

Notas para un debate
**LA CONSTITUCIÓN Y LA
REFORMA ENERGÉTICA**

JOSÉ ANTONIO ROJAS NIETO*

La discusión en México sobre la denominada reforma energética —que desde hace tres años promueve de manera más firme el gobierno de la república, tanto el encabezado por Ernesto Zedillo como el de Vicente Fox— tiene como antecedente más de 20 años

de deliberación nacional e internacional en torno a la naturaleza y función del estado frente a la promoción del desarrollo económico. Se trata de un debate que ha abrevado sus principales ideas de los cuestionamientos globales del estado de bienestar; de objetar, aunque la mayoría de las veces atacar, el sistema económico, social y político en el cual la promoción de ese bienestar compete a la administración pública, lo que, como señalan muchos autores, supone formas específicas de articulación y organización institucional y territorial a través de las que se ejerce y cumple esa responsabilidad.

La síntesis inmediata y, en cierto sentido pragmática aunque

también ideológica de esta disputa, se ha resuelto a favor de lo que se puede denominar como el retiro y desmantelamiento del estado, y que se ha traducido —no con pocas contradicciones, severos problemas y amplio rechazo social— en el abandono de ámbitos de actividad en los que anteriormente no sólo se toleraba o aceptaba su participación sino, todavía más, se alentaba y promovía. Este proceso, a veces identificado también como de adelgazamiento, se empezó a vivir con más intensidad en México luego del severo desplome de los precios del petróleo experimentado en junio de 1981, y después de que durante cuatro años ininterrumpidos el gobierno tuvo un notable acceso

* Es doctor en economía de la energía y autor del libro *Desarrollo nuclear de México*, (UNAM, México, 1989). Actualmente es profesor de la Facultad de Economía de la UNAM y colabora como articulista en el periódico *La Jornada*.

a la renta petrolera internacional, merced a tres circunstancias vinculadas:

- ▶ El ascenso excepcional de precios del crudo en el mercado petrolero internacional, que implicó una variación del barril de la mezcla mexicana de exportación de 14 dólares actuales en 1973, a 67 dólares actuales en 1980 y 1981.

- ▶ La elevación de la capacidad productiva de la industria petrolera mexicana que, en sólo tres años, se amplió de un promedio de casi medio millón de barriles al día en 1973, a más de dos millones diarios en 1981.

- ▶ La similar elevación de exportaciones que, de una comercialización externa casi insignificante en 1973, subió a más de un millón de barriles al día en promedio en 1981.

Sin embargo, en junio de 1981 los precios internacionales del crudo se desplomaron súbitamente cinco dólares, y a partir de ese mes, durante cinco años seguidos, descendieron hasta alcanzar su nivel más bajo en julio de 1986, con un descenso real cercano a 60 dólares actuales por barril. Esta circunstancia implicó un gran desequilibrio financiero del gobierno mexicano, acostumbrado a recibir ingresos petroleros anuales superiores a diez mil millones de dólares actuales, que llegaron a representar casi la mitad de la recaudación tributaria del sector público, y que, pese al descenso de precios, sólo se redujeron de manera importante hasta 1986.

Justo en esos años se intensificó el proceso de adelgazamiento estatal: el número de organismos descentralizados disminuyó de 103 a 74, de 1982 a 2001; las empresas paraestatales de 829 a 107; los fideicomisos de 223 a 19. En total, en ese periodo de casi 20 años, el número de instituciones públicas bajó de 1,155 a cerca de 200, según se indica en los anexos de los informes presidenciales, documentos que estiman que a fines de 2002 no habrá más de 174.

EL NÚCLEO DURO DE LA PARTICIPACIÓN ESTATAL

Esta trayectoria de adelgazamiento del estado ha tenido aspectos virtuosos, pero también algunos muy nocivos. Es cuestionable que el sector público tuviera bajo su responsabilidad, por ejemplo, fábricas de mezclilla, manufacturas de hilos, embotelladoras de aguas minerales, armadoras de bicicletas. Pero la objeción sobre la pertinencia de la presencia o responsabilidad estatal en diversos ámbitos de la vida económica y social

ha llegado ya a lo que podríamos llamar el núcleo duro de la definición constitucional de la presencia estatal. Me refiero a algunas de las actividades definidas como exclusivas y estratégicas en los artículos 27 y 28 de la *Constitución*: producción primaria de petróleo y gas natural; refinación y petroquímica, y electricidad.

El debate y el cuestionamiento de la presencia estatal en diversos ámbitos de la vida económica —más en específico de la vida productiva como la producción primaria y la industrialización de petróleo y gas natural, o como la generación, transmisión, transformación, control, distribución y comercialización, no son nuevos. Hay antecedentes históricos incuestionables, incluso en su carácter técnico fundamental. Desde hace más de 200 años se discute sobre la relación estado y economía. Desde *La riqueza de las naciones*, de Adam Smith (1776), se formulan las teorías clásicas del *laissez faire*—*laissez passer*, y se alienta el mercantilismo libre contra el regulado. Por lo demás, se trata de una discusión que se extendió a la polémica establecida entre neoclásicos y keynesianos, y se plasmó en la mayor o menor pertinencia de las leyes del mercado enfrentadas a los diversos intentos sociales de planificación económica que, de alguna manera, mostraron sus limitaciones en la experiencia socialista centralizada. Han sido tradicionales las polémicas sobre los ajustes autónomos o la necesidad de intervención estatal entre el liberalismo social y el socialismo; entre la economía de mercado y la planificación centralizada; entre el neoliberalismo y el nekeynesianismo; entre las ideas de los mercados perfectos y las fallas del mercado; entre regulación y desregulación; entre desestatización e intervención del estado, y entre privatización o reforzamiento de lo público.

Lo cierto es que en la actual fase de consolidación del capitalismo como sistema con bloques regionales y un sistema mundial de estados, surgen y se desarrollan nuevas formas de competencia, agrupamientos financieros, productivos y comerciales que determinan a su vez regiones y nuevas formas de competencia interregional. Y ahí se redefinen los conceptos sobre seguridad nacional, integración e interdependencia económica y, en general, se reconceptualiza el tradicional proceso de conformación del mercado mundial y, para nuestro caso, la forma de comprender y racionalizar —defender o atacar— la articulación de México al bloque de América del Norte y a la economía mundial.

En este contexto se firmó el Tratado de Libre Comercio de

América del Norte (TLCAN), con el que se dio nuevo terreno a la discusión sobre soberanía y seguridad nacional, participación estatal y nacionalismo. De manera específica se apunta el debate al núcleo duro de determinación de la participación estatal en la carta magna: los artículos 27 y 28, pero también, y sin duda, el 25.

EL TEXTO DE LA CONSTITUCIÓN

Detrás de la propuesta gubernamental de reforma eléctrica y del papel de los capitales privados en la explotación del gas natural no asociado —y más allá de la mayor o menor pertinencia de la nueva forma de organización que se propone para las industrias eléctrica y petrolera— es evidente el ánimo de refuncionalizar la *Constitución* y crear un nuevo marco normativo para todo el sector energético, lo que incluiría a la producción primaria de petróleo, refinación y petroquímica. La propuesta gubernamental, que se orienta a sustituir el monopolio estatal, formula la revisión de cuatro aspectos centrales de la vida política y económica nacional. Se trata de una propuesta que podría reorientar, redefinir y reestructurar las estrategias de un desarrollo nacional que hasta hoy —desde el punto de vista mayoritario de la sociedad, aunque ya no del gobierno— ha considerado la expropiación petrolera y la nacionalización eléctrica no sólo como pivotes fundamentales sino, aún más, como referentes esenciales.

La propuesta gubernamental, entonces, cuestiona la propiedad nacional de los recursos naturales y de las rentas económicas derivadas de su explotación; intenta redefinir las formas de control público de las áreas estratégicas para el desarrollo nacional; debate sobre los fundamentos y los mecanismos de la rectoría estatal; finalmente, pone en tela de juicio las tradicionales concepciones y prácticas de la soberanía y la seguridad nacionales.

El primer punto es el señalado en el artículo 27 constitucional, en el que se establece que corresponde a la nación la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, y en el cual se funda el dominio directo del petróleo y gas natural, así como de su industrialización. Sólo a la nación, a través del estado —sin concesión alguna—, corresponde la propiedad original de los recursos naturales y el usufructo de la renta económica derivada de su explotación. El abuso de este principio condujo a la

violenta gravación impositiva de Pemex, que ha representado la más grande regresión fiscal del desarrollo económico del país, y que, por cierto, el sexenio pasado implicó la petrolización más intensa de los ingresos de la federación. El segundo punto es el de las áreas estratégicas señaladas en el artículo 28, entre las que se encuentran el petróleo, sus refinados, la petroquímica y la electricidad, que también en el sexenio pasado se han intentado no sólo abandonar sino entregar al capital privado.

El tercero, como lo señala el artículo 25, es el relativo a la rectoría estatal, que exige la creación coherente y responsable de instituciones y normas que la garanticen. Finalmente, el cuarto punto, consecuencia de los anteriores, es el de la soberanía y la seguridad nacionales. Es incuestionable que la expropiación de 1938 y la nacionalización eléctrica de 1960 no sólo ratificaron las concepciones de nación, estado y desarrollo postuladas en la *Constitución*, sino que las dotaron de la fortaleza económica necesaria para enfrentar las presiones —internas y externas— por socavar la autodeterminación. Las consideraciones que fundamentaron esa determinación del Constituyente permanente se han modificado pero no se han suprimido.

Más aún, con el pretexto de un incuestionable proceso de internacionalización de la economía y de la sociedad, se ha impulsado una forma subordinante de ingreso que se ha traducido en un intento continuo y profundo por desnacionalizar y privatizar al máximo los recursos propios, transfiriendo la fortaleza económica del estado a organismos y grupos privados nacionales y extranjeros. Y sin el debido y completo respaldo nacional se ha intentado golpear estos principios considerados como núcleo esencial del proyecto nacional, alterando de raíz el perfil del proyecto de desarrollo, el que, pese a todas las diferencias, hasta hace algunos años se apoyaba en el reconocimiento de estos principios constitucionales.

La política gubernamental oficial en materia de petróleo, gas natural y electricidad ha intentado —con éxito en algunos casos y fracaso en otros— romper con esta tradición, e impulsa un nuevo concepto político que rompe con los tradicionales de nación y estado plasmados en la *Constitución*. Por eso su ánimo de modificarla abreva del neoliberalismo, según el cual el desarrollo supone y exige una sociedad eficiente, producto de la competencia en todos los ámbitos de la vida económica, de donde se colige que el desarrollo exige la competencia. Ya no tienen vigencia las razones que no sólo permitieron sino que impulsaron la intervención estatal; lo que llega al extremo

LAS INDUSTRIAS ENERGÉTICAS NACIONALES HAN DOTADO AL PAÍS DE FORTALEZA ECONÓMICA, MISMA QUE AHORA SE PRETENDE TRASFERIR A GRUPOS PRIVADOS

de negar que para el desarrollo sea necesario, como lo señala el artículo 27, que la nación ejerza el dominio (propiedad, control y manejo) de los recursos naturales: tierras, aguas, minerales, petróleo e hidrocarburos, pero también, según indica el artículo 28, la exclusividad en áreas estratégicas como correos, telégrafos, radiotelegrafía, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear, electricidad, o su participación en áreas prioritarias como comunicación vía satélite y ferrocarriles.

Estamos frente a un cuestionamiento directo por parte del partido oficial —el Partido Acción Nacional lo ha hecho desde hace muchos años— a las concepciones que impulsaron al Constituyente a la redacción de los artículos 27 y 28, dos de los más importantes y delicados. Y esto, precisamente esto, estuvo detrás de los cambios que permiten ya la comercialización de las tierras ejidales y del intento de privatización petroquímica, de la reestructuración de la industria del gas natural, de la iniciativa de reforma eléctrica, y de la acre discusión en torno a la privatización de Pemex.

