

# La energía: marcha estructural a la dependencia y la insuficiencia

Ramón Carlos Torres Flores\*

**1**989 fue un año emblemático que anunció un quiebre muy importante en la historia mundial de los Estados-nación. Se anticipó en ese año la desaparición de la URSS, el fin de los regímenes socialistas de Europa y occidente de Asia y la extinción de la llamada Guerra Fría. Se renovaron esperanzas de democracia en vez de Estados autoritarios y vio la luz el llamado Consenso de Washington.

A partir de entonces las relaciones internacionales y el funcionamiento interno de las naciones experimentaron reajustes profundos en los equilibrios de poder. Cobraron fuerza la hegemonía y dominio de las economías de mercado y el giro hacia la menor intervención de los gobiernos en los procesos económicos. La doctrina económica liberal o neoliberalismo, si se prefiere la expresión con tintes peyorativos, se afianzó como paradigma económico universal. Los Estados cedieron funciones a las fuerzas del mercado.

1989 también fue emblemático en México. El país se encontraba inmerso en el letargo del sexenio de Miguel de la Madrid, que había concluido su gestión el año anterior. La austeridad y astringencia del gasto constituían los instrumentos socorridos para enfrentar las dificultades financieras de la economía: el excesivo endeudamiento externo, la inestabilidad de los equilibrios macroeconómicos y el desplome de los precios internacionales del petróleo, que para entonces se había instalado como eje principal del financiamiento y el funcionamiento de la economía.

El presidente entrante, Carlos Salinas de Gortari, comenzó su gestión con nuevas formas de alcanzar la ansiada estabilidad y, al mismo tiempo, de recuperar la senda perdida de crecimiento que caracterizó al México desarrollista del tercio de siglo anterior al de Miguel de la Madrid. Pretendió centrar el crecimiento en el imperativo de romper el estatismo, intensificar la participación privada en la inversión y promover la inserción eficiente del país en la globalización mundial y regional de los mercados. Las estructuras jurídicas e institucionales vigentes se mostraban inadecuadas para solventar esas aspiraciones. En contraste, el entorno externo de favorecer el libre accionar de las fuerzas de mercado y acotar el rol del Estado, ofrecía convergencia con los objetivos del nuevo gobierno.

\* Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED) de la UNAM. Mi reconocimiento a Jorge Linares, quien colaboró en preparar la información cuantitativa incluida en este trabajo.

El sector de la energía constituyó un caso conspicuo. En efecto, Salinas de Gortari inició la práctica de instrumentar reformas estructurales en ese sector, parciales y fragmentadas, pero convergentes y unitarias con el propósito de librar a la actuación de los mercados las actividades de hidrocarburos y electricidad, en reemplazo del Estado. Con diferentes matices, profundidad y metodología, esas prácticas se tornaron habituales durante su administración y se extendieron a las cuatro subsiguientes (Zedillo, Fox, Calderón y Peña), hasta culminar con los cambios constitucionales integrales de diciembre de 2013 que dieron forma al orden jurídico vigente.

El propósito de esas reformas consistía en impulsar la apertura del sector energético a las corrientes internacionales de comercio, inversiones, tecnología y mercados; atraer la inversión privada nacional y extranjera; modernizar y hacer más eficiente la administración de las paraestatales; optimizar la explotación de los recursos naturales no renovables en beneficio de los ingresos del gobierno, y reducir la exposición de las finanzas públicas a fluctuaciones e inestabilidad propias del mercado internacional del petróleo.

Las actividades energéticas en nuestro país se rigen por preceptos constitucionales entre los que destacan los de la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos, la participación exclusiva del Estado en actividades estratégicas relacionadas con la energía —sin que por ese hecho se constituyan en monopolio— y el usufructo del gobierno de beneficios derivados de esas actividades.

La disputa en torno a estos tres preceptos constitucionales (propiedad, exclusividad y beneficios) ha sido una constante en la historia del país. Las reformas estructurales se inscriben en esa disputa. Cuestionan el contenido y alcance de las funciones empresariales del Estado como propietario, administrador y usufructuario de beneficios, en detrimento del derecho de los particulares a ejercer esas funciones. Dirimir la disputa no es asunto trivial. El fin de los regímenes socialistas se asocia en algún modo al fracaso de encontrar fórmulas democráticas de convivencia entre Estado y particulares, en especial en cuestiones relacionadas con la propiedad y administración de los medios de producción.

