

# Reformas estructurales y crecimiento: el sector de energía en México

JESÚS REYES HEROLES G. G.

Documento preparado para la segunda reunión del Grupo Huatusco, realizada en Huatusco, Veracruz, el 3-4 de junio de 2004. El autor es presidente ejecutivo de GEA||StructurA.

Durante la última década las reformas estructurales en México perdieron frecuencia, profundidad y fuerza. Como resultado, hoy la productividad aumenta a tasas inferiores a la de otros países relevantes y, por esa y otras causas, México ha perdido competitividad. De manera consecuente, el crecimiento económico y la generación de empleo continuaron siendo insuficientes.

El debilitamiento del ánimo reformador, el magro crecimiento y el insuficiente empleo no son males exclusivos de México. Lo mismo sucede en América Latina, salvo contadas excepciones. Sin embargo, el caso de México es más preocupante, debido a su tamaño, a su ubicación geoeconómica y a su pertenencia al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Pueden distinguirse tres fenómenos principales que caracterizan la situación de la región y de México en este momento:

- *Una gobernabilidad cada vez más frágil*, producto de varios factores entre los que destacan la ineficacia de los gobiernos, la incapacidad para lograr acuerdos cuando prevalece una marcada pluralidad política, la carencia de arquitecturas constitucionales que permitan salir de ese *impasse*, y la falta de apoyo popular.
- *Un creciente desencanto con la democracia*, como lo documenta un reciente estudio realizado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- *Una acentuada resistencia de grupos mayoritarios a las reformas*, y la incapacidad de las clases dirigentes y de los gobiernos para convencer a la opinión pública sobre su necesidad y urgencia.

La situación se torna aún más preocupante pues algunos países, como México, están viviendo incluso reversiones de reformas o retrocesos en el impulso de la economía de mercado o, cuando menos, el riesgo de que esto suceda.

La reflexión sobre esta situación debe partir de re-

conocer el insatisfactorio desempeño de la economía mexicana durante los últimos veinte años. De 1980 a 2000 el producto per cápita aumentó sólo 0.5%. Para todo propósito práctico, el ingreso por habitante ha estado estancado por prácticamente dos décadas, si bien durante ese lapso pueden distinguirse varios periodos, algunos de crecimiento. Sin embargo, si se evalúa por resultados, el balance es negativo: 0.5% de crecimiento en promedio. Además, los últimos tres años incluso ha sido inferior.

El país se ha pauperizado; la pobreza y la marginación han aumentado. México se ha polarizado, muchos lo han dejado, han emigrado. Impresiona que el PIB generado por los mexicanos en Estados Unidos de América es del orden de 30% del PIB de México; casi una tercera parte del valor agregado lo produce 10% de los mexicanos allá, no acá. En este contexto general debe insertarse toda reflexión sobre el sector energía. En lo que sigue se analizan diversos factores que explican esta sombría situación.

## El sector de energía de México

Por brevedad y concisión no se analizan aquí en detalle las múltiples dificultades, deficiencias y rezagos que muestra el sector de energía de México, que se manifiestan en los siguientes hechos:

- Si bien la producción (3 371 mbd en 2003) y las exportaciones de petróleo crudo (1 860 mbd en 2003) han aumentado, los yacimientos observan tasas de declinación más aceleradas que lo anticipado. Cantarel rindió sus frutos, pero ahora se requieren cuantiosas inversiones adicionales para contrarrestar esa rápida declinación.
- A raíz de la falta de una oportuna reconfiguración de refinerías o construcción de nuevas, México importó volúmenes sustanciales de gasolinas y otros combustibles entre 1997 y 2000, cuando al-

canzaron un monto anual de 2 973.1 millones de dólares (mdd) en 2000 para disminuir a 1 344.2 mdd en 2002.

► Más importante aún es el creciente desbalance entre producción y consumo de gas natural que se ha traducido en importaciones crecientes: en 2003 se importaron 757 millones de pies cúbicos diarios, cuyo valor anual alcanzó 1 526 mdd. El creciente déficit de gas natural en México ha contribuido a presionar al alza los precios de ese combustible en América del Norte, de 1.94 dólares por btu en enero de 1994 a 6.6 dólares en noviembre de 2004 (índice Tetco).

