



Instituto de
Energías
Renovables



ENCUENTRO UNIVERSITARIO TRANSICIÓN ENERGÉTICA Y REFORMA ESTRUCTURAL

Síntesis de Relatoría

El Encuentro Universitario sobre Transición Energética y Reforma Estructural, organizado por la Facultad de Economía, los Institutos de Energías Renovables, Ingeniería e Investigaciones Económicas y el Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, se llevó a cabo los pasados días 27 y 28 de agosto de 2013, en las instalaciones de la Facultad y del Instituto de Investigaciones Económicas.

El evento congregó a académicos, investigadores, analistas, y en general miembros de la comunidad universitaria interesados en analizar la conveniencia y contenido que debería conjuntar una eventual reforma estructural del sector energía en torno a la transición energética que caracteriza a las sociedades modernas y en particular a nuestro país. Las iniciativas de Reforma Energética recientemente presentadas al Congreso de la Unión por el Ejecutivo Federal y legisladores de varios partidos políticos constituyeron elementos de reflexión, debate y análisis, desde diversas perspectivas disciplinarias, en la comprensión y el conocimiento de su contenido e impacto en la transición energética para el desarrollo económico y social.

El Encuentro se organizó en Mesas Redondas en las que se abordaron los siguientes temas: Energía y Desarrollo, Rectoría del Estado, Fuentes Renovables de Energía, Energía, Tecnología, Educación e Industria, Gestión de PEMEX y CFE y Reformas Energética y Fiscal. El anexo incluye el programa de trabajo de las Mesas, para lo cual se contó con la presentación de 20 ponencias¹ que dieron lugar al debate entre los expositores y de ellos con los participantes al evento (las ponencias disponibles se incluyen por separado).

La síntesis de relatoría que aquí se presenta trata de recoger lo más relevantes de las ponencias, del debate y del intercambio de puntos de vista a que dieron lugar dichas ponencias. Como es comprensible, la multiplicidad de enfoques y posicionamientos diversos sobre temas controvertidos como son la transición energética y las Iniciativas de reformas estructurales del sector de la energía, muchos de ellos contrapuestos, hacen inescapable la posibilidad involuntaria de incurrir en omisión, desviación o interpretación equivocada de puntos de vista formulados durante el Encuentro; es un riesgo inescapable al propósito de resumir lo expuesto durante los dos días de trabajo del evento.

1 Los expositores fueron los siguientes: César Angeles Camacho, Francisco J. Alejo, Fabio Barbosa, Cuauhtémoc Cárdenas, Rolando Cordera, Antonio del Río, Ángel de la Vega, José L. Fernández Zayas, Luis M. Galindo, Javier Jiménez Espriú, Leonardo Lomelí, Gustavo López, Manuel Martínez, David Morillón, Pablo Mulás, M, Jorge E. Navarrete, Federico Novelo, Sergio B. Osorio, Gustavo Ramírez, Jorge Rojas, Julia Tagüeña, Carlos Tello, Ramón C. Torres, Diego Valadés, Verónica Villarespe.



Se reconoce por ello que esta síntesis no recoge necesariamente posiciones unitarias o acuerdos consensuados; anima su elaboración el propósito de recoger, aunque sea parcialmente, con todas las limitaciones señaladas, la riqueza plural y multidisciplinaria de los temas tratados para comprender y construir el futuro energético del país.

1. Entorno de la transición energética y de las iniciativas de reforma

Durante el Encuentro se puso de relieve que el origen y propósito de reformar estructuralmente las actividades relacionadas con la energía tiene, entre otras raíces, la forma de visualizar los cambios externos e internos que determinan la situación actual y previsible de la transición energética que vive el mundo y México en específico, y la forma de reaccionar ante ellos.

Entre los cambios del entorno externo o exógeno motivo de análisis, se incluyen la creciente diversificación en las fuentes de energía que caracteriza a la transición, atribuible al cada vez mayor peso específico de las renovables, aún cuando las de origen fósil se prevé que seguirán predominando durante la mayor parte del siglo que inicia, además de lo incierto que puede ser el futuro de la energía nuclear. Es de suponer por tanto, se convino, que las tensiones de origen externo relacionadas con la explotación de los hidrocarburos, los acomodados comerciales, financieros y tecnológicos a que dan lugar en el planeta, y en especial los nuevos acontecimientos al interior de los países de América del Norte, área de influencia e interdependencia de México, no pueden soslayarse en las decisiones que se adopten para el futuro energético del país.

Al respecto fueron formuladas hipótesis sobre escenarios previsibles y estrategias convenientes de inserción externa, en las que fueron manifiestas las posiciones divergentes. En efecto, para algunos participantes lo que se denomina la “revolución energética de los Estados Unidos”, derivada del significativo aumento en la producción de crudo y el inusitado crecimiento de la extracción de gas natural alojado en formaciones geológicas de lutitas (shale gas), hace aconsejable que México atraiga sin dilación inversiones, tecnología y esquemas de riesgo compartido en la exploración y el aprovechamiento de los hidrocarburos del subsuelo mexicano, y evitar por esa vía la eventual desvalorización de sus recursos petroleros prospectivos o una inserción marcada por circunstancias ajenas al interés nacional.

Para otros participantes, el dinamismo, alcance, éxito y repercusiones de la actividad en hidrocarburos de ese país, merece desde luego seguimiento y reacción oportuna, pero ponderando los múltiples factores de incertidumbre y riesgo tecnológico, comercial, económico, financiero y de impacto ambiental, que matizan el propósito de dicha “revolución”. De lo más importante, estimaron, es asumir prudencia en el objetivo de comprometer la seguridad energética del país y el patrimonio de la Nación, sin valorar previamente los costos y beneficios de una inserción externa cuyo alcance para el país no es transparente y explícita, además de merecer acciones conducentes que legitimen una decisión que modifica de fondo la estructura institucional de la energía en México.



En el Encuentro fue motivo de reflexión el estado que guarda la transición energética del país, sus tendencias previsibles y la articulación interna de ésta con la economía y la sociedad. Frente a la excesiva ponderación de los hidrocarburos en la matriz energética nacional y en las fuentes de abasto para la generación de electricidad, muy por encima de lo que sucede en otros países y a nivel mundial, y en contraposición a la débil presencia de las fuentes renovables de energía, se observó la debilidad de objetivos, metas, acciones y en general de la política energética nacional para revertir esta tendencia, lo cual contrasta con la esfuerzos institucionales de años recientes para crear instrumentos de impulso a las energías renovables cuyos resultados han sido por demás insuficientes.

En adición, se resaltó que la actividad productiva en hidrocarburos se centra de manera creciente en el abandono estructural de su transformación en productos refinados, petroquímicos y fertilizantes y en la desarticulación de dicha actividad con la generación de electricidad.

El resultado de petrolizar la economía con estas modalidades, convinieron varios de los participantes, ha sido, por una parte, el afianzamiento de una estructura energética primaria donde la importación de hidrocarburos elaborados y gas natural y la exportación de crudo son el signo distintivo del sector, soportada esta última por precios internacionales que después de incrementarse no han disminuido a los niveles precedentes.

Por otra parte, la crónica y acentuada dependencia estructural que guardan las finanzas públicas y el mercado cambiario respecto a la extracción de crudo, se considera que ha sido determinante en la débil canalización de recursos a la inversión del sector, en detrimento de la exploración, la restitución de reservas, la transformación industrial de los hidrocarburos, el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía y, lo que es de la mayor relevancia, la relativa cancelación de la prioridad recaudatoria de impuestos distintos a los que gravan a los hidrocarburos.