A diferencia de lo que sucede ahora, en los años de posguerra se favoreció la mayor participación del Estado en la economía, que se consideraba la vía política idónea para sortear los obstáculos al desarrollo. Fue en los años ochenta cuando se impuso el paradigma actual: reducir o eliminar la intervención del Estado como medio de favorecer el desarrollo, más aún en lo relacionado con actividades empresariales. El Consenso de Washington fue elocuente, resumió en diez recomendaciones de política económica la reivindicación del mercado y el confinamiento del Estado.

Las reformas estructurales instrumentadas desde 1989 son muy variadas. Para fines analíticos se agrupan en cuatro áreas según el propósito para el que fueron formuladas: flexibilizar los mercados donde participan las paraestatales como demandantes de recursos humanos y financieros; reorganizar la operación de los organismos del sector con criterios empresariales de eficiencia y competitividad; privatizar actividades menos relevantes para el propósito productivo de las paraestatales, y abrir al régimen de mercados funciones productivas a cargo exclusivo del Estado, mediante modificaciones integrales al orden jurídico.

### **Flexibilizar los mercados laboral y de capital**

Apenas iniciado el año 1989, a unas cuantas semanas del comienzo de su gobierno, Salinas desmanteló la oposición que ofrecía el Sindicato de Pemex para una operación flexible y eficiente de los recursos humanos contratados por la paraestatal (capítulo conocido como “Quinazo”). En lo que hace a recursos financieros, especialmente los requeridos para sufragar inversiones públicas, se instrumentaron diversos mecanismos de financiamiento extrapresupuestal con capital privado. Entre ellos destaca el arrendamiento puro o financiero de instalaciones, la contratación de proyectos integrales de “llave en mano” y el esquema de “Proyectos de Inversión de Infraestructura Productiva con Registro Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) que se formalizó en el gobierno de Zedillo.

### **Reorganizar las entidades paraestatales con sistemas de empresa privada**

La reorganización consistió en facilitar el funcionamiento de las entidades paraestatales con reglas de la empresa privada. Algunos de los mecanismos fueron los siguientes: fragmentar las entidades por líneas de negocio; segregar las exportaciones de petróleo en una empresa comercial privada; instalar sistemas de precios de transferencia con criterios de ventajas comparativas; adoptar políticas laborales de empresa privada para ejecutivos de nivel medio y superior; eliminar actividades internas especializadas de identificación y ejecución de proyectos de inversión, entre otras. Se pretendía que las entidades funcionaran como empresas privadas, sin dotarlas de recursos, funciones, autonomía y marco jurídico, indispensables para ese propósito.

### **Privatizar actividades a cargo del Estado**

Destacan al respecto la privatización de actividades hasta entonces reservadas al Estado y la desincorporación de activos e instalaciones públicas. Esto fue especialmente relevante en el transporte, distribución y venta de gas natural (1995); la producción petroquímica no básica; la desincorporación de plantas de transformación industrial en complejos petroquímicos y de fertilizantes; y lo que fue de singular importancia e impacto, la autorización a particulares para generar electricidad y venderla a la CFE.

### **Reestructurar integralmente la industria energética**

El propósito de reformar integralmente el sector energético fue motivo reiterado de iniciativas legislativas durante las gestiones de los presidentes Zedillo (1998), Fox (2005 y 2007),<sup>1</sup> Calderón (2008) y Peña (2013).<sup>2</sup> Solo las de estos dos últimos mandatarios dieron lugar a cambios legislativos relevantes. La iniciativa presentada por Calderón al Congreso fue especialmente significativa por el debate sin precedente que generó en el Senado de la República. Durante más de dos meses, 163

<sup>1</sup> Iniciativa enviada al Congreso en 2006 y aprobada en 2007.