► El rezago en la realización del Plan Estratégico de Gas (PEG) hizo que durante los años críticos de 1998 a 2001 las inversiones en exploración de gas natural en la plataforma continental fueran claramente insuficientes. Si bien ahora se está invirtiendo mucho más (23 368 millones de pesos en el presupuesto 2004), el efecto dañino de los rezagos ya no puede evitarse. En Lankahuasa, la evidencia apunta que se trata de un campo menos rico del previsto; en Lamprea apenas se perforan los primeros pozos de exploración; Sardinias todavía está en una etapa incipiente.

► La ampliación de capacidad para producir gas natural seco en la Cuenca de Burgos sufrió un retraso extraordinario, debido a la prioridad que se atribuyó a utilizar nuevos esquemas de “subcontratación integral” de servicios (contrato de servicios múltiples).

► Las *importaciones de gas* que ahora se proyectan representan un verdadero reto logístico para el sistema de ductos, en especial para sus interconexiones con EU. Esto ha contribuido a que se plantee una estrategia de importación de gas natural líquido (LNG) a través de cuando menos tres puntos del país: Altamira (para consumo de CFE), Tijuana-Ensenada (sobre todo para exportación al sur de California), y Lázaro Cárdenas o Manzanillo, como alternativa para suministrar gas al occidente y, más importante, para evitar que el punto de indiferencia del precio del gas natural continúe moviéndose hacia el sur, con el consecuente encarecimiento en el norte.

► El continuo deterioro de los mercados internacionales y de la productividad de la planta petroquímica mexicana trajo consigo una crisis de gran proporción que, además de restar valor a las plantas existentes, se caracteriza por la ausencia de nuevas

inversiones, lo que ha desembocado en crecientes importaciones de productos petroquímicos: de 708 mdd en 1994 a 2 705 mdd en 2003.

► En materia de *electricidad*, paradójicamente la desaceleración evitó una crisis de suministro a gran escala. Los montos de inversión en generación y, sobre todo, en transmisión y transformación durante los últimos años hubieran hecho imposible satisfacer la demanda de electricidad, de no ser porque ésta fue menor por razón del bajo crecimiento económico.

► La *calidad* del servicio eléctrico es mala, sobre todo el de LFC, y su alto *costo*, tanto directo como indirecto (interrupciones, desperfectos por fluctuaciones de voltaje, etc.) se han constituido en factores críticos que afectan la productividad y competitividad.

Esta breve numeralia es suficiente para repasar aquí lo que es sabido por todos. Debe subrayarse que esos hechos se refieren a las *manifestaciones* de la difícil situación que vive el sector energético de México. Lo relevante es reflexionar sobre las causas de esta situación.

### La política energética

Los avances en política energética son decepcionantes. Ha habido realizaciones importantes, pero también omisiones y rezagos igualmente significativos o quizá más que las realizaciones. Se requiere considerar un periodo largo para el análisis, pues sólo así puede hacerse una evaluación racional y justa de lo que ha sido y de lo que es la “política energética”.


Al igual que en otras materias, en ésta el país ha vivido un continuo cambio, entre visiones de extremos y políticas de excesos. El mejor ejemplo es el contraste entre los acontecimientos de los años 70 y los que se observaron desde 1983. Se han instrumentado políticas de corto alcance, orientadas a dar respuestas por debajo de las requeridas por el propio sector energético, incluso a contener su expansión en caso de proseguir su estructura institucional actual de empresa pública, a considerarlo como la oveja negra del rebaño y, en consecuencia, a castigarlo.

Además, la visión ha sido discontinua. Parte del problema actual responde a que durante los últimos veinte años la política ha sido fluctuante. Esta ambivalencia sobre el sector ha calado fuera de éste, pero también dentro. Hasta los técnicos más prestigiados en materia eléctrica, petrolera o petroquímica han tenido puntos de vista vacilantes, así



como escasa capacidad para proponer alternativas. Es un sector que no ha logrado acuñar su propia visión, lo que es bastante sintomático, sobre todo si se considera el peso relativo de los organismos que lo integran y las capacidades intelectuales y económicas que tienen.

Por otra parte, durante lustros el sector de energía ha estado atrapado en una compleja relación entre el “empleador” y el “empleado sindicalizado”. Salvo por el caso del sector de educación, para el cual el gran monopolio público que provee los servicios correspondientes provoca un gran monopsonio de maestros, quizá sea el sector de energía donde domina con mayor contundencia esa compleja relación y la problemática que de ésta deriva.

