

Nuevos Acentos

de la globalización

POLÍTICA ENERGÉTICA PARA EL DESARROLLO DE MÉXICO EN EL SIGLO XXI

■ Alberto Montoya Martín del Campo* ■

1. Síntesis

La energía no es un sector económico, sino una dimensión estructural de la economía, con impacto en toda la vida social; por eso, es cuestión de soberanía y seguridad nacional. Aquí se exponen los elementos sustantivos de una política energética de Estado, y se proponen los fines, los criterios y las decisiones estratégicas de una política que responda a los intereses de México en el siglo XXI, así como los criterios de las políticas públicas y las acciones inmediatas que se deben realizar para revertir y superar la dependencia actual, a fin de que la exportación de los hidrocarburos deje de ser el sustento de una economía política tributaria y dependiente,

* Es egresado del ITESO, maestro en Comunicación y Desarrollo y doctor en Educación con especialidad en Políticas Públicas sobre la Revolución Tecnológica, por la Universidad de Stanford. Actualmente es académico de la Dirección de Investigación de la UIA, y vicepresidente Ejecutivo del Centro de Estudios Estratégicos Nacionales, A. C.

y se convierta en el soporte e impulso de un paradigma de desarrollo nacional para los mexicanos.

2. Preguntas

Una política energética de Estado debe responder, al menos, a las siguientes preguntas: ¿cuál es el concepto y alcance de la política energética en la actual coyuntura histórica?, ¿qué fines y criterios se deben establecer para la política energética?, ¿qué decisiones se deben revertir para lograr los objetivos nacionales?, ¿qué decisiones estratégicas transformadoras se requieren en la política energética?

3. Política de Estado

Los criterios que definen y debe cumplir una política de Estado y que la hacen diferente de una política pública llevada a cabo por el Poder Ejecutivo, son los siguientes:

- a) su base jurídica en un mandato constitucional, expresado en una ley específica, que establece el mandato para los poderes públicos que correspondan;
- b) el establecimiento de las instituciones públicas requeridas para que los fines y los mandatos de la ley sean realizados, con la participación que corresponda a la sociedad;
- c) ser diseñada con la participación de la sociedad, ampliamente representada, y no como acto administrativo de los poderes públicos;
- d) tener una temporalidad que no se limite al mandato administrativo de corto plazo, sino que se concibe desde una perspectiva de corto, mediano y largo plazos;

- e) disponer de los recursos públicos, sociales y privados suficientes para el logro de la política de Estado, pues sin ellos es imposible alcanzar los fines establecidos en la ley;
- f) realizar sus acciones de manera corresponsable entre los tres poderes y órdenes de gobierno, con la participación de la sociedad;
- g) ser evaluada con relación a los fines y los objetivos establecidos en las leyes, o que se derivan de las mismas, y no de manera limitada según las metas particulares que se hayan fijado las instituciones responsables de su ejecución;
- h) incorporar una evaluación continua sustentada en la transparencia de los resultados alcanzados, y que ésta sea incorporada en las decisiones de cambio de la política.

4. Política energética actual, contraria al interés nacional

Definir una política energética de Estado según los criterios enunciados requiere un juicio sobre la coyuntura histórica actual, la dinámica establecida y la problemática estructural que debe ser transformada para alcanzar los objetivos nacionales.

La política energética, y en particular la explotación de los hidrocarburos, ha consistido esencialmente en la utilización de Petróleos Mexicanos (Pemex) como organismo de Estado responsable de su explotación, como garantía de pagos de los intereses de la deuda externa e interna, en favor de la banca internacional, durante la fase de ajuste estructural (1982-1994), y después como soporte fiscal y de divisas del Estado, en una economía política tributaria y dependiente, en la que las corporaciones globales, nacionales y extranjeras alcanzan tasas extraordinarias de acumulación en México, por la sistemática reducción de sus aportaciones fiscales para el desarrollo nacional.

Los gobiernos neoliberales establecieron, deliberadamente, durante los últimos 30 años, una política de dependencia energética, a través de la exportación acelerada de petróleo crudo sin valor agregado; de la utilización de la renta petrolera y de los impuestos obtenidos para sustituir el vacío de aportación fiscal de las corporaciones globales, nacionales y extranjeras; de la utilización de las divisas petroleras para compensar la balanza comercial y de pagos y dar soporte a la política monetaria, ante un saldo deficitario, de manera sistemática, de la balanza comercial, resultado de una fallida política económica, supuestamente orientada a la exportación de valor agregado, que no corresponde con la realidad.

Las corporaciones globales han sustituido al Estado mexicano en las actividades de la industria petrolera que la Constitución le reserva, y de parte sustantiva de la generación de la energía eléctrica, por medio de un sistema ilegal de privatización a través de modificaciones institucionales, y un sistema de contratos que se corresponde con la sistemática desinversión en exploración, infraestructura, refinación y petroquímica. Esto ha conducido al país a una situación de dependencia energética creciente y a la imposibilidad de utilizar al sector energético para contribuir al financiamiento e impulsar otro paradigma energético y de desarrollo nacional.

5. Fines de la política energética

Ante esta coyuntura nacional, se proponen los siguientes fines de la política energética:

- a) Fortalecer el poder nacional a través de la recuperación de la soberanía energética, definida como la capacidad del Estado mexicano de garantizar, por medio de los organismos públicos, las empresas de capital nacional y la ciencia, tecnología e ingeniería nacional, las necesidades energéticas de la población, en un paradigma energético, equili-

brado y sustentable, de energías renovables y no renovables, en el corto, mediano y largo plazos.

- b) Fortalecer la rectoría estatal del desarrollo sobre la base de los organismos del Estado mexicano en las actividades energéticas, que estén articulados en cadenas productivas con empresas de capital privado y social nacional.
- c) Dar soporte a un nuevo pacto social de crecimiento y distribución de los beneficios del desarrollo económico, sustentado en el mercado interno, con aumento de salarios por arriba de la inflación, y redistribución de los aumentos de productividad en el corto, mediano y largo plazos.
- d) Elevar la contribución de las actividades energéticas al Producto Interno Bruto (PIB) nacional.
- e) Atajar los riesgos globales del paradigma energético mundial, del cambio climático, el *peak oil*, y la inseguridad de las plantas nucleares.
- f) Desarrollar el núcleo de energías renovables sobre la base de capacidades nacionales.
- g) Atajar los siguientes riesgos nacionales de carácter macroeconómico y sectorial, que ya están presentes en la actualidad, y que se profundizarán si no se establece de inmediato una política de Estado diferente:
 - ampliación de la brecha entre los ingresos derivados de la exportación de crudo sin valor agregado, que necesariamente serán declinantes, y la importación de refinados y petroquímica para el consumo nacional, que es creciente y seguirá aumentando en el futuro;
 - control transnacional de la industria y la infraestructura energéticas;
 - traslado de las limitadas reservas mexicanas de hidrocarburos (menos del 1% de las reservas probadas mundiales) a las reservas estratégicas y para el consumo de otros países;
 - seguir exportando crudo sin valor agregado, e importando productos y servicios de mayor valor agregado;

- convertirnos en importadores netos de energía;
- tener balanza comercial energética y petroquímica deficitaria creciente;
- la necesaria disminución de las contribuciones fiscales de Pemex, de un porcentaje que ha oscilado entre el 30% y el 40% del gasto federal anual, hasta cero en el plazo de una década, y destinar las contribuciones fiscales de Pemex al gasto corriente;
- aumento y descontrol de la deuda de Pemex;
- disminución de las reservas probadas;
- consumo creciente que conduzca al aumento de las importaciones de refinados y petroquímica.

6. Condiciones políticas necesarias

Para establecer una política energética soberana que responda al interés de los mexicanos, es indispensable crear las condiciones que logren lo siguiente:

- a) Hacer valer la Constitución y los derechos pactados en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) en relación con la energía, la electricidad y la petroquímica, como áreas reservadas al Estado mexicano.
- b) Designar a servidores públicos técnicamente competentes y que cumplan con la Constitución y sus leyes, que estén comprometidos con los intereses de los mexicanos, que no tengan mentalidad colonizada, y no sean instrumentos de las corporaciones globales.
- c) Establecer como condición de la soberanía y la seguridad nacional a la soberanía energética de la nación. La política de Estado y las políticas públicas e institucionales deben apearse a este criterio.