<sup>2</sup> La reforma fue un proceso largo que se dio en todo el sexenio, pues inició con el Pacto por México a finales de 2012, la aprobación de la reforma, la modificación a leyes secundarias y las reformas administrativas y jurídicas que se dieron posteriormente, que abarcaron desde 2012 hasta 2016, al menos.

especialistas presentaron ponencias documentadas que fueron discutidas y analizadas en centenares de intervenciones parlamentarias. La iniciativa privatizadora fue descartada. Se aprobaron cambios legislativos para mejorar la eficiencia operativa de Pemex, disminuir la carga fiscal, restituir reservas, ampliar la capacidad de refinación, asumir mayor compromiso con la sustentabilidad, mejorar el funcionamiento de los órganos de gobierno, avanzar en la planificación del sector y solventar el excesivo endeudamiento de las paraestatales.

En 2013 el presidente Peña y los partidos PAN y PRD presentaron al Legislativo sendas iniciativas integrales para reformar la estructura del sector energético; las dos primeras con la inclusión de cambios constitucionales y la del PRD con modificaciones en leyes secundarias y propuestas de política energética. Esta última se desechó y con base en las otras dos se aprobó modificar los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución y promulgar 21 disposiciones transitorias. A diferencia de lo sucedido el lustro anterior, en esa ocasión el proceso legislativo careció de análisis, debate y discusión sobre aspectos sustantivos. La aprobación se hizo por consigna de la mayoría calificada.

La reforma de 2013 estableció un corte drástico en el alcance de los postulados constitucionales. Dio forma al propósito iniciado en 1989 de restringir la intervención del Estado en las actividades del sector energético:

1. El ámbito de propiedad de la nación se redujo a los hidrocarburos alojados en el subsuelo; quedaron fuera de ese ámbito de propiedad petrolíferos, gas procesado y petroquímicos, entre otros.

2. La exclusividad se limitó a la extracción y exploración (con posibilidad de contratar a particulares), la planeación y control del sistema eléctrico y la prestación del servicio de transmisión, distribución y generación nuclear de electricidad; dejaron de ser estratégicas y exclusivas del Estado las actividades de transformación industrial y el servicio público de electricidad.

3. Además, se formalizó el criterio de explotar los hidrocarburos a fin de proveer ingresos al Estado, una forma de monetizar por anticipado los recursos naturales y minimizar su importancia política estratégica.

En los años subsiguientes a 2013 se aprobaron las leyes secundarias derivadas de las enmiendas constitucionales y se llevaron a cabo los consecuentes cambios institucionales, reglamentarios y de instrumentación de las disposiciones jurídicas. Se cerró con ello el largo proceso de reformas estructurales iniciado en 1989, caracterizado por resistencias políticas y sociales, tensiones e inercias frecuentemente encubiertas y anómalas pero sobre todo, por la ausencia o débil participación democrática en la identificación y adopción de esas reformas.

Durante las últimas tres décadas México avanzó en los procesos de elección democrática y alternada de sus gobernantes y representantes. Sin embargo, esos avances permearon menos en las decisiones asociadas a las reformas estructurales en materia de energía. Pretéritas expresiones administrativas, legislativas o formales del Estado autoritario se extendieron a la disputa por captar y beneficiarse de promisorios beneficios emanados de las actividades energéticas. Las consecuencias han sido vastas y complejas y sobre todo, lesivas para el devenir constructivo y participativo de la sociedad.

Sea por el déficit democrático o por razones adicionales, lo cierto es que el resultado de las múltiples reformas energéticas estructurales arroja un balance desfavorable. El sector dista de cumplir las motivaciones que originaron las reformas. El país se encuentra sumergido en una crisis de producción de energía —quizá la más grave de su historia— con serias afectaciones y disminuciones del patrimonio energético nacional y extraviado respecto a la construcción de su futuro energético.

El orden jurídico e institucional del sector se transformó, sin duda; ahora responde en lo formal a una economía de mercado abierta y de participación concurrente de múltiples actores nacionales y extranjeros. La inversión y las empresas privadas pueden acceder a casi todas las actividades energéticas, incluso las reservadas en exclusiva al Estado o las que forman parte del patrimonio de la nación, mediante la suscripción de contratos de servicios.