 También caracteriza al sector una legislación imprecisa y que adolece de lagunas. Parte de su parálisis deriva de un marco jurídico deficiente y obsoleto.

La organización institucional del sector energético mexicano es complicada e inadecuada. Esto responde, en parte, a que se trata de un sector complejo por naturaleza, y en parte a que los mexicanos lo hemos hecho innecesariamente complicado. Esto contribuye a hacer más difícil y lenta la toma de decisiones, a que se pospongan o, incluso, que haya decisiones contradictorias respecto al futuro del sector.

Es imposible que la Secretaría de Energía cumpla cabalmente con sus funciones. La tarea es difícil e ingrata. Muchos de los problemas acaban en el despacho del secretario, mientras que los principales logros pasan desapercibidos o son atribuidos a otras dependencias. Si bien por razones políticas en ocasiones eso debe ser así, en otras no.

¿Por qué hay contradicciones? La Secretaría de Energía es la responsable de formular la política y de conducir su instrumentación. Eso es común. Sin embargo, también es el regulador, por medio de la CRE, por independiente que se le considere. Asimismo, es responsable del desempeño operativo y de los resultados financieros de los organismos (empresas) del sector, desde su posición como presidente de los “consejos de administración”. Para colmo, es el negociador laboral de última instancia.

El marco institucional actual hace muy difícil separar esas tareas, en términos que se favorezca el desarrollo del sector. Con frecuencia cuando se analiza o se trabaja en la planeación estratégica del

sector se omiten consideraciones sobre estos aspectos institucionales, precisamente porque son los más difíciles de resolver, aunque en los hechos sean por mucho los más importantes. No quiere decir que el resto no lo sean. Por ejemplo, la planeación cuantitativa del sector es importantísima, por su impacto económico y financiero. Esto la constituye en una de las más relevantes. Como resultado, son bastante buenas, lo cual no quiere decir que no adolezcan de deficiencias. El hecho es que se omiten otros aspectos más importantes.

¿Por qué se omiten? ¿Qué aspectos se omiten? En primer lugar *el marco institucional* se considera como dado, por ejemplo, la relación con las secretarías de Hacienda y de la Función Pública.

*El régimen fiscal* aplicable al sector es arbitrario, absurdo e ineficiente. A éste están sujetos sobre todo Pemex por el esquema impositivo y, en alguna medida, la CFE, debido a las arbitrariedades de la SHCP en el reembolso de los subsidios que ordena se otorguen a las dos empresas eléctricas. Se santifican mitos históricos que se ha venido acumulando acerca del sector de energía y sobre lo que hay que hacer para impulsarlo.

Por último, se acepta también que los directores generales de Pemex, CFE y LFC y otros organismos, sean nombrados por el presidente de la República y que, por tanto, con frecuencia no compartan necesariamente el proyecto del secretario de Energía e, incluso, del presidente de la República, por lo que en ocasiones no acatan cabalmente instrucciones o lo hacen con pasmosa lentitud.

Existe una verdadera *dispersión de visiones* sobre lo que es y debe ser el sector de energía. La instancia encargada de amalgamar esas visiones, la Sener, no siempre tiene músculo político suficiente, debido en buena medida a los nombramientos presidenciales de los directores generales de los organismos.

### Elementos para un diagnóstico

Los comentarios que siguen se concentran en cinco puntos: 1) peso de los *mitos históricos* sobre el desempeño y desarrollo del sector de energía, que representa la restricción más importante; 2) *camisa de fuerza regulatoria* que se aplica a los organismos y empresas del sector; 3) *visión esquizofrénica* de la empresa pública que acarreamos desde hace un par de décadas; 4) tolerancia al monopolio público, y 5) *sindicatos* como *cuasi dueños* de las empresas públicas.

### Peso de los mitos históricos

Independientemente de las preferencias de cada quien sobre el grado de participación pública en el sector, entre la opinión pública y entre buena parte de la clase dirigente existe gran confusión acerca de la situación actual del sector, así como de lo que sería deseable en el futuro. No existe una visión bien dibujada, una *imagen-objetivo* de hacia dónde se desea que avance. Se confunde lo que implica la propiedad “pública” o de “la Nación” de los recursos naturales, el petróleo y los hidrocarburos entre otros, con lo que significa la propiedad de los “activos de la industria”.

