizos. En este caso la participación “será de al menos veinte por ciento ...”. Pero, justamente, por tratarse de una garantía en ley, sobre un tema estratégico frente a un vecino poderoso, por qué auto limitarse? Por qué razón no se estableció que fuera del 50 %? Por otra parte, los artículos 42 y 43 de la misma ley establecen que: La Secretaría de Energía y la CNH, podrán “instruir ... a las empresas productivas del Estado, ... que realicen las acciones necesarias para garantizar que sus actividades y operaciones no obstaculicen la competencia y el desarrollo eficiente de los mercados, ...”

30%) dejará recursos para inversión en el orden de los 340 mil millones, menos del 2 % del PIB que el Plan de Negocios de Pemex (2014-2018) estableció como requisito para cumplir sus metas productivas.

No solo la producción total de petróleo ha disminuido, sino que hay un desequilibrio en las distintas calidades que se producen. Concretamente la extracción de aceites ligeros (tipo Olmeca, 38° API) ha caído en más de un 40 %, lo que trastorna la carga que se ofrece a las refinerías nacionales, pues como se recordará, estos establecimientos fueron construidos para procesar crudos ligeros y se les suministra cada vez más crudos pesados. Esta situación ha tratado de ser solucionada a través de la reconfiguración del sistema nacional de refinación, pero este proceso ha ido muy lento por la falta de recursos, así que el gobierno ha decidido mejor importar petróleo ligero desde los Estados Unidos, y posponer la reconfiguración. Tal decisión, aparentemente útil en la coyuntura, puede convertirse en un elemento de complementación negativo, que pudiera estimular a Pemex a mantener su planta de refinación rezagada mientras los Estados Unidos encontraría una salida a sus excedentes de crudo ligero.

De modo que la selección de bloques de la Ronda 1 y la reducción al presupuesto de Pemex reflejarían una decisión de limitar a la empresa pública a reservas de petróleo que, cuando mucho, tendrán 9 años de vida, manteniendo igualmente estancada su estructura industrial. Esta decisión, junto al probable retraso productivo de la estrategia de contratos con empresas privadas coloca en riesgo el equilibrio financiero gubernamental y la seguridad energética del país en los próximos años.

También es indispensable advertir que la mayor parte de los contratos de licencia, que hasta ahora se han licitado, van a ubicarse en territorios con fuerte presencia indígena (Náhuatl, Chontal, Tzeltal, Zoque) en Veracruz, Tabasco y Chiapas, cuya vinculación seguramente va a poner a prueba una legislación que considera prioritarias las actividades petroleras – exploración, perforación, conducción de hidrocarburos, instalaciones indispensables, etc.- sobre las que realicen tradicionalmente los pueblos ahí asentados, y que ante una eventual negativa de ellos a vender o ceder en renta sus tierras procedería legalmente su expropiación, y probablemente la resistencia de esas comunidades o de algunos de sus miembros.

Es interesante observar, aunque solo sea de paso, que en el pasado los ocupantes superficiales de la tierra tuvieron condiciones quizás mejores. Por ejemplo, la Ley petrolera de 1925, consideraba el derecho de los superficiarios a recibir una participación mayor (artículo 8, fracción I): “Cuando el concesionario del fundo petrolífero no sea a la vez propietario de la superficie, deberá ceder al superficiario como mínimo el cinco por ciento sobre la producción bruta a título de indemnización”. En cambio la Ley actual plantea (art. 101, VI) que el

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

Asignatario o Contratista, después de haber descontado los pagos que deban realizarse al Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, podrá dar al superficiario un pago no menor al cero punto cinco ni mayor al tres por ciento en el caso del Gas Natural no Asociado, y en los demás casos no podrá ser menor al cero punto cinco por ciento ni mayor al dos por ciento.

Además, el contratista posiblemente querrá incorporar como costo de producción el aporte que haga al superficiario en su contabilidad para efectos del pago de impuestos, es decir que podrá reducir la masa o la suma de contribuciones que entregue a la hacienda pública. En ese caso, indirectamente, sería la Nación la que pague al superficiario, con la renta de los hidrocarburos que le corresponda, sin que la empresa particular distribuya las utilidades que pudiera obtener.

Finalmente, a un año de implementación de la reforma energética las condiciones del país han cambiado, las expectativas del proyecto se han nublado, y existen señales de errores en el diseño que pudieran provocar graves problemas.

Al inicio, los promotores de la reforma aprovecharon la coincidencia de amplios sectores de la opinión pública sobre la necesidad de realizar cambios para mejorar las instituciones encargadas de la producción y el suministro energético del país. Pero impusieron un modelo cuyos propósitos no surgieron de un diagnóstico estricto de las necesidades del país, sino que busca sustituir los objetivos de servicio público y de beneficio económico para la nación, por una lógica de libre mercado y de beneficio privado.