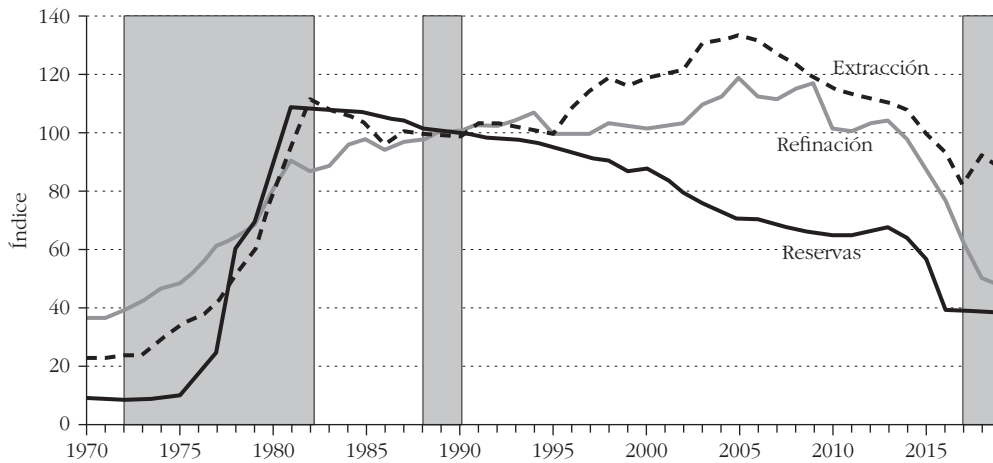
En los hechos, sin embargo, las cosas son distintas. Las empresas privadas participan marginalmente con distintos grados de penetración en casi todos los eslabones de la cadena de valor de la energía. No obstante, el lugar protagónico, preponderante y determinante en la producción primaria y la transformación de la energía lo desempeñan las empresas públicas del Estado (EPE), como antaño, solo que ahora debilitadas y sujetas a restricciones de recursos de todo tipo. Siguen siendo las responsables principales de cubrir las necesidades del presente y del futuro inmediato.

Una visión histórica cuantitativa permite visualizar las afirmaciones anteriores. La configuración estructural actual del sector energético —y con él el de la economía en su conjunto— data de principios de la década de los años setenta y principios de los ochenta del siglo xx, un periodo intenso de inversión pública en el que confluyeron con éxito la exploración petrolera, la elevación inusitada de precios internacionales del petróleo, una política energética transformadora y la prevalencia del Estado autoritario.

En los años extremos del periodo 1970 a 1982 el valor agregado del sector petrolero se multiplicó por 4, la extracción por 5 y las reservas de hidrocarburos por 13. En esos años se instalaron o modernizaron las seis refinerías que integran el actual Sistema Nacional de Refinación (SNR), se establecieron los complejos petroquímicos y la red básica de infraestructura para almacenamiento, transporte y distribución de hidrocarburos que opera en el país (véase la gráfica 1).

A partir de 1983 el esfuerzo petrolero productivo del país entró en un retroceso que se prolonga hasta nuestros días. Las reservas de hidrocarburos equivalen a solo 35% del nivel máximo histórico alcanzado en ese año y la tendencia es a decrecer, ante el agotamiento relativo de los yacimientos en la sonda de Campeche y la insuficiencia de nuevos descubrimientos. La extracción se abatió 22% y priva la tendencia declinante de los últimos 15 años, a pesar de que los Pidiregas y otros mecanismos de financiamiento extrapresupuestal permitieron ejecutar proyectos de inversión que incidieron en un repunte temporal de la extracción en el periodo 1995-2005 (inyección de nitrógeno en el campo petrolero Cantarell). Por su parte, la refinación de petróleo registra niveles de producción análogos a los prevalecientes hace medio siglo. El país enfrenta el colapso acumulado de la oferta petrolera (véase de nuevo la gráfica 1).

**Gráfica 1.** Indicadores de oferta de hidrocarburos  
(índices en porcentajes, año base 1989)



NOTA: la información de 2019 corresponde a estimaciones al mes de julio.