- d) Revertir las leyes anticonstitucionales que han sido aprobadas.
- e) Desplazar, terminar o cancelar los anticonstitucionales contratos incentivados y no incentivados, firmados con empresas privadas nacionales y extranjeras, por medio de los cuales las corporaciones globales se han apropiado de la renta petrolera y de las utilidades de su explotación industrial.
- f) Establecer un programa emergente para restablecer y reintegrar los organismos del Estado responsables de las actividades estratégicas. El sector energético es el soporte más importante para un nuevo paradigma de desarrollo nacional. Para ello se requiere restablecer la actividad económica del Estado en las áreas estratégicas reservadas.
- g) Definir por ley un concepto específico de renta petrolera, que dé cuenta del fenómeno económico y de los beneficios de la explotación de los recursos naturales para toda la sociedad mexicana, con un horizonte de largo plazo.
- h) Destinar el 90% de la renta petrolera a la inversión, mediante un instrumento jurídico específico, en un plazo de cinco años. Esta inversión debe tener dos objetivos particulares: el desarrollo de un sistema energético con un balance sustentable de energías renovables y no renovables, y el desarrollo de un sistema de transporte de personas y mercancías de alta tecnología y eficiencia, diseñado con capacidades nacionales.
- i) Establecer una institucionalidad específica para la toma de decisiones políticas sobre la plataforma de producción petrolera, las inversiones del sector, el destino de la producción al consumo nacional exclusivamente, en un plazo inmediato, así como el manejo de los recursos de la renta petrolera de manera diferenciada y específica en la ley de ingresos y en el decreto de egresos de la Federación, que esté fuera del control discrecional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

- j) Concebir la política energética como un eje y principal impulsor de la reindustrialización del país, del desarrollo científico y tecnológico, y del restablecimiento de la banca de desarrollo, mediante la utilización de las compras de gobierno para impulsar las empresas públicas, de capital social y privado nacional.
- k) Cancelar las licitaciones internacionales de Pemex y Comisión Federal de Electricidad (CFE), pues son ámbitos reservados al Estado mexicano.
- l) Desarrollar alianzas económicas y políticas con los países de América del Sur, que tengan como eje la política energética.
- m) Superar la ideología dominante. Es necesario denunciar el despojo del patrimonio natural nacional y de la explotación de los hidrocarburos, así como el costo de la privatización transnacional de la generación de electricidad, realizado durante los últimos 30 años; también, la ideología colonizadora de la privatización y los intereses e individuos que la promueven y se benefician de ello, lo que vulnera el derecho humano al desarrollo de los mexicanos. Se debe denunciar, asimismo, la falacia de la autorregulación de los mercados y la competencia, especialmente en lo que se refiere a la política energética de las mayores potencias económicas.

7. Criterios y lineamientos básicos de una política energética de Estado, integral, soberana y sustentable, basada en la Constitución y los intereses nacionales

Se proponen los siguientes criterios:

- a) Reconocer y aplicar los mandatos constitucionales en su formulación.
- b) Considerar la soberanía energética como una condición irrenunciable de la seguridad nacional.

- c) Desarrollar una política integral energética que incorpore los hidrocarburos, el sector eléctrico, la energía nuclear y las fuentes de energía renovable.
- d) Planear y relacionar, integralmente, a Pemex con CFE para el desarrollo del sistema energético que incorpore a las energías renovables para el siglo XXI. Para ello, se necesita una planeación integral y democrática del desarrollo energético-industrial, como política de Estado, según los criterios antes enunciados; esto requiere la limitación de las actuales atribuciones de la SHCP y la Secretaría de Energía (Sener) para la planeación energética, el establecimiento del Consejo Económico, Social y Ambiental, y otorgar facultades al Congreso de la Unión en esta materia.

La planeación de la política energética debe incorporar, al menos, las siguientes dimensiones:¹

- 1) Cancelación de la planeación energética aplicada por México en función del interés estadounidense, de producir y exportar a ese país petróleo crudo e importar refinados y petroquímica. México debe cesar la extracción de crudo para su exportación y establecer una política para el aprovechamiento racional de los hidrocarburos como recurso natural estratégico no renovable y utilizar las reservas para darle valor agregado industrial.
- 2) Establecimiento de una política energética soberana de corto (2025), mediano (2030) y largo plazos (2060), que tenga como finalidad producir energía para satisfacer las necesidades nacionales, que contribuya a la estabilidad macroeconómica no desde el ámbito financiero, fiscal

1. Rafael Decelis Contreras. *Creatividad para el desarrollo. México país líder 2028*, México, Costa Amic, 2008, 457 pp.

y monetario, sino desde los sectores reales de la economía, en función del desarrollo nacional, mediante la inversión pública que garantice la provisión y el abasto de bienes y servicios estratégicos; y que a su vez impulse inversiones privadas y sociales para la reindustrialización acelerada del país en la economía del conocimiento.