Esta nueva orientación está tratando de ser instrumentada a la mayor velocidad posible, sin tomar en cuenta debidamente los impactos que pudiera producir en lo inmediato y a largo plazo para el país y para sus comunidades. En las condiciones actuales, se debería detener la estrategia precipitada de licitar, sin objetivos claros, los recursos de hidrocarburos nacionales principalmente a empresas extranjeras. A diferencia de lo que propone la reforma, en la coyuntura actual se abren oportunidades internas a la transformación industrial del petróleo mexicano. Las necesidades de petrolíferos y petroquímicos que tiene y tendrá el país en el futuro deberían llevarnos a retomar los proyectos para ampliar la capacidad de refinación, la producción de fertilizantes que urgen al campo mexicano y productos petroquímicos que hagan más competitiva nuestra planta industrial, a través de coinversiones y de abrir espacios a empresas mexicanas o extranjeras que quisieran impulsar el desarrollo del país. Inversiones de ese tipo serían un gran incentivo para recuperar el crecimiento de la demanda y del mercado interno.

Como se abordó anteriormente, la diversificación de la planta de generación de CFE permitiría impulsar una política tarifaria que recupere la competitividad industrial con estabilidad en el mediano y largo plazo, constituyéndose en un factor que promueva la inversión, el consumo de los hogares, y el desarro-

SERGIO BENITO OSORIO

llo económico; así como la incorporación de fuentes renovables aprovechando los enormes recursos que el país ofrece, siempre dentro una planeación que tuviera en cuenta el cuidado del medio ambiente y el fortalecimiento del servicio público como obligación irrenunciable del Estado.

Esquemas de privatización energética como el que tiene lugar en México no son novedosos, como tampoco lo son sus fracasos y los problemas ocasionados en los países que los han adoptado.

En los años por venir, empresas y consumidores podremos observar resultados tangibles de la reforma y, en cualquier caso, adoptar las medidas más convenientes para el suministro suficiente y accesible de energéticos. Sin embargo, en el caso específico de los cambios constitucionales que limitaron la propiedad de la Nación sobre sus recursos naturales, y que tuvieron por objeto favorecer la presencia y el control de entidades extranjeras sobre esos mismos recursos, su consecuencia directa será la pérdida de soberanía para orientar el conjunto de actividades vinculadas a los hidrocarburos; pero además, también ha creado las condiciones para el enraizamiento y expansión de sujetos de tal magnitud económica y política que pudieran contender con el poder del propio Estado.

México dispone de experiencia histórica suficiente, sobre el desempeño de las empresas petroleras en su territorio durante las primeras décadas del siglo XX, para acreditar el significado de las tendencias mencionadas en el párrafo anterior. Pero también dispone de la experiencia que le ofrece una actividad, que a partir de ahora, jurídicamente, será muy semejante: la minería. Por su evolución económica, pero también por sus impactos en el medio ambiente y su comportamiento excluyente respecto a las comunidades propietarias de las tierras que ocupan en concesión.

Por eso, y principalmente en este caso, la sociedad mexicana tendrá que reflexionar sobre la necesidad de revertir estas reformas para reorientar la industria energética, de modo que se pueda volver a aspirar a un desarrollo social más justo y harmónico con el medio ambiente.

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

Cuadro 1
Comparativo: textos del párrafo sexto del Artículo 27 constitucional

Párrafo sexto del Artículo 27 constitucional
Vigente hasta noviembre de 2013

“...Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la Ley Reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la Nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.”

Párrafo sexto del Artículo 27 constitucional
Iniciativa de Decreto que reforma los artículos 27 y 28 de la Constitución Política, Presidencia de la República, Agosto 12, 2013

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos no se expedirán concesiones y la Ley Reglamentaria respectiva determinará la forma en que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos ...”

Párrafo séptimo del Artículo 27 constitucional.
Vigente con la reforma

ratándose del petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, en el subsuelo, la propiedad de la Nación es inalienable e imprescriptible y no se otorgarán concesiones. Con el propósito de obtener ingresos para el Estado que contribuyan al desarrollo de largo plazo de la Nación, ésta llevará a cabo las actividades de exploración y extracción del petróleo y demás hidrocarburos mediante asignaciones a empresas productivas del Estado o a través de contratos con éstas o con particulares, en los términos de la Ley Reglamentaria ...”.