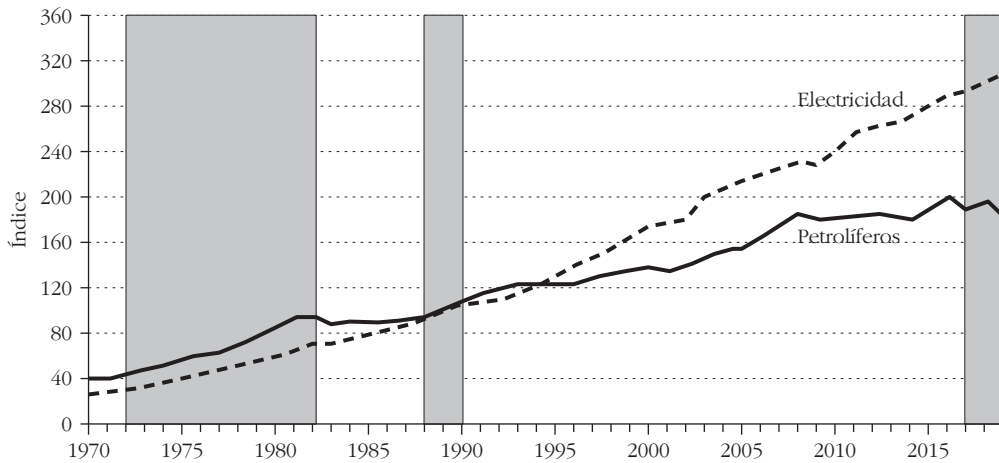
FUENTE: estimaciones propias con base en información del Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, y Ramón Carlos Torres, "México: impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero", *Serie Reformas Económicas*, CEPAL 19, 1999.

En contraste a lo acontecido con la oferta, la demanda nacional de electricidad y petrolíferos se ha caracterizado por mantener una tenaz evolución ascendente. El consumo de electricidad se multiplicó por 3 en los últimos treinta años y por 10 en el medio siglo (promedio superior a 3.5% anual). El consumo de gasolinas, diésel, gas LP y turbosina se duplicó y quintuplicó en esos dos horizontes de tiempo, respectivamente (tasa anual promedio de 2.5%). La gráfica 2 muestra ambos comportamientos dinámicos.

Es importante destacar que el incremento de la capacidad instalada de generación de electricidad ha sido principalmente mediante el empleo de tecnologías que utilizan gas natural. Alrededor de la mitad de la electricidad se genera ahora con ese combustible, el cual en su mayoría se adquiere de unas cuantas empresas estadounidenses ubicadas en Texas, por ducto, a precios muy reducidos, lo que plantea riesgos económicos, comerciales y geopolíticos para la economía nacional ante la eventual contingencia de abasto futuro.

La brecha creciente entre oferta interna y demanda nacional de hidrocarburos se asocia a la carencia acumulada de inversiones en el sector de los hidrocarburos, carencia que no fue resuelta por las reformas. Estas no se orientaron a fortalecer la capacidad de financiamiento de la inversión pública, ni tampoco fue exitoso el reemplazo por la privada. Se observa al respecto que la inversión fija bruta real en hidrocarburos a cargo del Estado, alcanzó un valor histórico máximo en 1981, descendió en los años siguientes hasta registrar en 1989 un mínimo de 21% y transcurrieron dos décadas para que pudiera recuperar el valor máximo de 1981; el sector se descapitalizó, con el consecuente efecto en la insuficiente restitución de reservas y el estancamiento en la capacidad de transformación de los hidrocarburos (véase la gráfica 3).

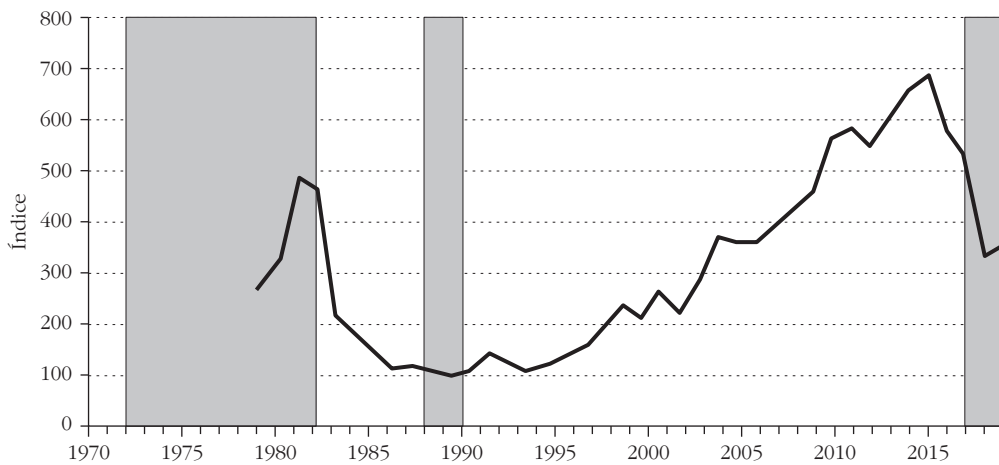
**Gráfica 2.** Indicadores de consumo de energía  
(índices en porcentajes, año base 1989)