Ésta es una de las confusiones centrales. Caricaturizada consiste en que la gente piensa que el 18 de marzo de 1938 México recuperó la propiedad de su petróleo, lo que es falso. El petróleo ha sido propiedad de México desde que éste es un país independiente, ya que antes por las Leyes de Indias correspondía a la Corona de España, al igual que todos los yacimientos minerales. Precisamente por ese origen, desde que México logró su independencia los hidrocarburos pasaron a formar parte del patrimonio de la nación. Al igual que en otros países, antes México permitía que dichos recursos fueran explotados por extranjeros, a cambio de las regalías correspondientes. Por eso la expropiación transfirió al gobierno federal sólo la propiedad de los *activos industriales* de los particulares concesionarios, esto es, los pozos, ductos, plantas de separación, refinerías, instalaciones de almacenamiento, etcétera.

Esta confusión ha sido tolerada, quizá propiciada, por la historia oficial, a tal grado que está profundamente arraigada en la noción popular sobre este tema. Esto tiene un gran costo, debido a que impide distinguir el ingreso que corresponde a la nación, como “propietaria” de los recursos naturales, del ingreso (o pérdida) que resulta de la operación de Pemex como empresa pública. Incluso el régimen fiscal que la Secretaría de Hacienda viene aplicando a Pemex hace décadas, contribuye a esa confusión. Los impuestos se cobran con base en el flujo de efectivo, lo que impide distinguir las distintas fuentes de ingresos, llegando al absurdo de imponer una tasa homogénea a todo el flujo de efectivo.

En los hechos, durante los últimos diez años el gobierno federal le ha cobrado a Pemex impuestos equivalentes a 59% de los ingresos totales, lo cual es

un absurdo si se considera que abarca actividades, como refinación, cuyo margen operativo bruto no supera 20% a nivel internacional. Las distorsiones que introduce este esquema son innumerables.

### Camisa de fuerza regulatoria

En una economía de mercado es absurdo esperar que una empresa opere en términos productivos y de eficiencia, por no decir rentable, en un entorno regulatorio tan restrictivo como el mexicano. Habría que promover que Harvard estudiara el caso de este desastre, lo que ayudaría a ir creando conciencia internacional sobre lo que se puede hacer hoy y en el futuro.

En buena medida la regulación que se aplica a la empresa pública en México delata que el propio gobierno no tiene confianza en los esquemas regulatorios que se aplican a la empresa privada, pues de lo contrario sólo esos se aplicarían.

El peso preponderante de la SHCP como controladora efectiva del sector ha ido en aumento. Su fuerza es incontenible, en general, pero sobre todo en este tema. La presencia, intromisión, el *dictum* de funcionarios de relativamente bajo nivel, de algunos burócratas con muy mala preparación profesional y de algunos tecnócratas muy ideologizados han incidido de manera determinante en el sector, con un gran costo para éste. Son conocidos casos específicos de decisiones equivocadas, producto de sólo un burócrata de tercer nivel, en alguna de las dependencias, sobre todo las secretarías de Hacienda y la de la Función Pública. También ha habido injerencia negativa de la Secretaría de Economía, aunque más antes que ahora, y de la Semarnat, acorde con tendencias internacionales que dan más importancia a aspectos de medio ambiente. La injerencia de las otras secretarías es un diabólico invento mexicano.

Además de esas condiciones, se van sumando *normas y procesos de adquisiciones* que producen resultados contraproducentes, contrarios a las necesidades de las empresas y, sobre todo, al interés público. La ley de adquisiciones se ha reformado varias veces, pero con parches. Se han cambiado reglamentos y procedimientos, pero siguen con una mala orientación de origen. A pesar de nuevas modalidades, en esencia la filosofía es tratar igual la compra de un lápiz que la de un árbol de perforación, o el ingreso por ISR con el producto de la venta de gasolina.

Las *negociaciones laborales* están contaminadas por factores políticos y dominadas por diversas regulaciones extraempresariales, lo que no sucede en otros sectores.

