



Reseña

Apuntes a partir de la lectura del libro de Ramón Carlos Torres: La hora de la transición energética

José I. Casar

Programa Universitario de Estudios del Desarrollo
(PUED-UNAM)

Introducción

En materia económica, el tema más polémico durante los primeros cuatro años de la administración del presidente Andrés Manuel López Obrador ha sido el de la energía. Mientras que en materia de finanzas públicas y de política macroeconómica, el actual gobierno se ha distinguido por su apego a la ortodoxia y a la continuidad, incluso de cara al shock que siguió a la irrupción de la pandemia mundial en 2020-2021, en lo que se refiere al sector energético sus iniciativas han dado lugar a elevadas tensiones políticas –de las cuales la más conspicua, pero no la única, es la que culminó con la fallida reforma constitucional en materia de electricidad, y con la promulgación y discusión en la Suprema Corte de Justicia de la Ley de la Industria Eléctrica. La política energética se ha convertido, asimismo, en una fuente de conflicto internacional, como lo muestra el diferendo en curso con Estados Unidos y Canadá –en el marco del T-MEC– en torno al reclamo de tratamiento discriminatorio a sus empresas a favor de Pemex y la Comisión Federal de Electricidad.

El debate sobre la política energética con frecuencia se ha centrado en la contraposición de una visión que privilegia las virtudes de la competencia y el mercado, en la modalidad y con los alcances que fijó la reforma energética de 2013 pero cuya orientación está presente en reformas anteriores desde fines de la década de 1990, con otra –la del gobierno y sus aliados– que concibe “la autosuficiencia energética como objetivo de soberanía y reivindicación del dominio de la Nación sobre sus recursos naturales” y que la lleva a “persistir en el retorno al papel fundamental que desempeñó la explotación de los hidrocarburos en el pasado”.¹ Este énfasis en la industria petrolera afecta también, cabe señalar, a la industria eléctrica por su papel como demandante de hidrocarburos –gas natural y combustóleo– para la generación de electricidad; así el fortalecimiento de Pemex y la aspiración a la autosuficiencia en la producción de gasolina y diésel implican también dar salida –vía la demanda

¹ Torres, Ramón Carlos, *La hora de la transición energética*, México, UNAM y Grano de Sal, 2021, p. 76. Todos los entrecomillados respecto de esta obra y sus números de página se refieren a esta edición.



de CFE— a la creciente producción de combustóleo, por lo menos en tanto entran en operación las reconfiguraciones en el sistema nacional de refinación y la nueva refinería de Dos Bocas.

El libro publicado recientemente por Ramón Carlos Torres *La hora de la transición energética*, que lleva por subtítulo *Exigencias del nuevo paradigma: sustentabilidad, seguridad e igualdad*, permite situar la discusión en torno a la política energética en un contexto más amplio, y por tanto más fructífero, tanto en términos temporales (revisa la historia y ofrece una perspectiva de largo plazo) como geográficos (enmarca la discusión en el contexto global). Así mismo, y de manera crucial, pone el foco no sólo en el sector energético sino también en sus vinculaciones con tres dimensiones más amplias del desarrollo: la seguridad energética, la sustentabilidad y la igualdad social. Esta elección de temas le permite analizar al final del libro las opciones estratégicas que enfrenta el país y las limitaciones de cada una de ellas.

El libro consta de cuatro partes. La primera, escrita en medio de la pandemia, ubica la evolución de los mercados mundiales de energía durante la crisis, en las tendencias de más largo plazo de dichos mercados, dando cuenta del equilibrio recurrentemente inestable de los precios del petróleo — que incluye su colapso durante 2020—, de la participación creciente de las energías renovables y, por tanto, la tendencia secular a la disminución de la demanda por petróleo, y de cómo la pandemia ha desplazado hacia abajo las proyecciones de largo plazo de la demanda final de energía. La segunda aborda la cuestión de la transición energética global, en el marco de la urgente e inaplazable necesidad de combatir el cambio climático. Se trata de un recorrido fascinante y ampliamente documentado por la historia del paradigma de los combustibles fósiles como sustento del crecimiento económico: su ascenso, auge, declinación y el tránsito en curso hacia un nuevo paradigma sustentable aún en ciernes. Si bien esta parte ofrece argumentos para un cauto optimismo —la tendencia a la baja de la intensidad energética mundial, el abaratamiento y creciente despliegue de las fuentes de energía renovables—, ofrece también evidencia que, en mi opinión, apunta en el sentido contrario y que se suele soslayar en otros análisis: por una parte, destaca que la mayor parte de los proyectos de inversión en petróleo considerados incompatibles con el objetivo de contener el incremento de la temperatura por debajo de 1.6 grados C son rentables a precios entre 60 y 80 USD por barril de petróleo. Como lo muestra la evolución reciente del mercado petrolero, no hay evidencia que permita suponer que los arreglos geopolíticos globales se hayan erosionado al grado de que se puedan esperar precios sistemáticamente por debajo de esos niveles en el futuro mediato. Por otro lado, y como se desprende también de la evidencia presentada por Ramón Carlos Torres, proveniente de diversos organismos internacionales, es un hecho que los gobiernos no sólo no implementan políticas que internalicen los costos ambientales de las emisiones que genera el uso de energías de origen fósil, sino que, además, continúan subsidiándolas. Estos subsidios, a nivel global son mayores que los destinados a la generación de energía de fuentes renovables, lo cual se traduce en que la demanda por combustibles fósiles se reduzca más lentamente de lo que debería, de suerte que la transición energética avanza a un ritmo menor al deseable.

