

ARTÍCULO

EL TLCAN A 14 AÑOS DE DISTANCIA, UNA EVALUACIÓN DEL SECTOR ENERGÉTICO MEXICANO.

Rosío Vargas Suárez

Coordinadora del Area de Estudios de la Globalidad en el
Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM.

rvargas@servidor.unam.mx

Resumen

Visto en retrospectiva, el desempeño del TLCAN ha sido congruente con los objetivos y expectativas de la parte estadounidense en lo que al sector energético mexicano respecta. Desde su negociación Washington decidió no ejercer presiones abiertas en cuanto a la apertura petrolera de México. Estaban convencidos de que los cambios estructurales (jurídicos, de organización de la industria así como técnicos) serían inevitables y vendrían con el tiempo, sin precipitaciones. La táctica era simple: institucionalizar las relaciones energéticas sin introducir enmiendas a la Carta Magna. Los recursos energéticos serían incorporados en las negociaciones vía comercio, si bien de antemano era evidente la baja carga arancelaria de estos. El objetivo medular era la remoción de las prohibiciones legales a la inversión privada, sobre todo extranjera. En esto sus expectativas han sido más que cumplidas. El capital extranjero tiene ya una amplia participación en la industria petrolera y eléctrica nacional que se han desintegrado verticalmente, en aras de introducir la competencia en diferentes segmentos de las industrias que integran el sector.

Abstract

NAFTA performance has been consistent with the goals and expectations of U.S. interest concerning the Mexican Energy Sector. Since the NAFTA negotiations, 1994, Washington decided not to put pressure opening upstream activities. They were convinced that the structural changes, legal, organizational and technical ones, inevitably would come with time. The tactic was simple: to institutionalize energy relations without amendments on the Constitution. Energy resources would be traded, although it was beforehand clear tariffs burden were low. The core objective was the removal of statutory prohibitions to private investment, especially the foreign one. This expectations have been more than fulfilled. Foreign capital has nowadays broad participation in oil and electricity industry which has been vertically disintegrated in order to introduce competition in different segments of the industry.

Keywords: NAFTA, Energy, foreign investment, divestiture

INICIO

El objetivo del presente trabajo es una evaluación de los cambios ocurridos en el sector energético mexicano a partir de la puesta en marcha del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN.) Si bien el acuerdo también incorpora a Canadá y a los Estados Unidos, nos limitaremos a México en su relación con los Estados Unidos, habida cuenta de la menor importancia que tienen los flujos energéticos entre México y Canadá.

Después de negociado el capítulo energético (Capítulo VI “ Energía y Petroquímica Básica”) del TLCAN, prevaleció la idea de que México no abrió su sector energético, vis a vis lo negociado en otros sectores de la economía, debido a que una de las áreas de mayor interés para sus socios estadounidenses quedó fuera de las negociaciones: las actividades de exploración y explotación petrolera y la posibilidad de suscribir contratos riesgo.

La consideración de los negociadores estadounidenses al respecto fue que los cambios en México vendrían con el tiempo y sin necesidad de presiones y, así ha sucedido. Tanto las reservas como la producción petrolera han sido asegurados al institucionalizar la relación, ya que el TLCAN ha traído consigo una serie de cambios en las leyes secundarias, así como de tipo institucional y regulatorio tendientes a la homologación de un modelo de mercado que proyecta los intereses y los valores del país hegemón: los Estados Unidos.

El cambio en el modelo de regulación ha tenido un impacto en el diseño de las políticas nacionales a través de las instituciones, las regulaciones, normas y directivas derivadas del TLCAN por las cuales México garantiza tanto jurídica, como económicamente, los espacios para los capitales extranjeros en el sector energético. El tratado ha sido el punto de partida para toda esta serie de cambios institucionales y jurídicos al redefinir el carácter y naturaleza de las políticas públicas, sobre todo en el caso de sus empresas estatales; al instaurar un nuevo marco de relaciones entre el poder público, los grupos privados nacionales y extranjeros, así como al generar los cambios subsecuentes en el marco jurídico institucional acordes a los intereses del país líder de la integración que hoy culminan con la puesta en marcha de la Alianza para la Prosperidad y Seguridad en América del Norte (ASPAN) o la “Integración profunda”.