- 3) Producción sustentable de las energías nuclear, eólica, geotérmica, maremotriz, hidro-energía, carbón, petróleo crudo, condensados, gas natural, biocombustibles, solar; relacionarlas con la producción y demanda de electricidad, e impulsar la economía nacional mediante su consumo para transporte, producción agropecuaria e industrial; uso residencial, comercial y para servicios públicos; uso no energético y consumo por transformación, almacenamiento y su transporte.
- 4) Producción integral de productos petroquímicos.
- 5) Reindustrialización acelerada del país mediante compras de los organismos del Estado, orientadas al desarrollo de industrias de capital nacional proveedoras de bienes y servicios para la generación de las diferentes formas de energía; construcción de infraestructura para la producción energética; procesamiento de petroquímicos; logística y sistemas multimodales de transporte; ingeniería y desarrollo tecnológico; infraestructura de convergencia digital; investigación científica, e impulso de la economía del conocimiento sobre la base del desarrollo de capacidades nacionales, de los organismos públicos y de las empresas de capital nacional e instituciones nacionales.
- 6) Relación de la política energética con la política alimentaria y de conservación del agua, en un paradigma sustentable, mediante la capitalización y el fortalecimiento estructural de las organizaciones ejidales; y la transformación e industrialización sustentable de la producción agropecuaria.
- 7) Comprar con recursos públicos todas las inversiones que han hecho las corporaciones transnacionales para la generación de electricidad

destinada al servicio público, contrarias a la Constitución, para reducir la tasa de interés que paga CFE a estas inversiones (12.5% anual en dólares), por deuda soberana con tasa del 6% anual, lo que permitirá ahorrar 10 500 mdd en 25 años, y con ello reducir las tarifas eléctricas para las actividades económicas y la población.²

- 8) Restablecer a Pemex como organismo de Estado al servicio del desarrollo nacional y como organismo público de carácter productivo.
- 9) Al reintegrarlo a sus empresas y subsidiarias se deben eliminar los perversos “costos de oportunidad” que aplica la SHCP, que además de no tener fundamento objetivo no son utilizados por ninguna corporación petrolera del mundo. Se deben aplicar costos de producción en transacciones intraempresa.
- 10) Régimen fiscal y financiamiento para Pemex autónomo de la discrecionalidad contraria al interés nacional que ha venido aplicando la SHCP en las últimas tres décadas.
- 11) Desarrollo del valor agregado en el país (refinación, petroquímica primaria, petroquímica secundaria, química, paraquímica), y eliminación de importaciones de refinados y petroquímica y exportación de petroquímicos.
- 12) Reconstitución del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) y del programa nacional de ciencia, tecnología e ingeniería del sector energético.
- 13) Cancelación del contratismo extranjero y el desarrollo de empresas de mayoría de capital nacional para apoyar las cadenas de valor. Revertir la privatización mediante la cancelación de contratos con entidades privadas que han sustituido a Pemex en las tareas que la Constitución le asigna de manera exclusiva y bajo dominio directo de la nación.

2. Estimaciones del ingeniero José Luis Apodaca, quien después de 32 años de servicio se jubiló como director divisional de CFE.

- 14) Combate de la corrupción de servidores públicos y corporaciones, que al privatizar han incumplido la Constitución y sus leyes.

8. Criterios generales del marco institucional para una política energética de Estado

- a) La división de poderes y la coordinación de decisiones para la conducción de una Política Energética Integral de Estado requieren distinguir los ámbitos de responsabilidad y asegurar su adecuado funcionamiento. Se propone lo siguiente:
- Decisiones de Estado. Las decisiones que requiere la autorización del Estado mexicano, y que deben ser propuestas por el Poder Ejecutivo Federal y autorizadas por el Poder Legislativo, con una amplia participación de las entidades federativas y de la sociedad civil, plural y ampliamente considerada, son las siguientes: planeación estratégica nacional del sector energético a largo plazo; reconstitución de reservas, plataforma de producción, inversiones estratégicas, empresas del Estado, política industrial estratégica con la participación de empresas de capital nacional e instituciones de educación superior e investigación nacionales, uso y aplicación de la renta petrolera nacional, y negociaciones internacionales.
 - Al Poder Ejecutivo Federal le corresponden las siguientes decisiones: planeación integral y estratégica de corto plazo (seis años), propuesta de plataforma de producción y de inversiones, política industrial, científica, tecnológica y de ingeniería nacional y lograr metas de generación de valor agregado en toda la cadena productiva.
 - Los organismos de Estado del sector energético deben ser responsables de lo siguiente: cumplimiento de las metas señaladas, planeación estratégica a nivel organismo, en el marco del Sistema

Energético Nacional, administración eficaz y eficiente, operación integral, generación de valor agregado, compras y contrataciones a empresas de mayoría de capital nacional, desarrollo tecnológico propio. Se debe establecer que *los organismos e instituciones del sector de energía, son instituciones de Estado*, y no simples empresas de propiedad pública. Su gobierno, misión, criterios de desempeño y evaluación de resultados deben considerar este carácter de institución de Estado, y evaluar sus avances y deficiencias en relación con el logro de los objetivos nacionales, tanto del sector energético, como del país en su conjunto. Su dirección, resultados de gestión y estrategias deben tener amplia transparencia y sujeción a procesos democráticos.

- b) El Poder Legislativo debe fijar la plataforma de producción y de reposición de reservas: su dirección, resultados de gestión y estrategias deben tener amplia transparencia y sujeción a procesos democráticos; la explotación del petróleo no debe estar en función de su aportación al fisco, sino del desarrollo nacional en el corto, mediano y largo plazos; fijar esas cifras debiera ser función prioritaria del Congreso de la Unión, con la participación del Consejo Económico, Social y Ambiental, y ser objeto de legislación especial.
- c) La Auditoría Superior de la Federación tiene responsabilidades fundamentales en el marco institucional de la política de Estado, por lo que debe ser reforzada para que pueda cumplir de la mejor manera con ellas.
- d) Se debe modificar la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, para despetrolizar las finanzas públicas. Los ingresos de Pemex deben quedar fuera de la administración de la SHCP y se debe crear una institucionalidad específica para este propósito. Esta entidad

debe administrar los fondos a los que se hizo referencia con anterioridad, para la administración de la renta petrolera.

- e) Entre las decisiones inmediatas que se deben llevar a cabo, para lo cual no se requiere ningún cambio a la legislación, se encuentran las siguientes:
- Estrategias y acciones inmediatas, de mediano y largo plazos, para la exploración, explotación y restitución de las reservas petroleras.
 - Estrategias y acciones inmediatas para la autosuficiencia de petrolíferos y la refinación de petróleo.
 - Estrategias y acciones inmediatas para resolver las deficiencias en transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y derivados.
 - Estrategias y acciones inmediatas, con política e instrumentos eficaces, para impulsar la industria petroquímica y las cadenas de valor con base en empresas de capital nacional mayoritario.
- f) Se requiere distinguir dos dimensiones simultáneas en Pemex y otras empresas públicas: ser instituciones de Estado que deben estar subordinadas a decisiones y controles democráticos de la Nación, y su carácter de empresas públicas que requieren una gestión eficaz y eficiente como empresas de clase mundial; es decir, establecer controles democráticos sobre esta institución de Estado y un diseño institucional eficiente para su operación como empresa pública. Se debe dar un marco eficiente en cuanto a la administración de Pemex, para que disponga de condiciones de una institución de Estado y también que pueda hacerse responsable de las decisiones que le exige la política energética de Estado. Con base en lo anterior, se debe modificar la Ley de Pemex para revertir su carácter privatizador, de acuerdo con los objetivos señalados, modificando su estructura y capacidades de administración a fin de dotarla

de condiciones para una gestión integral, más democrática, eficaz y transparente. Las decisiones de Estado no le corresponden a Pemex.

- g) La Secretaría de Economía, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, el Instituto Mexicano del Petróleo y la Comisión Reguladora de Energía deberán adecuar su normatividad para las actividades de investigación, innovación y para el Sistema Nacional de Investigadores, de acuerdo con los objetivos, estrategias y metas de la política energética de Estado.