Las dificultades que enfrenta la transición energética mundial llevan a Torres a afirmar que “la aspiración de construir un paradigma energético sustentable requiere

de mecanismos de gobernanza mundial capaces de regular y abrir senderos distintos al funcionamiento convencional de las fuerzas de mercado” (p. 46). El elusivo propósito del nuevo paradigma energético debería “conciliar sustentabilidad ambiental, seguridad energética y equidad en el reparto de beneficios y costos que genera el uso y transformación de la energía (lo que) constituye un propósito ético y una exigencia política” (p. 46).

La parte 3 de *La hora de la transición energética* se ocupa de la inserción de México en la transición energética en curso. El diagnóstico que Ramón Carlos Torres ofrece de lo que llama la crisis energética de México se expresa en un crecimiento acelerado de las importaciones de energía, que más que se cuadruplican entre 2005 y 2018, mientras que la oferta interna de energía se reduce en más de 40% en el mismo período, de suerte que en el Balance Nacional de Energía, México ha pasado de tener un posición exportadora neta equivalente a 26% de la demanda (o la oferta) total de energía todavía en 2018, a observar una posición importadora neta equivalente a 17% de la oferta (igual a la demanda) total de energía. Torres explora la incapacidad de las sucesivas reformas desde fines de la década de 1980 a la fecha para revertir esta tendencia al poner el énfasis en la de 2008 y sobre todo en la de 2013-2014. El autor es particularmente crítico de esta última, de la que dice que registra un “déficit democrático”, y que dio lugar a una disonancia entre el orden jurídico e institucional, que “ahora responde en lo formal a una economía de mercado abierta y de participación concurrente de múltiples actores nacionales y extranjeros”, y los hechos, en que “el lugar protagónico, preponderante y determinante en la producción primaria y la transformación de la energía, lo desempeñan las empresas públicas del Estado (EPE’s), como antaño...” (p. 66).

Esta línea de argumentación es discutible; a mi juicio parecería que la causa fundamental del rezago de la oferta de energía debe buscarse en los datos de inversión fija bruta real en hidrocarburos, que presenta, como elemento adicional de la explicación del rezago de la oferta, Ramón Carlos Torres y que muestran que la misma colapsó durante la década de 1980 (como producto del ajuste frente a la crisis de la deuda en 1982) hasta alcanzar –en 1989– un nivel de solo 21% de la registrada en 1981, para solo volver al nivel de este último año (en términos absolutos) hacia inicios de la década pasada. Así parece reconocerlo el autor al afirmar: “La brecha creciente entre oferta interna y demanda nacional de hidrocarburos se asocia a la carencia acumulada de inversiones en el sector de los hidrocarburos, carencia que no fue resuelta por las reformas. Éstas no se orientaron a fortalecer la capacidad de financiamiento de la inversión pública, ni tampoco fue exitoso el reemplazo por la privada.” (p. 85). Habría que explicar cómo habría sido posible que, eliminando el “déficit democrático” y sin la disonancia entre el marco jurídico e institucional, hubiéramos observado una mayor inversión en hidrocarburos que permitiera un crecimiento más acelerado de la oferta de energía.

Desde luego se puede argumentar –y de hecho así se hace en el libro de Ramón Carlos Torres– que la utilización de la renta petrolera para financiar el gasto público privó a la industria de la inversión pública que hubiera sido necesaria, pero este es

un tema de política de finanzas públicas (en particular de la opción por mantener una carga fiscal extremadamente baja en términos comparativos) y no de política energética o del marco institucional del sector energético. