

# Las reformas energéticas, una expresión del neoliberalismo

Ing. Alfredo Hernández Peñaloza

A fines de los noventa las multinacionales eléctricas se fusionan con empresas de gas y carbón y, a su vez, las petroleras como Texaco, BP, Shell y Repsol compran empresas del ramo en diferentes países del mundo; los principales instrumentos con que cuentan para concentrar y controlar el negocio de la energía son los organismos financieros internacionales y sus aliados en los gobiernos y sectores empresariales locales, a quienes asesoran para lograr la privatización del sector energético.

En México, durante los gobiernos de Salinas y Zedillo se modificaron de manera silenciosa leyes secundarias del ramo energético; estas leyes son ejercidas ya plenamente por el gobierno de Fox, quien además presiona con fuerza al Poder Legislativo para que apruebe una reforma energética –que requiere de modificaciones a la Constitución- y se eliminen así los obstáculos legales que hoy tienen las transnacionales de la energía en su intención de apoderarse de la industria estratégica mexicana y su mercado.

## 1. Aplicación de reformas energéticas en el mundo

Las reformas energéticas tienen como contexto la globalización y la urgencia de los organismos financieros internacionales por minimizar el papel del Estado en la actividad económica, pero también se dirigen indudablemente al control del sustento de la producción capitalista, la energía; con ellas está en juego un nuevo orden económico-político mundial.

El propósito de estas reformas es la privatización de las industrias energéticas públicas y su acaparamiento por empresas transnacionales; lo mismo en naciones desarrolladas como Inglaterra, Suecia, Finlandia, Rusia, que en países en desarrollo como Chile, Brasil, Argentina, Corea, Dominicana, India, Indonesia y Ghana.

Bajo la dictadura de Pinochet, la industria eléctrica chilena cambió de propiedad pública a privada; lo mismo ocurrió en Inglaterra y en Estados Unidos donde se eliminó la regulación estatal existente desde los años 30's. Los beneficiarios de esta "tendencia energética mundial" -así denominada por Luis Téllez Kuenzler ex subdirector de la Secretaría de Energía en México- han sido empresas como ENRON, el caso más notable de concentración y control sobre la generación, transporte y distribución, desarrollo y construcción para el sector eléctrico en varios países de América Latina.

En este proceso de privatización es posible observar ciertas regularidades en las estrategias de las grandes empresas transnacionales de la energía:

- Cooptan funcionarios, políticos y magnates locales proclives al libre mercado; esto les permite influir en instituciones clave como el *Consejo Binacional México-Estados Unidos* (donde figuran Luis Téllez, Alfonso Romo y Lorenzo Zambrano) responsable de diseñar y recomendar a los gobiernos políticas para el desarrollo de mercados

regionales<sup>1</sup>. En México, por ejemplo, no son pocos los exfuncionarios ahora empleados o socios de las transnacionales por ellos beneficiadas en su oportunidad: Zedillo en Unión Pacific, el exsecretario de Energía Luis Téllez como representante en México del Grupo Carlyle (venta de armas y energéticos) y el exdirector de la Comisión Reguladora de Energía, representante de ENRON en México.

- Logran las modificaciones legales y regulatorias que ofrezcan garantías a los inversionistas y anulen las resistencias nacionalistas.
- Obtienen -de manera cada vez más acelerada y visible- grandes contratos de obras y servicios para después incursionar directamente en actividades de desarrollo, asesoría, mantenimiento y operación, asegurando así el acaparamiento y control de mercados.

Sin embargo, conforme el proceso madura se confirma la verdadera intención de esa apertura -la concentración y manipulación de la riqueza social- e irrumpen sus devastadores efectos económicos y sociales e incluso políticos. Para muestra, algunos botones: SEMPRA, empresa que opera en San Diego California reconoció que “manipuló el suministro de electricidad para aumentar tarifas”, dirigiendo el fluido eléctrico a otros estados para luego revenderlo a California con precios hasta 300% más elevados<sup>2</sup>. Lo mismo hacía exactamente ENRON quien -cínica y macabramente- llamaba a esta estrategia “La estrella de la muerte”; países como Argentina y República Dominicana sufren verdaderos desastres económicos, que los organismos internacionales justifican por "problemas macroeconómicos y no por las reformas"; en Venezuela, directores y gerentes de PDVSA -unificados a la oligarquía local y al gobierno norteamericano- llevan a cabo una prolongada huelga para presionar la caída del presidente Chávez, por sus políticas social y energética; o el estallido popular de rechazo al proyecto de la transnacional española REPSOL de exportar gas de Bolivia a EU y México, tan violento que dejó un centenar de muertos y provocó la caída del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada.

## 2. Aplicación en México

Ya desde fines de los ochentas se desarrollan las bases legales para emprender una privatización silenciosa del sector eléctrico, y para 1992 (en el sexenio de Salinas de Gortari) se modifica la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica (LSPEE) para permitir tanto una mayor participación privada en la generación de electricidad bajo esquemas de cogeneración, autoabastecimiento y producción independiente, como la participación de particulares en las actividades de exportación e importación de electricidad.

Justificando escasez de recursos presupuestales se congela la inversión en Comisión Federal de Electricidad (CFE) y se favorece la inversión privada, lo que resulta en un claro

---

<sup>1</sup> Se resumen algunas de las recomendaciones contenidas en: “*New Horizons in U.S.-Mexico Relations. Recommendations for Policymakers. A Report of the U.S.-México Binacional Council*”, documento elaborado para la quinta reunión Fox-Bush:

a. Restablecer los contratos riesgo. Ello implica iniciar un proceso de reformas al 27 Constitucional.

b. Profundizar en los “aspectos innovadores” de las cláusulas de desempeño en los contratos de servicio. Estas cláusulas quedaron establecidas en el Anexo 602-4 -hasta ahora conocido- del Tratado de Libre Comercio, donde se dice que México está obligado a aceptar la inclusión de ese tipo de cláusula.

c. Permitir al capital extranjero la participación en el sistema de almacenamiento de crudo en las cavernas salinas del Istmo de Tehuantepec. Estas obras fueron iniciadas desde los años 80, y ahora servirán para almacenar los excedentes esperados con los proyectos a desarrollar por el capital privado.

d. Permitir la inversión de capital extranjero tanto en refinerías en México, como en la venta de gasolina en el mercado interior de México (es decir el establecimiento de gasolineras extranjeras en nuestras ciudades).

<sup>2</sup> Edna Herrera “Desregulación manipulada” FORTUNA, Negocios y Finanzas Julio 2003, p30

desplazamiento de la industria estatal: A partir de 1998, toda nueva central de generación se ha construido bajo este esquema y obliga a la CFE a adquirir la electricidad generada por productores independientes; para el año 2003 el 25 % de la electricidad en México se genera por privados. El resultado, de 1994 a junio de 2000 se otorgaron 169 permisos bajo las modalidades previstas por la LSPEE, de los cuales 162 continúan vigentes y representan una capacidad de generación de electricidad de 11,173.9 MW.

En lo que se refiere a la exploración y producción petrolera, la reforma de 1995 a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo permitió al sector privado construir, operar y ser propietario de sistemas de transporte, distribución y almacenamiento de gas natural, así como la importación, exportación y comercialización de gas<sup>3</sup>, actividades todas ellas antes reservadas a PEMEX<sup>4</sup>.

Por otra parte, en 1996 se reformó la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo<sup>5</sup> con el fin de entregar al sector privado la construcción de nuevas plantas de petroquímicos no básicos. En esa ocasión, el Congreso de la Unión recomendó que el Estado mexicano conservara el control de las plantas de PEMEX-Petroquímica, permitiendo al sector privado participar hasta en un 49 por ciento del capital social de las plantas ya existentes. Posteriormente y en otra maniobra legaloide y silenciosa, estas plantas fueron ilegalmente desincorporadas del régimen del dominio público de la Federación y, aún cuando esta decisión se revirtió en 2002, el daño ya estaba hecho, pues fueron sometidas a un estancamiento financiero y tecnológico que terminó por desplazarlas frente a las nuevas plantas construidas y administradas por la iniciativa privada.

En 1999 se expide el *Reglamento de Gas Licuado de Petróleo*, que divide a la industria de gas LP en los siguientes segmentos: venta de primera mano, transporte, almacenamiento y distribución. De conformidad con este nuevo marco legal, PEMEX concentra ahora sus recursos en la venta de primera mano, el transporte por ductos y la operación de sus plantas de suministro, al tiempo que el sector privado nacional y extranjero participan en el transporte por ductos u otros medios y el almacenamiento; el sector privado nacional se queda con la capacidad exclusiva de la distribución de este hidrocarburo.

Finalmente, con el señuelo de modernización y eficiencia de procesos operativos y administrativos diseñados por la transnacional norteamericana McKinsey, se desincorporan Activos de PEMEX-Exploración y Producción y se eliminan áreas y funciones, con el consecuente despido de personal experto; la organización resultante justifica la participación de particulares en los procesos de exploración, producción y transformación. Es claro que esto fortalece a empresas transnacionales como Halliburton, Schlumberger, Repsol entre y otras y bajo la premisa de ser ellas quienes tienen la experiencia, la tecnología y los recursos necesarios<sup>6</sup> ganan los mejores contratos, que van desde la construcción de una planta de nitrógeno en Cantarell, o la perforación en lote de cientos de pozos por año en los

---

3 El Sector de Energía en México. Análisis y perspectivas. Secretaría de Energía, 2000.

4 Esta empresa aporta más del 30% de los ingresos fiscales federales en el año 2000 (lo que representa más del 7% de las exportaciones totales del país) y contribuye con 1.7% del PIB nacional.

5 Esta Ley define claramente cuales son los petroquímicos básicos y los no básicos, aun cuando esta división es artificial y única en el mundo pues no existe un criterio técnico general que la fundamente.

6 Raúl Picard, presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Transformación se lamenta: "Las compañías mexicanas están descapitalizadas, empobrecidas, sin oportunidades. Año con año hemos perdido todo el acervo que teníamos en ingeniería. Las oportunidades las perdimos en 1985, cuando vinieron todos esos contratos de llave en mano en Pemex y en la Comisión Federal de Electricidad. De pronto, empezaron a hacer a un lado a todas las compañías nacionales."

campos gaseros de Reynosa; la reparación, mantenimiento, modernización y venta de equipos de compresión, y hasta la capacitación y asesoría.

La privatización silenciosa de CFE y PEMEX y su entrega a las transnacionales extranjeras de la energía se sostiene en una política energética errónea sustentada "técnicamente" en cifras fantasiosas de reservas de gas natural, que indujo a la construcción de centrales de generación eléctrica con base en este producto, provocando un aumento desmesurado en su demanda y, consecuentemente, su creciente y costosa importación lo que, una vez más, sirve como justificación para urgir la inversión privada en la exploración, explotación y distribución de gas natural; además, ante su inminente escasez y habiendo creado una infraestructura de generación eléctrica con base a gas, se obliga a la inversión privada en infraestructura para el manejo de gas natural y gas licuado de importación.

### **3. Activación en 2002 y presiones en 2003**

El proceso efectuado con rubor y en la oscuridad por los gobiernos priístas, es público y a la luz con el gobierno panista. Sus funcionarios del sector energético promueven intensa y abiertamente la inversión privada en este sector. Por su parte, los propios ejecutivos de las transnacionales se descaran y llegan a expresar que "... la reforma debe permitir a los productores privados extranjeros vender la electricidad no sólo a sus socios y a la CFE, sino ampliar ese horizonte. El cambio debe fomentar la participación de particulares extranjeros en la ejecución y gestión de proyectos estratégicos del sector energético y promover y apoyar procesos de desincorporación de activos e instalaciones energéticas" (Giuliano Ceradelli, director internacional de Desarrollo de Negocios de Techint Technologies).

Por otra parte, se fortalecen también las acciones políticas para vencer la oposición de los legisladores. El mismo Vicente Fox, a pesar de la pérdida de la mayoría legislativa de su partido, continúa impulsando la reforma constitucional en el sector energético, decidido a unirse "hasta con el diablo" y al costo que sea con tal de lograrla. Desesperado, advierte que si no se garantiza una inversión de por lo menos 5 mil millones de dólares anuales se tendrá que llegar, en el mediano plazo, a "racionar el consumo". La única forma de garantizar esta inversión, insiste, es abrir el sector al capital privado.

En el 2001 hay una febril búsqueda de actividades no reservadas expresamente por la Ley al Estado o a los inversionistas nacionales, como son las estaciones de servicio, las asociaciones para importar o exportar gas natural, para construir y administrar redes de ductos en las fronteras, conformar sociedades para vender en México gas natural licuado, construir plantas nuevas privadas en centros existentes de PEMEX para aprovechar esa infraestructura. El argumento es "crear sinergias entre PEMEX y el capital privado" a la espera de su posterior legalización.

Para convencer, repiten argumentos falaces como la urgencia de producir gas natural para disminuir las crecientes importaciones para atender la demanda de las 60 nuevas centrales eléctricas que debieran entrar en operación entre 2003 y 2010 y que el Gobierno Federal persiste en justificar como única opción viable para producir energía eléctrica, lo cual es mentira; presionan también con el argumento de carencia de presupuesto federal para hacer

frente a montos de inversión para satisfacer una demanda sobreestimada de energía eléctrica.

La presión al legislativo para realizar una reforma energética privatizadora, se acompaña de una fuerte campaña en los medios con un manejo alarmista de problemas que el grupo foxista no quiso escuchar y atender hace tres años: declinación de la producción, desplome de reservas y bajos factores de recuperación, crecimiento de las importaciones de gas, mantenimiento a plantas, precios de transferencia absurdos, cargas fiscales lesivas para el desarrollo de PEMEX, CFE y CLyFC.

Por más que públicamente niegan su intención privatizadora, la eventual aprobación de una reforma eléctrica en México condenaría a la Comisión Federal de Electricidad al estancamiento como consecuencia de dejarle solamente la atención a los sectores subsidiados no atractivos comercialmente, cuando ya de por sí la CFE arrastra problemas financieros al tener que sacar de operación cada vez más de sus plantas, para dar paso a la operación de las nuevas centrales privadas generadoras de electricidad para grandes consumidores.

En tanto logra su reforma energética -sorprendiendo con una campaña mediática abrumadora, las modificaciones previas a leyes reglamentarias y la distracción de los legisladores, comunicadores y opinión pública- el gobierno foxista promueve e introduce más modificaciones a leyes secundarias para de esta manera garantizar la inversión extranjera en la industria energética mexicana.

En el mismo tenor y creando prácticamente un PEMEX paralelo, durante julio-noviembre Exploración y Producción aceleró la licitación de los Contratos de Servicios Múltiples (CSM) adjudicando el primero a la transnacional española Repsol, para explotar gas natural durante 20 años en la cuenca de Burgos, el área con mayores reservas de gas en el país. Se prevé que las empresas ganadoras en realidad invertirán un máximo de mil millones de dólares en los próximos 10 años, cantidad insignificante comparada con la riqueza que obtendrán de la zona. Los CSM fueron diseñados por un asesor extranjero *ex professo* para beneficio de las compañías transnacionales. En Petroquímica se anuncia la construcción y operación (en 2004) del "megacentro petroquímico Fénix", con la participación directa de empresas privadas, no obstante que ahí se producirán petrolíferos que legalmente sólo pueden ser producidos por el sector público.

#### **4. Un repaso a las consecuencias**

Las reformas energéticas son incorrectamente denominadas estructurales; en realidad constituyen un proceso de privatización de los monopolios estatales de la energía, para el desarrollo del monopolio energético privado y transnacional. Esta tendencia privatizadora, cubierta con el manto de la globalización, la modernización, productividad y eficiencia, tiene en México los efectos siguientes:

- La industria eléctrica está sacrificando sus activos al dejar fuera de operación sus plantas generadoras para favorecer las ganancias de los propietarios privados de las plantas

nuevas, y crea una creciente dependencia del gas natural, condenando al país a la importación debido de que no cuenta con reservas para el consumo actual y futuro.

- De igual forma la industria petrolera mexicana ha estado sometida a una descapitalización y sobreexplotación tan graves que, después de 15 años, resultan en: disminución de reservas; daños a sus yacimientos; falta de mantenimiento y desarrollo tecnológico de sus instalaciones y procesos, con el consecuente desgaste y riesgo de los trabajadores; desmantelamiento –vía despidos y jubilaciones anticipadas- del capital humano experto en la industria y comprometido con ella; y una incapacidad para abastecer el mercado interno de energéticos, petrolíferos y petroquímicos, convirtiendo a México en un importador de productos elaborados y de materias prima (gas), a pesar de contar con hidrocarburos para sostener la industria energética, petrolera, petroquímica y química. Contradictoriamente los incrementos en la producción de petróleo crudo se han destinado a la exportación de acuerdo a los requerimientos de Estados Unidos dejando de obtener productos de mucho mayor valor agregado.
- Con la figura de productor independiente de electricidad, y ahora gas no asociado y condensados (con los CSM en PEMEX) prácticamente se crea en México una industria energética privada.
- Las decisiones económicas y técnicas dependen cada vez más de los beneficiarios de nuestras exportaciones petroleras y de las fuentes de financiamiento, así como del conocimiento y la tecnología de las empresas petroleras extranjeras que comienzan ya a acaparar etapas sustantivas como la perforación, los estudios de yacimientos, la sismología el transporte de hidrocarburos y ahora hasta de la exploración y la producción por medio de Contratos De servicios Múltiples desplazando al experto petrolero mexicano, sin olvidar que se pierde el control de la exploración y explotación de hidrocarburos, que son exclusivas de la Nación.
- Las importaciones de gas natural continuarán por el déficit que se tiene de ese hidrocarburo y con ellas se contraerá una deuda de 70 mil millones de pesos,
- El soporte financiero de PEMEX se ha desplazado de un presupuesto propio, reciclado por la SHCP, a un financiamiento por endeudamiento denominado PIDIREGAS (proyectos de infraestructura productiva de impacto diferido en el registro de gasto).
- De prosperar la legalización de privatización de inmediato impactaría al alza las tarifas y por tanto aumentarán los costos de producción. En consecuencia bajará la competitividad de los productos mexicanos en un mercado donde de suyo estamos perdiendo espacios apresuradamente. El alza de tarifas tendrá efecto inflacionario y sin duda desalentará la urgente recuperación económica, en momentos en que nos encontramos en franca recesión.

Así, en la actualidad, las multinacionales no sólo se llevan la riqueza de las naciones sino que se apropian del mercado de consumidores eléctricos, petrolero y petroquímico.

Este escenario, crítico para la industria eléctrica y petrolera mexicanas y para el pueblo de México, tiene sin duda beneficiarios y algunos de ellos así lo declaran, ya sin disimulo: Fernando Panasso, vicepresidente Ejecutivo para América Latina del consorcio estatal francés, considera que los contratos que tiene firmados con la Comisión Federal de Electricidad son suficiente garantía para el desarrollo de su negocio por los próximos 25 años. Por su parte Ceradelli, directivo del grupo que controla más de 20 empresas, entre ellas Tecpetrol que ganó la licitación para obras en el bloque Misión de la cuenca de Burgos,

dijo:.... ENRON diseñó la política energética de Fox para su propio beneficio en función de sus negocios con el gas. ¿Qué hubiera ocurrido si no sucede su bancarrota?

## **5. Para entender las reacciones sociales a las reformas energéticas:**

En la mayoría de los países donde las empresas públicas se entregaron a particulares los usuarios confirman día a día "*la gran estafa eléctrica*"; es decir, que en lugar de tarifas baratas y abastecimiento seguro, como se prometió, los precios de la energía eléctrica se han elevado de manera desmesurada -como en el caso de California-, los apagones son constantes (Brasil, Chile, Argentina), y sus endeudamientos e hasta intereses son cada vez más difíciles de afrontar, teniendo que ser rescatadas por los gobiernos de acuerdo a legislaciones internacionales aplicadas por el poderío económico de las multinacionales.

Ello explica la aparición del descontento y de movilizaciones multitudinarias como la llamada *Megamarcha* del 27 de noviembre en México contra la privatización de la industria eléctrica, e inclusive de rebeliones, con decenas de muertos detrás, como en Bolivia donde se impidió la exportación de gas a EU y México a través de territorio chileno y llevó a la destitución del presidente.

Está surgiendo un "movimiento antiprivatización" en el mundo, es poco probable que la tendencia hacia la liberalización de la electricidad se pueda sostener mucho más". Se confirma la tesis de la catedrática Beder advierte: "*cada vez es más difícil privatizar la electricidad en países desarrollados, como Australia, Francia o Canadá, por la oposición de los votantes, y en muchas naciones en vías de desarrollo las propuestas privatizadoras están siendo recibidas con protestas masivas y con la elección para gobernantes de candidatos de izquierda dispuestos a proteger los intereses nacionales contra las fórmulas del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Es poco probable que la tendencia hacia la liberalización de la electricidad se pueda sostener mucho más*". Ya comenzaron a aparecer acuerdos: En Sudamérica, los gobiernos de Argentina y Brasil decidieron -mediante el llamado Consenso de Buenos Aires- "no volver a hipotecar el desarrollo de sus pueblos en aras de cubrir una deuda ya varias veces saldada".

El teatro comienza a caer: en el caso de México, la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó ilegal la entrega a empresas privadas de contratos para generar electricidad -la mayoría extranjeras- lo que ha creado dudas en no pocos inversionistas extranjeros sobre la seguridad de participar en México, aún más si se advierte que los funcionarios involucrados en el proceso podrían ir a la cárcel.

El dogma neoliberal de privatizar empresas públicas estratégicas aduciendo razones de productividad, eficiencia y beneficio a los usuarios se está resquebrajando ante la vehemente realidad: se trata lisa y llanamente, como en el caso de la industria eléctrica, de una transferencia masiva de propiedad y control de los activos de la electricidad a un grupo reducido de multinacionales, que han asumido el control del suministro eléctrico. Las corporaciones se han convertido en monopolios privados que concentran desde la generación hasta la venta de electricidad, e impiden que tenga éxito cualquier intento de regulación del Estado, por introducir la competencia o mantener la autoridad sobre los precios de las tarifas o la protección ambiental.