NOTA: el consumo aparente de petrolíferos incluye gasolinas, diésel, queroseno y gas LP. Los datos de 2019 son estimaciones al mes de julio.

FUENTE: estimación propia con base en información del Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía.

**Gráfica 3.** Inversión fija bruta real en hidrocarburos  
(índices en porcentajes, año base 1989)



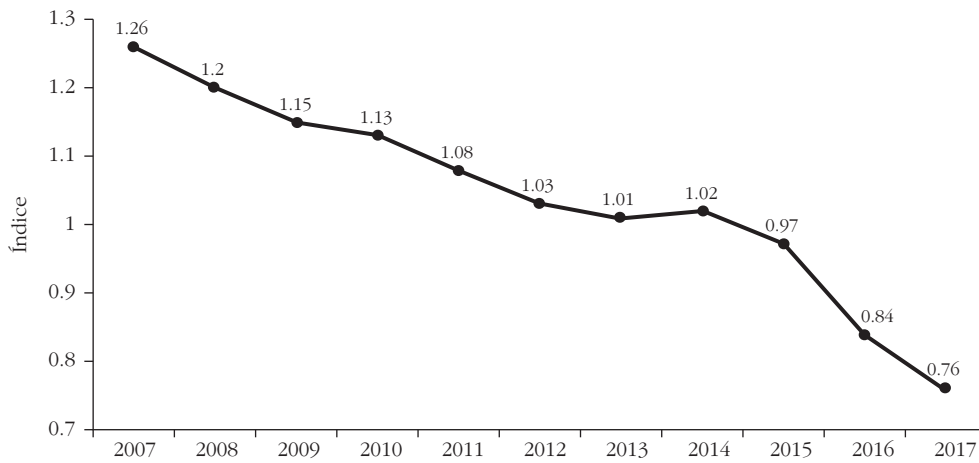
FUENTE: estimaciones propias con base en información del Sistema de Información Energética de la Secretaría de Energía, y Rolando Cordera y Enrique Provencio (coords.), *Informe del desarrollo en México 2015*, México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo, UNAM, 2016.

El gobierno actual despliega acciones orientadas a rescatar la precaria situación operativa y financiera de las EPE; erradicar la corrupción, los ilícitos y las irregularidades que impiden su adecuado desempeño, y recuperar la erosionada independencia energética.

Una de las principales prioridades inmediatas es revertir la trayectoria declinante de la extracción de petróleo y gas, acabar con el robo de combustibles, sus-



**Gráfica 4.** Índice de independencia energética



FUENTE: Pemex, *Plan de negocios de Petróleos Mexicanos, 2019-2023* (versión pública), 2019.

pender la subasta de áreas y campos de explotación de hidrocarburos, incentivar la participación privada en inversiones selectivas de extracción, rehabilitar y ampliar con financiamiento propio el SNR, corregir modalidades lesivas en la contratación de servicios vinculados a la generación de electricidad y garantizar el suministro de combustibles y electricidad a precios reales fijos.

El Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 ofrece principios éticos de actuación que se entiende habrán de configurar los programas de la administración en el horizonte sexenal, más allá de superar la coyuntura de la crisis. Una de las dos metas consideradas en el plan en materia de energía es detener la pérdida de independencia energética, medida ésta como el índice del saldo entre producción y consumo de energía. La trayectoria del índice en las dos últimas administraciones federales pone de manifiesto la magnitud del reto (véase la gráfica 4).