Los *funcionarios públicos que toman decisiones en el sector enfrentan riesgos administrativos, patrimoniales y penales excesivos y crecientes*. Algunos pensábamos que un logro de la administración del presidente Fox sería eliminar el *modus operandi* de la Secodam, no modificarla, ni amansarla, ni sólo cambiarle el nombre, sino cambiar su filosofía. No fue el caso. La situación está igual o peor, con un costo enorme para las empresas del sector.

### **Visión esquizofrénica sobre la empresa pública**

Las encuestas señalan que la percepción de los mexicanos acerca de Pemex, CFE y hasta LFC refleja una relación de amor-odio. En una pregunta salen a la defensa de la naturaleza pública de estas empresas, mientras que otras critican su actuación, la calidad de los servicios que prestan y, sobre todo, el costo de los mismos.

El tema es trascendente, porque con una opinión pública así y con funcionarios que actúan conforme a ésta, el resultado es que no existe una visión más o menos compartida sobre lo que se desea de esas dos o tres grandes empresas públicas, las principales del país. En esa confusión, desde mediados de los años 80, algunos han apoyado intentos ininterrumpidos por privatizarlas, mientras que otros han recurrido a argumentos nacionalistas para defender el *status quo*.

Como resultado de este proceso, los asuntos del sector se presentan a consideración de la opinión pública en términos muy superficiales. El debate se trivializa y se vuelve realmente maniqueo, lo que lo hace estéril. El país lleva veinte años con ese intercambio, lo que ha tenido y tiene un impacto negativo en el ánimo de quienes conducen y laboran en el sector.

El producto más frecuente de estos “debates” son promesas y más promesas de nuevos cambios, de la apertura de nuevas oportunidades de participación para los particulares, que no se han concretado. Como consecuencia, las inversiones se han pospuesto, tanto las del sector público, porque espera que lleguen los particulares, como las del sector privado, pues anticipa nuevas oportunidades para una participación más amplia. Esta tragicomedia de políticas públicas se repitió tres o cuatro veces durante los últimos lustros.

También existe una visión miope de la *internacionalización* de estas empresas. En los hechos el resultado ha sido frenar su internacionalización, precisamente por ser empresas del sector público. Si bien LFC no tiene potencial en ese sentido, las otras dos sí lo tienen. La política ha sido particularmente dañina. Se han perdido oportunidades de negocio para Pemex y CFE por ese hecho, ya que algunos piensan que no deben ser empresas internacionales, pues esto conllevaría su expansión. Esto ha atentado contra los intereses del país, no sólo los intereses económicos, sino los políticos y estratégicos.

Hay una actitud ambivalente respecto a los *sindicatos* de las empresas públicas. Por razones de tiempo no abundo en el tema, por lo que sólo lo dejo apuntado.

En esencia lo que ha sucedido es un abandono relativo de las empresas del sector. A pesar de los esfuerzos de sus cuadros técnicos y directivos a fin de minimizar el daño, éste ha dejado marcas. LFC es el mejor ejemplo de las tres, pero ni Pemex ni CFE han salido ilesas.

La visión esquizofrénica de la empresa pública también ha generado *resistencias de los cuadros directivos*. La confianza es una cadena. Si no hay confianza en la empresa por parte de su dueño (el gobierno), entonces la confianza acerca de los servidores públicos que las conducen no será absoluta. Esto tiene un efecto dañino sobre la confianza de los servidores públicos de las empresas y sobre su seguridad personal. Los funcionarios y trabajadores se sienten inseguros porque sólo reciben mensajes de desconfianza.

Por último, esa inseguridad o falta de confianza, que es inducida y no siempre tiene fundamentos reales, disminuye la disposición a la autocritica y al cambio. Funcionarios y trabajadores se tornan defensivos y se cierran respecto a nuevas ideas. Si existiera un ambiente de confianza, donde se reconociera, como en todas las empresas, que hay áreas con mayor avance y otras con ciertos rezagos, todos estarían más dispuestos a analizar los asuntos, a reconocer deficiencias, y a actuar en consecuencia.

