

Publicado en:

Energía a Debate, Año 2, Vol. 2, No. 11, México, octubre-noviembre 2005.

http://www.energiaadebate.com.mx/Articulos/oct-nov-2005/angel_dela_vega_navarro.htm

La historia y los futuros de la energía: el peso de la herencia petrolera

"El futuro estaría lleno de todos los porvenires si el pasado no proyectara ya en él su historia."

André Gide

Angel de la Vega Navarro

Entre los especialistas de la "economía de la energía" existe un interés creciente por un enfoque de largo plazo, al mismo tiempo retrospectivo y prospectivo. Este interés por lo histórico se explica porque en materia energética lo que se ha hecho en décadas pasadas y en años recientes, así como lo que se está haciendo ahora, marcará el futuro energético del país por varias décadas. Las opciones energéticas que se toman en un momento dado constriñen y a veces determinan, de manera duradera y desde sus bases mismas, el futuro energético de un país. Esto es así, sobre todo por la naturaleza de las inversiones y de sus largos períodos de maduración, pero también – y eso lo sabemos y lo padecemos en México – por el peso que en este sector tienen históricamente los arreglos institucionales, formales e informales.

Al estudiar las formas de organización que pueden tomar las industrias de la energía y las alternativas posibles es necesario tener presente los puntos de partida y las trayectorias pasadas. En la búsqueda de una adaptación particular a las dinámicas que predominan mundialmente, así como de los cambios necesarios en diferentes sectores para el desarrollo del país, tiene gran importancia la herencia institucional y organizacional del pasado.

En el México del siglo XX – y probablemente también será así durante buena parte del presente – energía ha sido básicamente sinónimo de petróleo. El sector energético, tanto desde el punto de vista propiamente energético, como de la estructura, organización y desempeño de sus industrias, ha estado directamente relacionado con la industria petrolera. Al interesarse en la evolución del marco regulatorio del sector energético y sobre las perspectivas y retos en esta materia para el futuro se debe entonces examinar de manera preponderante la herencia petrolera.

Uno de esos retos tiene que ver con la ausencia de un órgano de regulación de las actividades de exploración y producción (E&P) de hidrocarburos, asunto importante cuando se plantea una posible apertura en ese campo y cuando se analiza la posibilidad de crear un organismo técnico autónomo que tenga por objeto la regulación de esas actividades. La necesidad de un órgano de ese tipo se ha planteado como una derivación necesaria del agotamiento del modelo actual, centrado en un monopolio estatal, el cual de hecho se autorregula. Su inexistencia en México se explica por la manera como se configuró históricamente el marco institucional y reglamentario en la industria petrolera, con el objetivo de recuperar plenamente los recursos del subsuelo y de construir una industria nacional que hiciera innecesario el regreso de las compañías privadas, de manera particular en las actividades de E&P.

La seguridad del abastecimiento energético requirió en México lograr el respeto pleno de los derechos de propiedad de la nación y la intervención exclusiva del Estado, primero en la industria petrolera, incluido el gas natural, y luego en la eléctrica. Aunque estuvieron presentes las razones que justificaron durante mucho tiempo el monopolio natural y la integración vertical de las industrias energéticas, las reglas que se

instauraron no se basaron de manera predominante en ellas. Su instauración respondió, sobre todo, a las necesidades de un Estado que buscaba un papel determinante en los procesos económicos a través del control de sectores clave. Se trató de una construcción eminentemente política.

MEJORA INSTITUCIONAL Y REGULATORIA

En la actualidad, se expresan preocupaciones acerca de la adecuación del sector energético y de sus organismos y empresas a las realidades actuales, nacionales e internacionales. De manera particular, se hacen cuestionamientos sobre la legislación que reglamenta ese sector, en el sentido de saber si favorece la competitividad, calidad y eficiencia y si es funcional y coherente con las exigencias de las economías contemporáneas en el marco de la globalización. Como ejemplo, se sostiene que áreas fundamentales, como la E & P de hidrocarburos en aguas profundas, no se podrán desarrollar debido a las deficiencias y carencias del marco institucional y regulatorio actual, de manera particular en cuanto a la actualización de esquemas que atraigan y fomenten nuevas inversiones.

Un proceso de mejora permanente de los marcos normativos y regulatorios – lo cual no significa liberalización, apertura y privatización totales, como muchas veces se confunde en el debate local – , no solamente puede impulsar la inversión, sino que además puede hacer que se vea acompañada de modernización y cambio tecnológico que beneficie tanto a productores como a consumidores. En esa perspectiva el punto central es considerar que los marcos que regulan la actividad económica, en particular en sectores clave, no deben anquilosarse sino ser sujetos de una permanente renovación, para encontrar nuevos dispositivos más adecuados y también para eliminar los que de manera evidente son obsoletos y aún dañinos para la actividad económica.

De regulación energética, con un fuerte acento en lo económico, se habla sobre todo desde los ochenta, en particular para plantear la necesidad de desregular. Se hizo de la palabra regulación un sinónimo de construcción de barreras a la competencia, de trabas a mercados libres que sin ellas producirían mejores resultados en el plano de la eficiencia y del bienestar. Así, las reformas energéticas que se han llevado a cabo en varios países desde los años ochenta han tenido un componente importante de desregulación. Esas reformas, sin embargo, no siempre han traído los resultados esperados, precisamente porque un nuevo componente regulatorio, después de la desregulación, ha sido insuficiente. Muchas veces se ha olvidado, en las reformas “orientadas a los mercados”, que los mercados totalmente libres no existen. Todos requieren de construcciones institucionales y regulatorias para funcionar correctamente.