SERGIO BENITO OSORIO

Cuadro 2
Precios de electricidad 2005 – 2013

Residencial (US C/kWh)						
	2005	2010	2011	2012	2013	Promedio
Canadá	7.57	9.33	10.49	10.4		9.45
México	9.72	8.97	9.52	9.02	9.09	9.26
Estados Unidos	9.45	11.58	11.72	11.88	12.11	11.35
Noruega	12.2	17.58	17.05	13.6	14.85	15.06
Alemania	21.24	31.87	35.17	33.88	38.76	32.18
Japón	18.88	23.22	26.14	27.68	24.21	24.03
Chile	11.96	20.88	21.08	18.54	17.23	17.94
OCDE	12.38	16.93	16.93	16.66	17.23	16.03
Industrial (US C/kWh)						
	2005	2010	2011	2012	2013	Promedio
Canadá	5.52	7.3	8.09	8.83		7.44
México	8.78	10.4	11.53	11.47	12.15	10.87
Estados Unidos	5.73	6.79	6.82	6.7	6.81	6.57
Noruega	4.34	7.37	7.11	5.76	6.87	6.29
Alemania	8.4	13.58	15.71	14.87	18.93	14.30
Japón	12.27	15.44	17.93	19.43	17.42	16.50
Chile	7.73	15.15	15.43	12.67	11.8	12.56
OCDE	7.88	11.03	11.84	11.81	17.23	11.96

Fuente: OCDE / AIE. Energy prices and taxes. 2014.

LOS RIESGOS DE UNA REFORMA APRESURADA

Cuadro 3

**Áreas contractuales en licitación para exploración
y extracción de hidrocarburos**

Convocatorias	Bloques	Tipo de Contrato	Área (km ²)	Reservas (MMB)			Ubicación
				Probadas	Posibles	Probables	
Primera	14	Producción Compartida	4,223.0				Aguas Someras: Veracruz, Tabasco y Campeche
Segunda	9	Producción	280.9	143.3	355.2	671.3	Aguas Someras: Tabasco y Campeche
Porcentaje				12.2	30.3	57.3	
Tercera	26	Licencia	807.1	114.5	116.8	220.7	Nuevo León, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas
Porcentaje				25.3	25.8	48.8	
Total	49		5,311.0	257.8	472.0	892.0	
Porcentaje				15.9	29.1	55.0	

Fuente: Elaborado con información de las Bases de Licitación, Comisión Nacional de Hidrocarburos.

SERGIO BENITO OSORIO

V. Bibliografía

- (s.f.). Obtenido de http://www.asf.gob.mx/Trans/Informes/IR2012i/Dокументos/Auditorias/2012_0451_a.pdf
- Berder, S. (2005). *Energía y poder, la lucha por el control de la electricidad en el mundo*. México: FCE.
- Carbón NYMEX Apalaches y gas natural NYMEX Henry Hub. Reuters. (s.f.). Obtenido de <http://www.reuters.com/article/2014/01/30/utilities-gas-coal-idUSL2N0L41WQ20140130>
- CFE . (s.f.). *Índice de costos de combustibles*. Obtenido de http://app.cfe.gob.mxAplicaciones/CCFE/Tarifas/factores/factores_industria.asp
- Diario Oficial. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 5 de febrero de 1857. Febrero 5 de 1917. (s.f.).
- Financial Times. (27 de abril de 2015). Obtenido de <http://www.ft.com/intl/cms/s/2/1e4570d0-ea5d-11e4-96ec-00144feab7de.html#axzz3dNCPnyDE>
- Krauze, E. (30 de noviembre de 2013). México: peligros de una casa dividida. *El País* .
- Muñoz, J. M. (2014). Conferencia.
- OCDE / AIE. (2014). Energy prices and taxes. .
- OECD/IEA. (2013). Insights Seies (2013) Gas to Coal Competition in the U.S. Power Sector, p. 15.
- OPEP. (2013). *World Oil Outlook 2013*.
- Palast, G., Oppenheim, J., & MacGregor, T. (2003). *Democracy and Regulation*. USA: Pluto Press.
- Platts, McGraw Hil Financials, Bunker Fuel. (s.f.). Obtenido de <http://www.platts.com/shipping/bunkerfuel>
- Rojas, J. A. (2014). Conferencia.
- Saliba, F. (8 de septiembre de 2014). Mexique : l'envol annoncé de l'aigleaztèque, *Le Monde*.
- SENER. (s.f.). Prospectiva del Sector Eléctrico 2013-2027.
- Starr, P. K., & C., C. M. (Agosto 17, 2014). A Second Mexican Revolution? Energy Reform and North American Energy Independence . *Foreign Affairs* .
- U.S. Energy Information Administration. (s.f.). Obtenido de <http://www.eia.gov/countries/>
- U.S. Energy Information Administration . (s.f.). Obtenido de http://www.eia.gov/dnav/pet/pet_sum_sndw_dcushtm
- Vargas Suárez, R. (2014). El papel de México en la integración y seguridad energética de Norteamérica. CISAN/UNAM.