### **Tolerancia al monopolio público**

La discusión sobre políticas públicas en México no señala con suficiente énfasis las implicaciones para la eficiencia del aparato productivo y para el ciudadano (consumidor) derivadas del poder del mercado que resulta de la característica monopólica de los organismos del sector. El problema es que en los hechos el “consumidor” recibe, si acaso, consideración



secundaria en esas deliberaciones. Ése es el caso en la reflexión sobre muchas otras actividades. Sin embargo, en este sector es particularmente notoria la falta de consideración acerca del consumidor como el beneficiario central de las actividades.

Los mexicanos no sabemos qué queremos en este aspecto, porque históricamente las clases dirigentes han soslayado esta dimensión de la problemática. ¿Realmente quieren un monopolio estatal, entendiendo y aceptando las implicaciones que esto tiene en términos de poder de mercado, riesgo de afectación del consumidor, necesidades de regulación, etc.? ¿Desean un monopolio estatal bien regulado? ¿Aceptan un monopolio estatal “acotado” por competencia externa e interna, que reduzca el margen para el “abuso” del monopolio? ¿Aceptarían sólo empresas privadas que compitan entre sí? ¿En qué etapa de las cadenas productivas serían bienvenidas empresas privadas que compitieran entre sí? Y, por último ¿en qué grado son tolerables ineficiencias en los servicios del sector de energía por el hecho de que se preserve la estructura de empresas públicas monopolísticas?

Durante los últimos tres lustros se ha intentado convencer de la reforma energética a la opinión pública. Sin embargo, no se ha logrado provocar un cuestionamiento efectivo de una historia oficial imprecisa, que no se apega a la realidad y que es incapaz de perfilar una visión del sector energético consistente con las necesidades del país antes, ahora y en el futuro. ¿Cómo explicar que considerar a Pemex y a CFE parte del sector público es una aberración contable contraproducente para todos, para fiscalistas, contadores, para el Fondo Monetario Internacional e, incluso, para la SHCP?

Algunos llevamos muchos años desgastándonos en el intento. Hasta ahora la batalla se ha perdido. Esto no quiere decir que no se haya avanzado un poco en crear conciencia acerca de la conveniencia de revisar el asunto. Sin embargo, en los hechos no ha habido voluntad política para actuar en consecuencia, ni en la administración actual, ni en las anteriores, con un enorme costo para el país.

### ***Los sindicatos como cuasi propietarios de las empresas públicas***

Sobre este tema hay muchas anécdotas. Se trata de un asunto de Estado, pero que se evade, como se ha venido haciendo así durante mucho tiempo.

Se desemboca en situaciones absurdas. Por ejemplo, cuando se planteó la reforma eléctrica integral hace unos años, no sucedía nada con el SME y con LFC. Eso no es posible, eso es hacerse tontos. Ningún gobierno ha contado con una lectura a fondo sobre este asunto, que sustente la toma de las decisiones al respecto, incluso la de preservar el *status quo* (al menos ya habría una decisión).

### **Oportunidades perdidas**

Los resultados de esta falta de política energética son contundentes. Estuvimos importando gasolinas durante varios años. Lo más doloroso es que ahora lo hacemos con el gas natural. Entiendo que México ha abandonado el objetivo de ser autosuficiente en gas natural. La moda es plantear cómo convertirnos en un gran importador de gas natural, en especial licuado. Esto representa una gran afectación para el país. Cuando se lanzó el programa para que la generación de electricidad adicional fuera preponderantemente a partir de gas natural, para responder a estándares ambientales más estrictos, se realizó un pronóstico detallado del gas que necesitaría el país. Se reconoció que temporalmente íbamos a necesitar importar gas. Por tanto se analizó, junto con los canadienses, si ellos podrían suministrarlo a través de los gasoductos estadounidenses. Se sabía que el país tendría coyunturas de importación de gas, pero que la capacidad interna de producción que se desarrollaría con el PEG, que estaba prácticamente listo a fines de 1997, permitiría la autosuficiencia e, incluso, periodos con excedentes; pero el programa nunca se instrumentó, simplemente no se puso en marcha. Por eso ahora somos un importador estrella, cuando todo indica que hay gas natural que México podría extraer. Esta situación es particularmente lamentable.

En *petroquímica* no se ha realizado una sola inversión significativa desde principios de los ochenta. No se ha logrado determinar cómo definir los precios para los insumos (*feedstocks*) de las plantas, en especial para el etano. A pesar de que desde 1996 el sector está abierto para inversiones privadas de hasta 100%, de nacionales o extranjeros, no se ha concretado ninguna inversión sustancial.