La mejora de los marcos institucionales y regulatorios no es un proceso lineal. En la actualidad preocupaciones sobre la seguridad energética están llevando progresivamente a países desarrollados a políticas de un perfil más intervencionista tanto internas como externas, en relación a las que prevalecieron en los años noventa. Otro tipo de preocupaciones, como las ambientales que no son tomadas en cuenta plenamente por los mercados, también están obligando a retomar la discusión sobre el papel de las políticas activas y la intervención de los gobiernos. Un nuevo paradigma está así tomando forma en el plano energético, a través de elaboraciones que requieren un “radical rethinking of the role of privatization, liberalization and competition in achieving the new priorities, an hence a recasting of energy policy itself”.

Esa reflexión sobre las consecuencias e implicaciones de los procesos de reforma de las dos últimas décadas no significa que se esté buscando el regreso a modelos estatistas. Situar esos procesos en una perspectiva histórica puede ayudar, sin embargo, a rescatar o revalorizar componentes de paradigmas anteriores que en muchos países fueron objeto de un desmantelamiento radical. El caso de México es útil en ese sentido, ya que las reformas que se realizaron en este país en los noventa

no fueron llevadas a los extremos a los que llegaron otros países, de manera particular en América Latina.

UNA COMBINACIÓN ÚNICA: PROPIEDAD DE LA NACIÓN Y MONOPOLIO DE ESTADO

En el caso de México, para avanzar en una mejora regulatoria no se trata de llevar a cabo una destrucción sistemática de la forma de organización que surgió con la nacionalización petrolera. Es preciso, sin embargo, relativizar y revalorizar algunos de sus componentes. Los pasos pueden ser los siguientes:

- analizar el proceso de construcción de lo que hemos llamado el Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP) para una mejor comprensión de la herencia histórica que pesa sobre las evoluciones en curso en el conjunto del sector energético;
- poner en evidencia, principalmente, dos aspectos en el análisis del MMOP y de su funcionamiento: en primer lugar, la cuestión de los derechos de propiedad; en segundo, la forma específica de organización que fue tomando la industria petrolera;
- elucidar de qué manera se construyó progresivamente una combinación particular de derechos de propiedad sobre los hidrocarburos (“propiedad de la nación”) y de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. Esa combinación –que tiene a México como caso único– continúa teniendo una fuerte presencia en el conjunto del sector energético.
- La hipótesis que hemos trabajado es que esos dos elementos se sitúan en dos ámbitos distintos y tienen diferentes implicaciones. El primero materializó en su momento (Constitución de 1917) una de las más importantes aspiraciones de la sociedad mexicana; el segundo fue un componente central de un modelo de desarrollo específico. Así, los derechos de propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo corresponden a una dimensión institucional coherente con la existencia y la viabilidad de la nación, mientras que el componente “monopolio de Estado” es sólo consistente con un modo de desarrollo que entró en una fase de agotamiento desde los años setenta.
- Es preciso distinguir, entonces, por un lado, instituciones que pueden ser consideradas como inherentes a la soberanía y a la viabilidad de la nación mexicana, y, por otro lado, instituciones atadas a un modo de desarrollo específico en el curso de un período determinado. Algunos elementos institucionales del segundo tipo se han convertido muchas veces en normas inamovibles muy difíciles de ser relativizadas históricamente y de ser cambiadas. En ello se encuentra una parte de la dificultad para avanzar en las necesarias mejoras institucionales y regulatorias en el sector energético.

Las formas de organización de las industrias evolucionan y se adaptan ante nuevos desafíos. De mantenerse ciertos dispositivos institucionales y organizacionales, a pesar de ser sólo coherentes con modos de desarrollo caducos, pueden constituir obstáculos para las transformaciones necesarias. La reorganización de las industrias energéticas debe partir de una evaluación de la herencia histórico-institucional en el plano de los derechos de propiedad, las formas de organización y los principales actores participantes. Hasta ahora se han conservado en México ciertos elementos fuertes de la herencia institucional al mismo tiempo que se abren algunos segmentos de las industrias energéticas, en particular del gas y de la electricidad. La originalidad ha consistido en mantener vigentes ciertos elementos institucionales en el ámbito de los derechos de propiedad, mientras que se han realizado transformaciones en la organización y en el funcionamiento de las empresas públicas energéticas, incluyendo una participación limitada de nuevos actores nacionales e internacionales y nuevos dispositivos regulatorios.

Las industrias energéticas se abren en México a los intereses privados, con algunos límites y restricciones. ¿Acaso se regresará a la concepción liberal de la propiedad pública que se encontraba inicialmente en la Constitución de 1917 (es decir, una concepción de la propiedad pública que no se opone a la participación de intereses privados y de la competencia)? Es quizás hacia una evolución de este tipo a donde se dirige México en la actualidad. Ello aumenta el interés de investigaciones que se centran en los cambios en los entornos institucionales y en la instauración de nuevos dispositivos regulatorios desde una perspectiva histórica.

- HELM; Dieter (2005). "The assessment: The New Energy Paradigm", Oxford Review of Economic Policy, Vol. 21, No. 1, pp. 1-18.

- Véase Angel de la Vega Navarro , El evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México , Programa Universitario de Energía, UNAM, 1999, 379p. + anexo estadístico, en especial el capítulo 2.

*Profesor/investigador del Postgrado de Economía (Facultad de Economía) de la UNAM y miembro del Sistema Nacional de Investigadores (adelaveg@servidor.unam.mx) Los planteamientos hechos aquí se verán profundizados en una versión más amplia, la cual será publicada próximamente como capítulo de un libro.