A pesar de la ambigüedad de su discurso, el gobierno actual impulsa un proyecto nítido sobre esas nuevas bases que, de manera evidente, quisieran plasmar en una nueva *Constitución* en la que, por cierto, deberían incorporarse modificaciones en los estatutos político y laboral. No es cierto que Pemex o la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se pudieran llegar a vender porque sean más o menos eficientes. No es la ineficiencia o la eficiencia de una empresa lo que justifica la venta de los activos estatales. La razón está en la nueva concepción gubernamental sobre el desarrollo, que en su opinión se debe fundar en una eficiencia global que —en teoría se argumenta— sólo provendrá de la competencia.

Por cierto, eso puede explicar las violentas reacciones de los altos funcionarios gubernamentales ante quienes manifiestan desacuerdo con sus propuestas. Sienten y piensan que quienes no razonan como ellos no sólo los contrarían sino que frenan el desarrollo del país. Y si todo esto es cierto, la tentación autoritaria, hoy a nombre del desarrollo, puede surgir en cualquier momento. Acaso sólo por eso es urgente reforzar y profundizar el debate a fondo y de frente a esa idea. Detrás de los cambios en las industrias petrolera y petroquímica, de la reforma de las del gas natural y electricidad, está la visión global que se tenga sobre el papel de éstas en el desarrollo, la participación del estado en ellas, la forma de abrirse no

sólo al capital privado sino aun al capital externo, la forma de enfrentar la apertura de la economía y la mayor interrelación con el mercado mundial.

ALGUNAS ACLARACIONES SOBRE LA INTERVENCIÓN Y EL DEBER DEL ESTADO

El debate en torno a lo que podemos llamar el núcleo duro de la *Constitución* —parte constitutiva de la definición fundamental de la nación en el proyecto de 1917— podría articularse alrededor de los siguientes ejes: desarrollo y estado, desarrollo y seguridad nacional, y desarrollo y soberanía. Estos ejes conducirían a debatir no sólo sobre la posibilidad o aun necesidad de la intervención de la administración pública en la economía, sino también a las formas y mecanismos en que —en todo caso— debieran darse. Así, es posible diferenciar tres tipos de intervención: esencial, estratégica y básica.

La intervención del gobierno en la vida económica es esencial cuando va de por medio la naturaleza e identidad de la nación y sus condiciones de vida y reproducción. En este marco resultaría esencial la propiedad originaria de los recursos naturales y el usufructo de sus rentas, así como todo aquello que se articule en torno a la seguridad nacional. Y es estratégica cuando alude o involucra su participación en ámbitos de la vida económica en los que hay desarrollo de la explotación de los recursos naturales y de las rentas económicas derivadas, y con cuya participación la nación, a través del estado, consolida una fortaleza indispensable para modelar su desarrollo.

Por último, puede resultar una intervención básica cuando se orienta a impulsar —incluso por un periodo determinado, y en ocasiones subsidiariamente— el incremento del desarrollo de la fuerza productiva del trabajo social y el aliento de la competitividad general y global de la economía, por una parte, pero al bienestar social generalizado, por otra.

Así, por ejemplo, en el ámbito de los recursos del petróleo y el gas, la explotación y producción primarias resultarían esenciales, mientras que la refinación y la química integral del oro negro, estratégicas. Es esencial que sea el estado el que conduzca el aprovechamiento nacional de las ventajas de la fertilidad y ubicación natural de esos yacimientos, y que coordine el usufructo de la renta económica derivada de ello en bien de la nación, lo que constituye un elemento de seguridad nacional. La industria de la refinación y la de petroquímica básica serían

el núcleo esencial de desarrollo de la renta económica del petróleo y del gas natural. En el caso de la electricidad, se tiene la conjunción de una intervención esencial —hay recursos naturales primarios que se utilizan en la generación del fluido— que, a su vez, por ser propiedad de la nación, le dan una fortaleza fundamental para la seguridad nacional, pero también estratégica, pues se presta un servicio público fundamental para toda la población, sin tomar en cuenta su condición económica, social o política.