La causa principal de esta situación es el temor “explicable” de todo funcionario de Pemex-Gas por

firmar contratos de suministro de etano. Debido a la desconfianza que existe sobre el funcionario público, si firma un contrato a un precio más bajo que el precio del gas (etano) como combustible, existe el riesgo de que enfrente un problema irresoluble. Es indispensable encontrar una mecánica para hacerlo, respaldada por los más altos niveles de la administración pública federal, transparente y de cara a la opinión pública. Pero ni a este asunto, crítico y esencial para la industria petroquímica, se le da la importancia que tiene. El hecho es que el país lleva siete años con una ley que permite la inversión privada, nacional o extranjera al 100%, y no ha habido un solo peso de inversión en una planta petroquímica relevante. Se trata de un gran desperdicio, independientemente de la inevitable crisis de las plantas antiguas.



### Lidiando con el vecino poderoso

Es ineludible un comentario sobre lo internacional. El petróleo ha sido tema permanente de la relación México-Estados Unidos. Siempre ha sido objeto de discusión polémica, que en ocasiones desembocó en momentos difíciles y dolorosos de la historia bilateral. El asunto tiene un origen muy sencillo: el interés de los estadounidenses por “apoderarse” o, cuando menos, “controlar” la explotación de los hidrocarburos de México. Después de la segunda guerra mundial se había encontrado un *status quo* llevadero, una relación con un perfil bajo y sin confrontaciones.

Posteriormente, vinieron cambios importantes, impulsados por el TLCAN y luego por el acercamiento de la administración Fox con EU. Sin embargo, el resultado es nulo. No se avanza para lograr un entendimiento con Canadá ni con Estados Unidos que permita aprovechar mejor las oportunidades que brinda la interacción energética en América del Norte.

Con ese propósito se instituyó el Energy Working Group trilateral. Por el perfil de los integrantes o quizá por la manera como se han desarrollado los trabajos, hay mucha insatisfacción en Canadá, en EU y en México, por lo poco que se ha logrado. Otra oportunidad desperdiciada. Ni siquiera se aprovecha esta instancia para hacerlos comprender las restricciones institucionales y los mitos históricos que perduran en el sector de energía de México y que es necesario superar.

El hecho es que no se está dando una respuesta estratégica a los otros socios del TLCAN respecto a lo que se esperaría que México hiciera en materia energética. Me refiero a quienes reflexionan en términos estratégicos y de seguridad continental, no a los intereses particulares de las empresas petroleras. Aludo a quienes piensan en cómo coadyuvar a que a México le vaya mejor, porque no les conviene tener un vecino y socio económico estancado.

Al hablar con ellos, una pregunta útil es la siguiente: ¿qué quieren: que México produzca más petróleo y gas para aliviar la escasez en América del Norte, o que sus compañías (sobre todo estadounidenses) produzcan más petróleo y gas en México?

Las empresas petroleras de inmediato responden que les gustaría producir ese petróleo y gas adicionales en México. Sin embargo, ésa no es la respuesta de las agencias de inteligencia y seguridad del gobierno de EU. Para éstas el riesgo es que México no está

produciendo más petróleo y gas, ni parece que vaya a hacerlo pronto para satisfacer sus propias necesidades, mucho menos para apoyar la oferta global en el mercado de América del Norte.

Por ende algunos mexicanos, por ideología o comodidad entreguista, han venido confundiendo el interés estratégico de EU en materia de energía en México con el de las multinacionales interesadas en explotar nuestros recursos. El costo ha sido enorme, pues ha limitado la expansión del sector.

### Elementos para una solución

El fenómeno de parálisis reformadora se torna más preocupante ante el riesgo de la reversión de cambios realizados y de retrocesos en el impulso de la economía de mercado. Con frecuencia esta situación ha sido denominada “fatiga de reformas” explicándola, en esencia, a partir de la insatisfacción de numerosos sectores de la población con las reformas de 1983 a 2000. Asimismo, se maneja la idea de una resistencia ideológica a lo que denominan el “consenso de Washington”, también producto de la insatisfacción con las reformas. Ambas explicaciones describen sólo parcialmente la situación y resultan insuficientes para imaginar una estrategia que permita salir del *impasse* reformista.