Sin embargo el Tratado no ha sido la única vía. La extensión de los intereses económicos de los EUA hacia sus socios en el TLCAN ha ocurrido a través del desempeño de instituciones como el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional que traducen y alientan a la puesta en marcha de sus intereses en el sector energético mexicano a través de mecanismos diversos. Aquí sus directivas se han aplicado en las empresas estatales del sector energético influyendo de manera definitiva en la estructura productiva de las mismas. Su implementación ha quedado en manos de los funcionarios mexicanos quienes con orientación a favor de las políticas de mercado han hecho su mejor esfuerzo en aplicarlas a México. En la etapa moderna se inician los cambios desde 1982 que luego se fortalecen con los introducidos por el presidente Carlos Salinas de Gortari 1992 con la redefinición de áreas estratégicas y la descentralización de áreas de negocios en PEMEX.¹

¹ Además se incorporó capital privado nacional y extranjero vía alianzas estratégicas, contratos de servicios y desde entonces se inició la desincorporación parcial de petroquímicos básicos que fueron reducidos de 66 a 19.

Los resultados de las negociaciones

Debido a que los negociadores mexicanos dijeron “no” a los abastecimientos de emergencia y de seguridad para proveer a su socio estadounidense, no se suscribió la cláusula de proporcionalidad suscrita por Canadá (artículo 605)². Debido a ésta y a la 607, en donde se restringen las exportaciones por razones de seguridad nacional, además de la no aceptación de los contratos riesgos, se consideró que México no abrió su sector energético.³ Además el anexo 602.3 consignó ciertas reservas a México en relación con los bienes energéticos y petroquímicos básicos y los servicios e inversiones con ellos relacionados. Por el párrafo 3 se permitió a PEMEX mantener el monopolio estatal mexicano del petróleo y del gas natural.

No obstante, los negociadores mexicanos tuvieron que hacer concesiones en cuestiones económicamente importantes para los empresarios estadounidenses: las compras gubernamentales, especialmente las realizadas por PEMEX y la CFE cuyo mercado se iría abriendo de forma gradual hasta su apertura total en un plazo de 10 años.⁴ Otro rubro, fue el relativo a los llamados contratos de actuación o desempeño. En el anexo 602.3 párrafo 4 se permitió a PEMEX negociar las cláusulas de desempeño en sus contratos de servicios. En los mismos se estableció que ésta podrá contratar los servicios de compañías extranjeras para la exploración, en función de la cantidad de petróleo descubierto, por lo cual la paraestatal otorgaría una remuneración monetaria adicional en los contratos de servicios.

Otro cambio importante fue que quedaron abiertas las posibilidades para que empresas extranjeras pudieran adquirir, establecer u operar plantas de autoabastecimiento, cogeneración u producción independiente. En los dos primeros casos quedaba claro que el excedente se vendería a la CFE en tanto que en el último, la producción podría ser comprada en su totalidad por el organismo estatal.⁵ Quedaron asentadas las posibilidades de comercio transfronterizo de electricidad.⁶

Por lo anterior, se puede concluir que pese a que México no cedió la joya de la corona (las actividades upstream o corriente arriba) de su industria petrolera que desde entonces está pendiente, desde el principio fueron abiertos espacios para el capital privado nacional y extranjero.

2 En esta se señala que si las ofertas se restringen por razones de conservación de recursos, escasez en la producción, estabilización de precios y, seguridad nacional, la participación de la oferta disponible para exportación no puede caer por debajo del nivel promedio de los 36 meses anteriores.

3 Otro aspecto que México no suscribió fue el relativo a la participación extranjera en la distribución interna de gasolinas. Sin embargo, en materia de petroquímica si hubo un repliegue para la industria nacional al reducir de 19 a sólo cinco los petroquímicos básicos que quedarían a cargo del manejo de PEMEX.

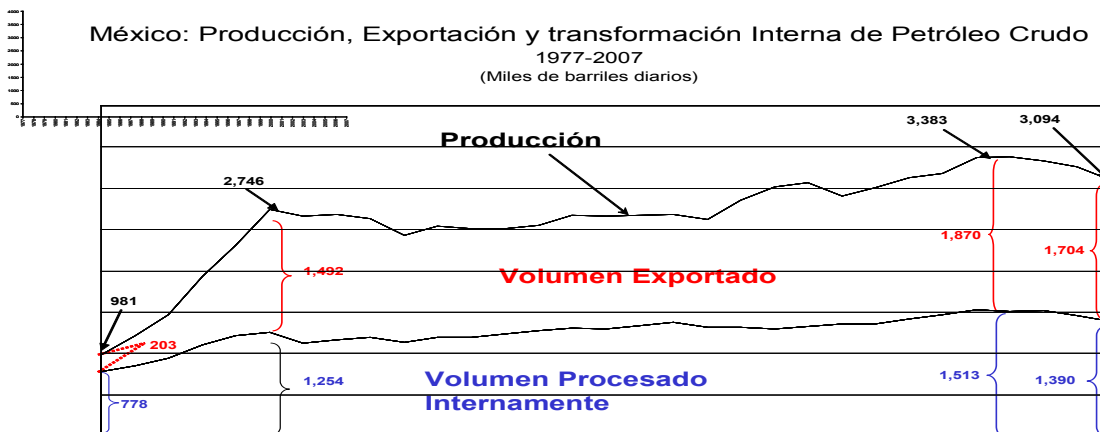
4 Un sitio que menciona las compras gubernamentales incluyendo las de PEMEX y CFE es <http://www.contactopyme.gob.mx/propice/cadena.asp>

5 Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal, “Reglamento de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica”, Diario Oficial de la Federación, 31 de mayo de 1993.

6 SECOFI, “El TLC de América del Norte”, Texto Oficial, México, Miguel Angel Porrúa, 1993, P.226

El Desempeño de la industria petrolera

Con el TLCAN los EUA institucionalizan un espacio estratégico que les garantiza las reservas y la producción petrolera de Canadá y de México. La importancia de sus dos socios es fundamental para EUA ya que ambos le provén alrededor del 30% de sus abastecimientos petroleros. La consideración por parte de los Estados Unidos de que sus vecinos son socios confiables, su proximidad geográfica, sus bajos costos de producción las ventajas logísticas de su cercanía, les confieren una ventaja singular respecto a otros productores. De aquí el interés en sentar las bases para garantizar los flujos petroleros con dirección a EUA. Si bien no se aceptaron ni contratos riesgo ni cláusulas de aprovisionamiento con EUA, la producción petrolera mexicana ha privilegiado altos niveles de producción destinados a al mercado de EUA lo cual se evidencia en el nivel de exportaciones que ha crecido, como ejemplo, de 1.544 miles de barriles diarios (mmb/d) en 1996 que en ése momento representaban el 78% de las exportaciones totales, hasta alcanzar 1.800 mmb/d ó el 85% de las ventas, considerando el comercio triangulado vía algunas islas del caribe ⁷, con dirección al mercado estadounidense en el 2006. En esto la vecindad geográfica con el principal consumidor mundial ha jugado un papel determinante en la concentración de las exportaciones pero también está el hecho de considerar a México un abastecedor confiable lo que ha privilegiado la dependencia de los EUA de este proveedor. Por el lado estadounidense también hay una situación estructural que alienta esta dependencia de sus vecinos y tiene que ver con el hecho de que por ley este país no puede exportar petróleo ya que históricamente y, por razones de seguridad nacional, Estados Unidos tiene prohibido exportar crudo.⁸



Fuente:

www.pemex.com

Indicadores Petroleros:

•Producción de Hidrocarburos Líquidos

•Volumen de Exportaciones de Petróleo Crudo

•Volumen de Ventas Internas de Productos Petrolíferos y Gas Natural

http://www.pemex.com/files/dcpe/evolumentventas_esp.xls

http://www.pemex.com/files/dcpe/eprohdro_esp.xls

http://www.pemex.com/files/dcpe/evolexporta_esp.xls

Es claro que el tipo de inserción que tiene México en el mercado estadounidense como proveedor de crudo en donde los volúmenes exportados han tenido una tendencia creciente, particularmente desde el TLCAN, ha repercutido en una sobre explotación de reservas que en el caso mexicano han llevado a una situación en donde sus reservas han decrecido, y la producción de su principal yacimiento Cantarell, también.

⁷ Ver <http://dgcnesyp.inegi.gob.mx/xgi-win/bdi.exe>

⁸ Esto vale para todos excepto para Canadá bajo las provisiones de un acuerdo de intercambio comercial aprobado por el gobierno de EUA en donde las exportaciones de petróleo de EUA se intercambian por importaciones de productos derivados. Las exportaciones de petróleo crudo pueden restringirse en cualquier momento por el Presidente bajo la sección 103 de la Energy Policy and Conservation Act, Public Law 94-163, December 22, 1975.

EUA RESERVAS PETROLERAS PROBADAS 1994- 2004

ANO	R E S E R V A S PROBADAS	RESERVAS/PRODUCCIÓN
1994	22,457 MMb	9
2004	21,371 MMb	11

Fuente: Energy Information Administration, Department of Energy MMb (millones de barriles)

MÉXICO RESERVAS PETROLERAS PROBADAS 1994-2004

AÑO	RESERVAS PROBADAS	RESERVAS/ PRODUCCIÓN
1994	44,043 MMb	45
2004	12,882 MMb	10

Fuente: PEMEX, Memoria de Labores

La razón R/P indica el número de años de vida de las reservas al ritmo de producción del momento. Comparando las cifras entre los dos países es claro que el mayor descenso en reservas probadas corresponde a México, en tanto que en los Estados Unidos pese a que en 2004 se registra una ligera baja en las mismas su cociente reservas producción aumenta. El caso de México aún cuando puede atribuirse el descenso en sus reservas a los cambios en la metodología para su estimación la caída es tan importante que no puede más que obedecer a una explotación intensiva de sus yacimientos y a la necesidad de un mayor esfuerzo en exploración.

Con el propósito de incrementar la producción, PEMEX otorga contratos de servicios en actividades corriente arriba a compañías nacionales y extranjeras, lo que hoy significan un rubro importante en la renta petrolera nacional. Las que obtienen los contratos más jugosos son extranjeras de la talla de Halliburson, Repsol, Schulerber, Bergensen Worldwide Limited, Lewis Energy, Baker Hughes, Bosnor, Keppel Offshore and Marine USA y China Petroleum, entre las más importantes. Sólo para ilustrar la dimensión de los negocios hay que señalar que Halliburton desde 2002 ha obtenido 160 contratos 2 mil 345 millones de dólares por trabajos de exploración y mantenimiento de pozos. El contrato más reciente fue de 683 millones de dólares para trabajos de gestión de proyectos, servicios de perforación y terminación de 58 pozos petroleros. Hay también empresas mexicanas como Swecomex de Carlos Slim ; ICA de la familia Quintana, Cigsa, Comas y Cyemsa, también, entre las más importantes.⁹

⁹ Acosta, Córdova, Carlos, "Petróleos ¿mexicanos?", Proceso (versión de Internet mhtml:file://k: Petróleos %20¿mexicanos.mht, fecha de consulta 26, 03, 2008).

El Comercio de petrolíferos y petroquímicos

En 1994 la industria petrolera mexicana abastecía en un 90% la totalidad del consumo y la demanda nacional de todos los combustibles con una infraestructura de 6 refinerías. Sin embargo, a partir de entonces la tendencia de los petrolíferos ha sido de importaciones crecientes bajo el argumento de que sale más barato importarlos que producirlos nacionalmente. La realidad es que no se ha invertido en una nueva refinería, en tecnología y sólo se dedica el presupuesto destinado a esta industria a parchar el sistema nacional de refinerías. En tanto se aplica a PEMEX un régimen fiscal confiscatorio por concepto de extracción, refinación y venta de productos. Todo lo anterior ha derivado en una paulatina chatarrización de la industria nacional de refinación, en tanto se acrecentaban las importaciones de estos productos, sobre todo de gasolinas, provenientes de los Estados Unidos.

Si bien en los primeros años del TLCAN las exportaciones de EUA a México crecieron poco en términos de valor (\$789 millones de dls en 1993 a \$1.2 mil millones en 1996¹⁰) se sabía que los efectos más importantes del TLCAN tomarían tiempo en manifestarse, en materia comercial. Ya para el 2006 las compras de gasolinas, por parte de México) fueron del orden de 204 mil 700 b/d en y de 307 mil 700 b/d en 2007, lo cual representa un volumen superior al 50% del consumo nacional. Así mientras se niega el presupuesto para ampliar la capacidad de refinación se gastan sumas cuantiosas en las importaciones de estos productos.¹¹ A futuro México podría incluso tener mayores desventajas en el comercio de refinados por los cambios recientes en el comercio de América del Norte.¹²

La desinversión sistemática en que ocurre en PEMEX desde 1982 en refinación y petroquímica, para favorecer la producción de crudo, por considerar que en ella se maximizaban beneficios, la división de PEMEX en subsidiarias que distorsionan los precios de transferencia interorganismos y las Reformas a la ley Reglamentaria al artículo 27 de 1995 ha llevado al desplome de la producción de petroquímica, tanto de PEMEX como la de la iniciativa privada, convirtiendo a México en un importador neto de estos productos. En materia de petroquímicos el nivel de importaciones alcanzó la cifra de 12 millones de toneladas anuales a un costo del 15 mil millones de dólares en 2007.¹³ La dependencia también ocurre con gas natural. Debido a que los generadores privados (ciclos combinados) utilizan el gas como combustible de esta dependencia, lo cual ha generado que las importaciones de este recurso eleven el costo de la electricidad (Kw/h). Hoy los egresos por importaciones igualan a los ingresos por exportaciones.

10 U.S. International Trade Comisión, "The Impact of the North American Free Trade Agreement on the U.S. Economy and Industries: A Three Year Review", Washington, U.S. International Trade Commission, Investigation Num. 332.381, Publication 3045 June 1997 P. 6-141

11 Bassols Batalla, Narciso, *Las Etapas de la Nacionalización Petrolera*, México, Miguel Angel Porrúa, 2006, p.350

12 Pérdida de ventaja comparativa del petróleo mexicano dentro del comercio de refinados de Norteamérica. Lo anterior debido a que en abril del 2004 se modificó el anexo 401 referente a las reglas de origen para derivados del petróleo cuyo proceso se de dentro de la región, sin importar el origen del petróleo.

13 Información obtenida de la Gerencia de Refinación de PEMEX.

La industria del gas natural

Si bien los cambios jurídicos de la industria del gas no quedaron incorporados, en el TLCAN se iniciaron sólo un año después de su inicio. Las reformas de 1995 a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de gas natural han llevado a la inversión privada a las actividades de transporte, distribución, almacenamiento y comercialización de gas natural, exportación e importación sujeta a los correspondientes permisos. Los cambios en esta industria han consistido en el diseño de reglas básicas para el funcionamiento de la misma y la creación de otras para su cumplimiento, como es el caso de la Comisión Reguladora de Energía, CRE (1995)¹⁴. En esencia, los derechos del Estado quedaron limitados a las "ventas de primera mano" (concepto que quedó incorporado en el TLCAN como la primera transacción comercial que afecta al bien en cuestión). Los propietarios del sistema de transporte están obligados a proporcionar acceso abierto a terceros. En la comercialización de gas se permite la participación de terceros, tanto en territorio nacional como para realizar importaciones y exportaciones. La idea ha sido hacer de PEMEX un jugador más, si bien el más importante. Sin embargo haber fragmentado la industria del gas implica que transporte, almacenamiento, distribución y comercialización no son parte del proceso de trabajo. La desincorporación de ductos en 13 zonas de distribución, el otorgamiento de 21 permisos de transporte¹⁵ a empresas privadas, 84 permisos para transporte, 15 de acceso abierto y 69 para uso propio constituye, en los hechos, un proceso de desintegración de la infraestructura física. La fragmentación del proceso de trabajo ha sido precisamente la manera cómo se ha privatizado la industria. Las actividades privatizadas se asumen como no estratégicas, cuando en realidad lo son. La desincorporación está basada en un modelo de negocios que bajo la reestructuración administrativa significa la renuncia explícita a mantener las funciones estratégicas para entregarlas a las transnacionales.

En materia de comercio exterior se liberalizaron las importaciones y exportaciones ampliándose el número de puntos de interconexión en la frontera norte (11) en tanto que se eliminaron los aranceles y se armonizó el marco regulatorio con el de EUA. De esta manera el marco legal ha promovido la incorporación de los inversionistas privados bajo el objetivo de introducir la competencia.

En 2007 en materia de transporte, almacenamiento, distribución y comercio de gas natural es ya poca la participación de la paraestatal. Esta área se ha convertido en un nicho de las empresas extranjeras y algunas nacionales. La distribución es controlada por cinco transnacionales encabezando la lista la española Gas Natural con presencia en 7 de las 14 zonas de distribución en el país. Las otras son la estadounidense Sempra energy y KN Energy, la franco belga Tractebel-Suez y la francesa Gaz de France.

14 Estrada, Javier, "Apertura de la Industria del Gas Natural en México", Revista Momento Económico, Núm. 103, mayo-junio de 1999, Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM, P. 64

15 Estrada, Javier, (Comisionado de la Comisión Reguladora de Energía- CRE), "Presente y Futuro de la Regulación de Gas Natural en México", Ponencia presentada en el Foro: El Gas Natural en el Futuro de la Energía en México, México, Diciembre 3, 2001.

A

ZONAS GEOGRÁFICAS DE DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL

Nombre de la zona	Compañía adjudicada	País
1. Mexicali	Sempre	EUA
2. Cananea	Diavaz	México
3. Hermosillo	KnEnergy	EUA
4. Ciudad Juárez	Gas natural de Juárez	México
5. Chihuahua	Sempre	EUA
6. Piedras Negras	Cía. Nacional de Gas	México
7. Nuevo Laredo	Gas Natural SDG	España
8. Norte de Tamaulipas	Gaz de France	Francia
9. Monterrey	TXU	EUA
10. Monterrey	Gas Natural SDG	España
11. Saltillo	Gas natural SDG	España
12. La Laguna-Durango	Sempre	EUA
13. Guadalajara	Tractbel	Bélgica
14. Bajío Norte	Gas Natural SDG	España
15. Bajío	Gas natural SDG	España
16. Querétaro	Tractbel	Bélgica
17. Río Pánuco	Tractbel	Bélgica
18. Toluca	Gas Natural SDG	España
19. Valle de México	Gaz de France	Francia
20. Valle de México	Gas Natural SDG	España
21. Puebla -Tlaxcala	Gaz de France	Francia

Fuente CRE y SENER 2006

Los Contratos de Servicio Múltiple (CSM)

Al igual que en el caso del petróleo, las actividades corriente arriba quedaron excluidas de la negociación del TLCAN pero durante el sexenio del presidente Vicente Fox se trató de incorporarlas para el gas no asociado (al petróleo) a través de los CSM. La esencia de la propuesta oficial para esta actividad es que los particulares controlen las actividades de la industria del gas como exploración, explotación y el transporte y distribución que ya controlan. La cuenca tiene una superficie de 50,000 Km². Hasta 2006: 8 de 9 bloques licitados. En la cuenca de Burgos ya operan trasnacionales como Repsol YPF, la argentina Technint-Tecpetrol; la brasileña Petrobras, la japonesa Teikoku Oil y la estadounidense Lewis Energy. Las siguientes trasnacionales cuentan con permisos de almacenamiento: Shell, Sempra, Energy y Maratón Oil. Más aún en el 2008 el Consejo de la Competitividad de América del Norte propone que la iniciativa privada controle en su totalidad las actividades corriente arriba del gas no asociado dejando de ser prerrogativa de PEMEX. También bajo concesión en 2003 se otorgaron los permisos para construir terminales marítimas de Recepción y Almacenamiento de GNL a las trasnacionales.

Si bien con los CSM se otorga a las trasnacionales la explotación directa de gas natural, se abren las actividades de exploración y explotación (upstream) prácticamente a cambio de nada. Con esta apertura no se aprovecha la ventaja geológica de México para transformarla en ventaja competitiva. Más aún, se pierden ingresos fiscales y PEMEX aumenta su endeudamiento (vía Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto PIDIREGAS) por la manera en que va a financiar los CSM, al tiempo que se asumen riesgos técnicos y comerciales.

Sector eléctrico

Si bien constitucionalmente el suministro eléctrico es un servicio público es un área estratégica reservada al Estado con el TLCAN se abrieron los espacios para que la inversión privada se colocara en lugares estratégicos dentro del sector eléctrico y, bajo el argumento de "excepciones" a la función pública, se impulsaron las modalidades de participación privada. Se admitió el comercio transfronterizo, la generación para la exportación en tanto se aceptaba la importación para usos propios. El TLCAN ha sido determinante para la privatización y extranjerización de la industria eléctrica mexicana en detrimento de la CFE y LyFC (la otra compañía estatal mexicana) ya que generó un cambio en la estructura orgánica del subsector al hacerlo transitar de un estructura estatal verticalmente integrada en todas sus fases a un esquema cuya esencia es el modelo de comprador único (CFE), que compra la electricidad generada por los privados cuya participación cada día se vuelve más importante. De una producción total de 56,289MW se han concedido 230 permisos a particulares para la generación de electricidad quienes cuentan con una capacidad instalada de 19,430 MW equivalente al 35% de la capacidad total y se prevé que en el 2011 el sistema eléctrico nacional tendrá instalados 63,214 MW de los cuales el 50% estará en manos de empresas extranjeras que operarán bajo la modalidad de productor independiente (PI).

Pero mientras al tiempo que se alienta la inversión privada se propicia el estancamiento de la electricidad generada por los organismos públicos, a través de un proceso de desinversión en la industria. Además de los cuellos de botella que esto genera, se rompe con la planeación energética de largo plazo.¹⁶ Si históricamente las empresas estatales ajustaban la oferta a los requerimientos de la demanda, hoy esa sincronía se ha perdido y es mayor la capacidad de generación que el mercado para la electricidad. Además los costos de la electricidad han subido, ya que la CFE debe comprar a precios más caros a los privados que los que la empresa podría tener.

Otro problema tiene que ver con la seguridad energética; en la medida que CFE utiliza como energías base a la nuclear y los ciclos combinados (privados), en detrimento de la hidroelectricidad de las grandes presas que son parte de la

¹⁶ Otras medidas colaterales también reflejan la voluntad del gobierno mexicano de facilitar la penetración extranjera en este sector. Una modificación clave fue la que se realizó sobre la Ley de Inversión Extranjera al permitir la incursión de capital foráneo por un monto de hasta el 100% en las actividades no consideradas como servicio público, o sea las negociadas en el TLCAN. También fue relevante la decisión de las autoridades de permitir a extranjeros la posibilidad de participar en el financiamiento y realización de obras a cargo de la CFE, como es la construcción de centrales eléctricas, subestaciones, líneas de transmisión y equipos adicionales. Estas y otras disposiciones han llevado a la cesión de actividades de las empresas públicas a inversionistas privados a través de los contratos "llave en mano" para la construcción de plantas de generación para rentar y/o transferir la electricidad a CFE.

industria y que le permitirían costos menores en la generación de electricidad; se han generado tragedias como la inundación de Villahermosa (2007). La catástrofe no sólo puede atribuirse a las lluvias torrenciales y a los problemas de infraestructura de la ciudad; también tuvo que ver con el desfogue de la presa Peñitas que en esos momentos estaba al 90 por ciento de su volumen, para que no se rompiera la presa causando un desastre aún mayor. Es claro que los cambios en la industria eléctrica apuntan a ir todavía más lejos,¹⁷ y han devenido en catalizador del resto del sector energético.

Otro resultado de la privatización en sector eléctrico es el encarecimiento de la electricidad en un 37% en los últimos 6 años debido a causas como las siguientes:

Existe sobrecapacidad instalada en generación.

Los altos costos de inversión de los PIE. El costo real que se paga a los PIE es mayor que el teórico.

Los altos costos del gas natural que es único que utilizan los PIE

Contratos a largo plazo con trasnacionales para comprar gas licuado.

No se aprovecha eficazmente el parque de plantas de CFE

Exorbitantes pérdidas de energía.

Subutilización de las termoeléctricas ya que operan al 53% (2004).

Al igual que en la industria petrolera, la eléctrica evidencia un agudo proceso de extranjerización en las modalidades que fueron establecidas en el TLCAN y luego incorporadas por la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica. Las trasnacionales españolas Repsol, Iberdrola y Unión FENOSA, son las más importantes en estas actividades y significan el 73% del total de la capacidad de generación actual de los PIE.

Productores Independientes de Energía

Empresa	Unidades	MW	%
Iberdrola	6	4,409	35.1
Gas Natural	5	2,470	19.7
Unión FENOSA	4	1,712	13.6
Intergen	2	1,194	9.5
AES	2	1,095	8.7
Mitsubishi	2	1,084	8.6
Transalta	2	593	4.7
TOTAL	23	12,557	100

Fuente IEETALC, "Sector Eléctrico Mexicano. ¿Qué tanto requiere del capital privado y Nueva Tecnología?" El cuadro permite ver la importante participación del capital extranjero en la Producción Independiente, sobre todo español.

17 La propuesta de la administración Fox que quedó pendiente, fue la de cambiar el diseño del comprador único a otro modelo de exposición abierta al mercado, donde la función de la empresa estatal se limita a regular la operación de dicha industria. En esta concepción, el mercado estaría formado por los grandes consumidores de más de 2,500MW al año y, sería abastecido por las empresas trasnacionales que operan en la industria o los distribuidores especializados. El ámbito que quedaría atendido por el servicio público estaría limitado a los pequeños consumidores, los menos rentables, y significarían menos ingresos y ganancias para las empresas suministradoras (estatales). El objetivo final es la desaparición total de la empresa pública en esta industria.

CONCLUSIONES

Mientras en el texto del TLCAN las Partes confirman el pleno respeto a sus Constituciones, por los cambios ocurridos en el sector energético mexicano en los últimos 17 años y los que se ven venir invitan a reflexionar sobre la distancia existente entre el espíritu de la Constitución y la realidad.

El alineamiento a las leyes del mercado del sector energético mexicano se ha dado por regulaciones secundarias y por la vía de los hechos dando la vuelta a la Constitución. La forma de lograr ésto ha sido a través de diversos modelos de privatización, liberalización y desregulación y un avance en concesiones en áreas restringidas por la Carta Magna que van más allá de los compromisos en el TLCAN.

En esto subyace el tránsito de un modelo de sector basado en dos empresas de estado verticalmente integradas (PEMEX y CFE, fundamentalmente), a otro en donde se pretende que estas se conviertan en un jugador más entre los participantes del mercado pero donde más bien se les aniquila, de forma gradual a través de un régimen confiscatorio, de restricciones presupuestales y obligándolas a replegarse de diversas actividades productivas. Uno de los aspectos en que se ha operado el desmantelamiento de los monopolios estatales es a través del fraccionamiento de sus procesos de producción o desintegración vertical (divestiture) a fin de introducir la competencia del mercado. Lo que esto ha traído consigo es restar eficiencia a la producción y propiciar mayores costos. Es importante señalar que las empresas privadas trasnacionales reconocen que una parte muy importante de la eficiencia productiva resulta de la integración vertical y esto es lo que han procurado. Sin embargo es, precisamente, el argumento de la falta de eficiencia, uno de los principales para justificar la "necesidad" de transferir actividades fundamentales de PEMEX a las empresas privadas trasnacionales. Por lo anterior asumimos que el fraccionamiento de los procesos productivos o de desintegración vertical de PEMEX y de CFE ha sido una política deliberada para liquidar en el tiempo a los monopolios de estado. Con ello los promotores del enfoque de mercado otorgan un ambiente seguro para los negocios, estabilidad a los capitales en el largo plazo al tiempo que se aseguran crear un marco jurídico pertinente para la resolución de controversias por motivos comerciales y de inversión. El proceso de institucionalización que ha acompañado a estos cambios permite este ambiente seguro para los inversionistas, si bien su meta es ahora propiciar los cambios sobre la Constitución misma.

Es claro que el proceso de integración se lleva a cabo entre economías desiguales, sobre todo en lo que toca a México y los Estados Unidos, en las cuales el país hegemón impone su normatividad, sobre las instituciones, las regulaciones y estándares para las industrias energéticas en América del Norte. El alineamiento de México en términos del diseño de políticas públicas, es uno de los espacios en donde hay una clara cesión de soberanía de parte de México país.

BIBLIOGRAFÍA

Ángeles, Sarahí, "Reforma y privatización de los sistemas eléctricos", *Momento Económico*, Núm. 103, IIE/UNAM, mayo-junio 1999.

Bauer, Mariano y Rosío Vargas, "NAFTA and Mexico's Energy Sector", en *Symposium on Pacific Energy Cooperation, -SPEC'98, Papers, Tokio, Japan, February 17-18, 1998*.

De la Vega Navarro, Ángel, "Balance y Perspectivas del TLCAN en el plano energético: exploración de nuevas construcciones institucionales y regulaciones en el plano trasnacional", en ¿Hacia la integración de los mercados petroleros de América?, México, El Colegio de México, 2006.

Ortiz Mena, Antonio, "Getting to No?: Defending Against Demands in NAFTA", Paper prepared for a conference on Developing Countries and the Trade Negotiation Process, Geneva, November 6 and 7, 2003.

Rodríguez-Padilla, Víctor, "Las Falacias de los contratos de servicio múltiple. Un mal negocio para México", *Suplemento Masiosare 240*, de *La Jornada*, 28 de julio de 2002, pp3-5.

Saxe-Fernández, John, La compra-venta de México. Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos, México, 2002.

Vargas, Rosío, "El TLCAN o el cuestionable respeto a la Constitución mexicana", en Diez años del TLCAN en México, México, CISAN, IIE, Facultad de Economía, UNAM, 2006.

Vargas, Rosío y José Luis Valdés-Ugalde, Dos Modelos de Integración Energética. América del Norte /América del Sur, México, CISAN/UNAM, 2007.

Vidal, Gregorio, Privatizaciones, Fusiones y Adquisiciones. Las grandes Empresas en América Latina, México, Anthropos, Universidad Autónoma Metropolitana, 2001.