En el Encuentro hubo coincidencia respecto a la urgencia de revertir el rezago acumulado de inversión en el sector, característico de las últimas tres décadas y neutralizado solo parcialmente en los años más recientes. Las coincidencias fueron menos convergentes al considerar objetivos y destinos estratégicos de la inversión (en gran parte determinados por el esquema deseable de inserción externa versus mercado interno), fuentes y opciones institucionales de financiamiento y desarrollo de capacidades ejecutivas nacionales para identificar y ejecutar proyectos de inversión.

El debate dio lugar al análisis institucional que el Estado ejerce en las actividades de hidrocarburos y de servicio público de electricidad, a través de PEMEX y CFE, respectivamente, así como al desempeño que realizan los particulares en el transporte y distribución de gas, la petroquímica, los fertilizantes, la generación de electricidad (considerada legalmente distinta al servicio público) y el aprovechamiento de las fuentes renovables de energía. En ambos casos, actividades en energía de los sectores público y privado, se reiteró que los resultados son insatisfactorios e incompatibles con el potencial y las necesidades del país, a pesar del contraste positivo que muestran las comparaciones internacionales de varios indicadores de la actividad petrolera.



Entre los argumentos para explicar la insatisfacción se hizo referencia, con diferencias de énfasis, a que ha sido el propio Estado el que en gran parte ha fallado, distorsionado o apartado en la responsabilidad de dotar a los dos organismos descentralizados de las condiciones requeridas para su adecuado desempeño, conforme a los ordenamientos legales que dieron lugar a su creación.

Entre los elementos considerados se destacó la carencia de una política energética precisa, consistente y de largo plazo, la insuficiencia de mecanismos de gobierno de los organismos, las restricciones en su capacidad de gestión productiva, el excesivo peso recaudatorio a que se les sujeta, la astringencia de recursos para la inversión y el relativo aislamiento para acceder a los activos nacionales de investigación tecnológica, educación superior y capacidad de realizar ingeniería nacional y suministrar bienes de capital portadores de innovación y creación tecnológica. También se hicieron señalamientos a fenómenos de mayor complejidad que gravitan en su desempeño, como son la insuficiente transparencia y rendición de cuentas, incluyendo los mecanismos para que la Nación esté informada y en capacidad de decidir sobre el destino y aprovechamiento del patrimonio nacional de su propiedad, constituido por los hidrocarburos.

Respecto a cambios en la legislación para dar cabida al desempeño de los particulares en actividades de energía, algunos participantes destacaron que en los noventa del siglo pasado, se restringió la definición de la petroquímica básica a fin de permitir la participación de la inversión privada en productos que hasta entonces se reservaban en exclusiva al Estado, se dio acceso a dicha inversión en la producción de fertilizantes, el transporte y distribución de gas natural y la generación de electricidad (siempre y cuando no fuese para prestar el servicio público, aunque se vendiese a la CFE para ese propósito). Salvo el caso de la electricidad, las expectativas de inversión distaron de ser cubiertas, la desincorporación de activos propiedad del Estado, que era una de las finalidades de la privatización, prácticamente no se produjo, y la creación de nuevos desarrollos tampoco se concretó; por el contrario, se debilitaron los encadenamientos productivos de los hidrocarburos y se incidió adversamente en los objetivos nacionales de seguridad energética, balanza de pagos y eficiencia de los procesos.

El análisis de lo ocurrido con la generación de electricidad fue distinto y mereció para los participantes una consideración diferente porque los resultados fueron más complejos y de signo contrapuesto.

En suma, el cúmulo de las consideraciones de origen exógeno e interno que inciden en la transición energética y la forma de visualizar sus orígenes y vías de encauzamiento, subyacen en la reacción de formular iniciativas de reforma energética, consideraciones que es aconsejable ventilar en el marco de los sustentos y principios jurídicos estructurales del sector y de una política energética de largo plazo enmarcada en la estrategia de desarrollo al que aspira la Nación.



2. *Iniciativas de Reforma Energética*

Durante el Encuentro se analizaron las tres Iniciativas de Reforma Energética presentadas al Congreso de la Unión por el Presidente de la República, por los legisladores del PAN y por los del PRD. Las dos primeras, la del Presidente y la del PAN, proponen modificar la Constitución en los artículos 27 y 28 (la segunda de ellas también el artículo 25) con el fin de alcanzar objetivos y resultados que se describen en los Considerandos y la Exposición de Motivos de ambas Iniciativas, respectivamente; se puso de relieve la coincidencia de ambas en al menos los siguientes puntos fundamentales:

- a) Eliminar el petróleo y la electricidad de las áreas estratégicas incluidas en la Constitución, con la cual los particulares estarían facultados para participar en dichas actividades y el Estado no podría ejercer funciones de exclusividad porque incurriría en prácticas ilegales de monopolio (el PAN exceptúa de la eliminación el control operativo del Sistema Eléctrico Nacional y la administración de la renta petrolera).
- b) Eliminar el petróleo y la electricidad de la restricción constitucional de suscribir contratos y concesiones, con la excepción --en lo que hace a la propuesta del Presidente--, del petróleo, el control del sistema eléctrico nacional y el servicio público de transmisión y distribución, en cuyos casos no aplica eliminar la restricción de otorgar concesiones.
- c) Establecer en las leyes secundarias los términos puntuales en que serían instrumentados los cambios constitucionales referidos; las propuestas no ofrecen Iniciativas para la modificación de esos ordenamientos, aunque la del PAN hace referencia explícita en su articulado transitorio a varios de los que serían modificados y a los términos de cómo hacerlo.

Ambas Iniciativas reiteran que no se pretende alterar el principio de propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos localizados en el subsuelo nacional y que por tanto el Estado continuaría siendo el usufructuario único de la renta petrolera atribuible a los hidrocarburos motivo de la contratación o en su caso de la concesión; esto es, que los contratistas o concesionarios solo tendrían derecho a una cierta proporción de la generación de utilidades. Lo anterior fue motivo de discusión y análisis entre los participantes, algunos consideraron que las incertidumbres, naturaleza y opciones propias de la explotación de hidrocarburos hace necesario que el contratista o concesionario se involucre en atributos de propiedad de la materia motivo del contrato o la concesión y que por tanto será difícil o imposible marginarlo de los beneficios derivados de la renta petrolera, como formalmente se pretende argumentar en ambas Iniciativas de Reforma.

El análisis de las dos Iniciativas para reformar la Constitución se centró en interrogantes sobre la finalidad que se busca alcanzar con ellas, los resultados esperados y la razón de modificar la Constitución en vez de solventar esos objetivos en el marco jurídico



vigente. Las dos propuestas hacen énfasis prioritario en objetivos y metas relacionadas con la extracción de hidrocarburos, la inversión para esos propósitos, el abasto del mercado interno de gas natural y derivados del petróleo, la renta petrolera y su destino, la eliminación de subsidios, la modernización, competitividad y transparencia de PEMEX y CFE, entre otras aspiraciones para incrementar el producto interno bruto, el empleo y el bienestar social.

Se externaron diversos puntos de vista sobre el hecho de que las propuestas no ofrecen elementos de juicio fundamentados para valorar como las modificaciones constitucionales pueden permitir satisfacer esas expectativas, las implicaciones que conlleva la apertura a la inversión privada en los términos formulados y menos aún porque el camino seleccionado es el de modificar la Constitución sin reparar en dichas implicaciones o la vía más obvia porque no iniciar de inmediato la corrección de deficiencias del Estado para lograr que los organismos descentralizados de energía se apeguen al cumplimiento de los objetivos y estrategias para lo que fueron creados y para cumplir con una política energética nacional que no termina por configurarse.

En el Encuentro se analizó también la Iniciativa de Reforma Energética propuesta por los legisladores del PRD para modificar doce leyes secundarias que norman la actuación de PEMEX y la CFE y en general las actividades de energía. Se expresó que la propuesta se formuló con los siguientes propósitos puntuales: cambiar el régimen fiscal de dichos organismos, otorgarles autonomía presupuestaria y de gestión, fortalecer a la SENER y la Comisión Nacional de Hidrocarburos, revisar el sistema de precios de los energéticos, convertir el fondo de estabilización petrolera en un organismo financiero, promover la investigación y el desarrollo tecnológico e impulsar la transición energética y el cuidado al medio ambiente.

Lo anterior dio lugar a considerar las diversas circunstancias y factores que explican la situación actual de esos organismos, la cual fue considerada de contrastes porque si bien muestran resultados positivos en múltiples aspectos, también revelan deficiencias y rezagos de urgente atención para cumplir con sus objetivos fundacionales y con el papel estratégico en el desarrollo energético, económico y social del país. Algunos participantes resaltaron la presencia combinada de rezagos internos, ineficiencias acumuladas, problemas de organización y administrativos no resueltos, además de otros factores de naturaleza similar, con la presencia de un Estado que le corresponde actuar sobre los organismos y que en vez de ello genera o propicia deficiencias y conductas no favorables para que puedan cumplir con los objetivos y expectativas cifradas en ellos. Otros más hicieron referencia específica a las Reformas del 2008 que proponían actuar sobre estos factores y que finalmente o fueron insuficientes, o no se aplicaron como se habían concebido o requieren un replanteamiento de profundidad y alcance distinto.

La estrategia contenida en la propuesta del PRD, afirmaron algunos participantes, son atendibles porque se orientan en la vertiente de que el Estado asuma un papel activo en la solución de problemas y fallas acumuladas. No obstante, otros más expresaron que si bien la vía seleccionada puede ser la adecuada, la Iniciativa merece un análisis sistémico



de mayor rigor que redunde en certeza de cambios de mayor precisión en áreas como las siguientes: claridad de metas y objetivos puntuales en el marco de una política energética de largo plazo; un gobierno corporativo con atributos precisos, capacidad de decisión y rendición de cuentas; capacidad de gestión presupuestal, financiera y administrativa acorde con la magnitud y recursos que deben y pueden movilizar ambos organismos; y capacidad para generar y financiar inversiones requeridas, plenamente justificadas.

3. Componentes que requieren mayor ponderación en las Iniciativas de Reforma Energética

Una última consideración que estuvo presente en la discusión se refiere a los criterios sobre el proceso, integralidad, plazos y legitimidad que requiere una reforma energética de la dimensión requerida por el país en las circunstancias actuales del entorno externo e interno.

Durante el debate de las Iniciativas fue reiterado el señalamiento de componentes vitales que a juicio de varios participantes deberían tener mayor gravitación en la reforma energética que el país requiere y sobre los cuales no se les asigna la prioridad que merecen o son insuficientes los instrumentos de que se les dota; tal es el caso de los siguientes tres componentes:

- a) Racionalidad energética del país en lo que hace a las fuentes de suministro de energía, eficiencia en los procesos de transformación y consumo de la misma y preservación del equilibrio ecológico y ambiental con la naturaleza.
- b) Articulación de los procesos energéticos con el desarrollo y la participación de las capacidades nacionales de investigación y desarrollo tecnológico, educación superior e industria nacional proveedora de insumos y bienes de capital para el sector energético, así como de transformación industrial de los energéticos.
- c) Modificación previa o simultánea de los ordenamientos hacendario y fiscal que gradual y consistentemente permitan liberar las finanzas públicas de la atadura que significa depender estructuralmente de los ingresos petroleros sin hacer posible que las decisiones que se tomen sobre estos tomen en cuenta prioridades energética y de desarrollo del país.

Por lo que hace al primero de ellos, se observó que priva en la Reforma un enfoque mercantil de los energéticos que subestima el potencial de las energías renovables y el papel que pueden desempeñar respecto a objetivos nacionales de seguridad energética y de aprovechamiento del patrimonio nacional. Se citaron al respecto múltiples ejemplos. PEMEX y CFE son determinantes en el abasto y consumo de energéticos, sin embargo la legislación libra a los particulares la iniciativa de desarrollar las fuentes renovables



sin involucrar con mayor responsabilidad en esas tareas a las instituciones del Estado que dominan los mercados de la energía; el resultado es la debilidad de metas e instrumentos para el desarrollo de las fuentes renovables, el desaprovechamiento de un potencial insuficientemente identificado y el desaliento y adversidad a que se enfrentan los particulares para poner en práctica esfuerzos energéticos de fuentes renovables en pequeña escala. Otro ejemplo más es la ineficiencia del sector para articular institucionalmente la producción de energía entre los dos organismos descentralizados y de ellos con la iniciativa privada que participa en las fuentes renovables.

Respecto a la articulación de la producción y transformación a cargo de PEMEX y CFE, con las capacidades nacionales en materia de tecnología, recursos profesionales calificados, suministro de bienes de capital y de otros productos industriales, los participantes coincidieron en que la complejidad de los eslabonamientos y la dimensión de los mismos hace indispensable que el Estado asuma un papel muy activo y decidido para garantizar la fluidez en los vínculos y soportes que brinda esa complejidad. Se trata de un requisito indispensable para capitalizar los beneficios de la globalización energética y el rol activo de la iniciativa de los particulares.

Por último, los participantes hicieron énfasis en la importancia de modificar el régimen impositivo del país a fin de que la recaudación deje de tener la dependencia estructural que tiene ahora de los ingresos petroleros. Se señalaron posibilidades específicas para acometer este proceso de manera gradual y siempre con la orientación de lograr una simplificación impositiva a PEMEX que le permita liberar recursos a la inversión. No solo se trata de un requisito para cualquier planteamiento que pueda formularse de reforma energética, sino que la posibilidad de que siga desempeñado ese rol en los próximos años es por demás cuestionable, por la disminución que han experimentado las reservas petroleras del país, porque las inversiones y costos de exploración y explotación son cada vez crecientes en México y en todo el mundo y porque cada vez son más alarmantes las consecuencias del impacto de los hidrocarburos en el medio ambiente, el calentamiento global y el cambio climático.



PROGRAMA

Martes 27 de agosto Auditorio: Posgrado de la Facultad de Economía UNAM

09:00 – 09:30	<i>Registro</i>
09:30 – 10:00	Inauguración Leonardo Lomelí Antonio del Río Verónica Villarespe Ramón Carlos Torres
10:00 – 10:10	<i>Receso</i>
10:10 – 12:10	Energía y Desarrollo Modera: Gustavo López Fabio Barbosa Ángel de la Vega Luis Miguel Galindo Manuel Martínez
12:10 – 12:30	<i>Receso</i>
12:30 – 14:30	Rectoría del Estado Modera: Leonardo Lomelí Cuahtémoc Cárdenas Diego Valadés
14:30 – 15:45	<i>Receso</i>

15:45 – 17:45

Fuentes Renovables de Energía

Modera: Julia Tagüeña Parga
Antonio del Río
David Morillón Gálvez
César Ángeles Camacho
Gustavo Ramírez Santiago

17:45 – 18:00

Receso

18:00 – 20:00

Energía, Tecnología, Educación e Industria

Modera: Instituto de Ingeniería
José Luis Fernández Zayas
Jorge Rojas Menéndez
Pablo Mulás

Miércoles 28 de agosto Auditorio: Instituto de Investigaciones Económicas UNAM

10:00 – 12:00

Gestión de Pemex y CFE

Modera: Rolando Cordera
Javier Jiménez Espriú
Ramón Carlos Torres
Sergio B. Osorio

12:00 – 12:20

Receso

12:20 – 14:20

Reformas Energética y Fiscal

Modera: Federico Novelo
Francisco Javier Alejo
Carlos Tello Macías
Jorge Eduardo Navarrete

* Programa sujeto a cambios sin previo aviso