Una posibilidad prometedora parte de cuestionar los términos en los cuales las clases dirigentes y los

gobiernos han planteado nuevas reformas. Quizá como respuesta a la noción de una creciente resistencia “ideológica” a las reformas promercado y a las privatizaciones, las nuevas medidas se justifican a partir de una lógica “financiera”, que en los hechos resulta particularmente frágil. Considérese, por ejemplo, el discurso oficial de que se requiere mayor participación de los particulares en el sector eléctrico mexicano debido a que la CFE no genera recursos suficientes para realizar la inversión necesaria. Esta línea de razonamiento sugiere, implícitamente, que de contar con los recursos correspondientes, entonces no procedería la participación de los particulares. Además, es imposible explicar cómo los mexicanos hemos logrado convertir a un monopolio como la CFE en una empresa incapaz de generar los excedentes necesarios para mantener una expansión adecuada y mejorar su servicio.



Es cierto que en esa empresa perduran ineficiencias que deben desaparecer. También es cierto que el gobierno parece empeñado en descapitalizarla, sobre todo desde que Hacienda dejó de reintegrarle plenamente el costo de los subsidios a la electricidad que el propio gobierno federal obliga a CFE a conceder. El monto es sustancial: se estima que este año superará 20 mil millones de pesos. Si la CFE los recupera del gobierno, le permitirían realizar inversiones por cuando menos esa cantidad, si no es que más en caso de que con ese flujo se apalanquen proyectos. Es evidente que sustraer 2 000 mdd durante varios años acumula un “boquete” de inversión para la empresa, que quizá no pueda recuperar por sí sola. Argumentos similares han sido utilizados en relación con Pemex, lo cual otorga a los mexicanos el dudoso mérito de convertir a una petrolera de escala mundial y que opera como monopolio en México en una empresa que no genera ni el excedente indispensable para sus inversiones, no se diga para pagar un dividendo razonable (independientemente de la regalía por explotar hidrocarburos propiedad de la nación). Se soslaya el efecto devastador que ha tenido cobrar impuestos “excesivos” a Pemex. Esta línea de argumentación del gobierno y de las clases dirigentes ha restado fuerza a las propuestas y credibilidad a quienes plantean reformas.

Esa ruta no tiene futuro. Las reformas para el sector de energía, al igual que aquellas para otros sectores, deben plantearse como lo que son: cambios

para permitir al ciudadano elegir qué y de quién desea adquirir un producto o servicio. Es deseable, justo y eficiente que el consumidor mexicano pueda optar, pues hoy es prisionero de diversas organizaciones corporativas, así como de monopolios públicos y privados que imponen sus condiciones. Los casos de moda son sindicatos como los del IMSS o los de Salud, que se oponen a la subrogación, el Sindicato Mexicano de Electricistas, que no acepta reorganización o competencia alguna, y las prácticas monopólicas de empresas públicas como Pemex, CFE y LFC, o de las aerolíneas, así como de diversas empresas privadas de telefonía y telecomunicaciones.

No habrá apoyo para las reformas mientras los ciudadanos no tengan claro que, como consumidores, éstas son necesarias para hacer efectivo su derecho a elegir, lo que les traería muchos beneficios. ¿Por qué la propiedad originaria de los hidrocarburos por parte de la nación debe implicar que en ninguna etapa del proceso, desde la extracción hasta la venta en gasolinera, no existan opciones? ¿Por qué la obligación gubernamental de garantizar el servicio público de electricidad debe implicar que empresas y familias sólo puedan obtener dicho servicio de una sola empresa? ¿Hasta cuándo se seguirá permitiendo que intereses sindicales impidan que un padre elija al médico que atienda a sus hijos? ¿Cómo seguir justificando que los niños tengan que ir a la escuela y recibir clases del maestro que se les asigne, sin que se le seleccione en función de la calidad de su docencia?

Una nueva ronda de reformas estructurales no puede seguir promoviéndose a partir del argumento de la incapacidad financiera de los monopolios públicos. Es indispensable cambiar de estrategia, subrayando las bondades de una economía de mercado, retomando sus condiciones fundamentales, que incluyen la capacidad de esos ciudadanos para elegir no sólo a sus gobernantes, sino también a quiénes les vendan bienes y les proporcionen servicios.