La propiedad nacional del petróleo y del gas, y el control nacional de la industria eléctrica le otorgan al estado un poder que debe utilizar para preservar la soberanía nacional y garantizar el mejoramiento económico, social y cultural de la nación. Por ello, éste tiene el deber esencial de salvaguardar esos recursos y usarlos en beneficio de todos los mexicanos.

En el caso de Pemex, se trata no sólo de maximizar el valor económico de largo plazo de crudo y gas, de que sea una industria moderna, eficiente y competitiva a nivel nacional e internacional —como bien se reitera hoy— sino también de garantizar que su explotación se realice en el marco constitucional.

Esto obliga al estado a identificar y proponer estrategias, formas y mecanismos a seguir para cumplir con esa responsabilidad, la cual debe ser evaluada siempre. Asimismo, obliga a desplegar esfuerzos para adoptar tecnologías de punta en todas las fases industriales; sobre su reorganización corporativa; sobre la evolución de su inversión; los niveles de ampliación de sus plataformas de producción y exportación; las nuevas formas de cuantificación y la situación de las reservas; los niveles de comercialización interna; la evolución de sus ingresos y de su riquísima contribución a las finanzas públicas; dar cuenta de sus acciones para proteger la ecología y garantizar el cumplimiento de las normas de seguridad; explicar los cambios que se deben hacer para fortalecer la infraestructura de gas natural, y, finalmente, informar sobre la política de precios y sus resultados financieros.

Debe mostrarse también que todo lo que se hace, la forma como se hace, lo que se piensa seguir haciendo y la forma como se hará, resultan pertinentes y congruentes con el mandato constitucional.

En el caso de la CFE, sólo hay que recordar que es la empresa con la responsabilidad de prestar el servicio público de electricidad en condiciones óptimas de calidad y precio. Para lograrlo debe optimizar los recursos nacionales y, con ellos, atender a

todos los consumidores —como de hecho debe hacerlo Pemex y en general toda empresa estatal— en un claro sentido de búsqueda del óptimo nacional, de máximo provecho de los recursos, sus productos y sus rentas, nunca identificados o reducidos a un beneficio individual o particular y, mucho menos, a un beneficio económico-financiero. Se trata —como mandata el artículo 27 constitucional— de vincular la fortaleza que proporciona el control de los recursos naturales y de las áreas estratégicas que se sirven de ellos y de sus productos, al desarrollo de la nación, trascendiendo así la lógica de la competencia mercantil y de la utilidad de corto plazo. Este mandato obliga a impedir que se especule y se medre con una necesidad esencial de la sociedad, y menos aún utilizando recursos nacionales para ello, como pueden ser las cuencas hidráulicas, las zonas geotérmicas y los hidrocarburos.

No se niega que los particulares pueden desempeñar un papel coadyuvante fundamental al asumir la responsabilidad —como de hecho ya la tienen— de parte importante del proceso de generación de la electricidad para el servicio público y, asimismo, impulsar con absoluta libertad el desarrollo de procesos de cogeneración y autoabastecimiento para sus propias necesidades. Pero la responsabilidad constitucional es de las empresas públicas, las que pudieran ser autónomas para alentar su mayor desarrollo y modernización, y pudieran tener un nuevo régimen fiscal que les permita, precisamente, ese desarrollo, sin demérito de su actuación transparente, su evaluación y vigilancia públicas por parte del Congreso.

EPÍLOGO

En contra de lo que algunos aseguran, en el terreno de los energéticos sólo un acuerdo nacional podrá fundamentar el impulso de una estrategia energética de largo aliento, de largo plazo, de grandes cambios. En este terreno, cinco y diez años son nada. Es posible impulsar políticas para 25 años, que orienten nuestro actuar hoy, mañana y pasado mañana, y para ello no es suficiente, aunque resulte necesaria, la actividad, el trabajo y la atención del gobierno y de los partidos, quienes, de verdad, no pueden pedirle a la sociedad y a sus organizaciones que se pongan atrás de ellos. Todo lo contrario. Sólo la participación y movilización sociales darán orientación estratégica. Somos los mexicanos quienes deberemos diseñar y decidir nuestras estrategias y líneas de desarrollo. ■