El Plan de Negocios de Pemex 2019-2023, así como el Programa de Desarrollo Eléctrico Nacional 2019-2023, diagnostica trabas y rezagos en la operación de la empresa; se orientan al manejo de la crisis y hacen señalamientos insistentes sobre la necesaria concurrencia pública y privada en proyectos de inversión de inmediata y mediata maduración. No se presentan aún los programas sectoriales de energía, de combate al cambio climático y otros que impactan la evolución del sector, y que en conjunto permitirán configurar la estrategia de energía del país que haga realidad el acato a la ética social propuesta por el gobierno.

El plan y el programa referidos plantean un apego al marco jurídico e institucional vigente, y no se hace mención alguna de que pretendan incorporar cambios esenciales en leyes, esto a pesar de las críticas que se formulan en el propio plan respecto a las políticas energéticas de las administraciones anteriores.

### **Algunas conclusiones del análisis anterior son las siguientes:**

1. El regateo político en la interpretación, aplicaciones y eventual cambio de los preceptos constitucionales de propiedad, administración y usufructo de los



hidrocarburos ha sido central en el diseño e instrumentación de las reformas estructurales del sector energético mexicano de los últimos treinta años.

2. El regateo ha sido entre gobernantes, empresarios, partidos políticos, organizaciones sindicales, gremiales y civiles, grupos de poder y agentes externos. La participación democrática de los ciudadanos ha sido con frecuencia escasa, marginal y limitada a su expresión indirecta por medio de la elección de sus gobernantes.

3. El sector energético atraviesa una severa crisis acumulada de falta de producción de energía y disfuncionalidad entre las leyes y la operación. En el complejo de explicaciones sobre su naturaleza, causas y consecuencias es importante considerar las consecuencias del déficit democrático y de los términos en que se resuelve la carencia relativa.

4. En lo que hace a la disfuncionalidad se observa una escisión entre la estructura jurídica e institucional del sector y su operación. En lo jurídico la estructura corresponde a una economía de mercado con acceso abierto a empresas privadas, nacionales y extranjeras. En lo operativo las empresas productivas del Estado (Pemex y CFE) son responsables y actores preponderantes, casi únicos en el desempeño de los eslabones críticos de la cadena de valor de la energía, pero carecen de recursos, funciones y facultades para cumplir sus objetivos.

5. La reconversión de organismos públicos en empresas productivas no se instrumentó en los términos y alcance considerados en la reforma constitucional de 2013.

6. El gobierno actual se ha propuesto como primera prioridad atender la precaria situación en que se encuentran esas empresas. Revertir la caída de la producción de petróleo y gas, restituir reservas, rehabilitar y ampliar el Sistema Nacional de Refinación, eliminar ilícitos que interfieren en las operaciones o que dañan su patrimonio, son algunas de las acciones que necesitan de mayor empeño inmediato.

7. En la visión de largo plazo, el rescate de las empresas implica, necesariamente, reformular la estrategia energética del país. A diferencia de lo sucedido en 1989, fincar esa estrategia en la explotación de los hidrocarburos, como se pretendió hacer con la reforma de 2013, no es viable, o al menos no son visibles los argumentos que la fundamentan.

8. Lo relevante es que una estrategia energética con visión de largo plazo e identificación de acciones inmediatas requiere un mínimo de consenso democrático, gran enseñanza de los últimos 30 años. La tarea de conciliar objetivos de seguridad energética, sustentabilidad ambiental y equidad en la distribución de costos y beneficios, hace indispensable llegar a acuerdos políticos en asuntos muy sensibles para la sociedad.

9. Entre esos asuntos destaca la interdependencia de decisiones sobre la mezcla de fuentes de energía que garantice conciliar los objetivos del trinomio seguridad-sustentabilidad-igualdad, el imperativo de abatir el dispendio energético asociado a patrones de consumo y producción de energía, la consolidación de las empresas productivas del Estado y la convergencia del financiamiento público y privado en las inversiones requeridas por el sector.

10. En síntesis, es inescapable consolidar un Estado con una democracia activa y participativa en las decisiones del sector de la energía que promueva, pero supedite, las fuerzas del mercado al interés de la Nación. **Ω**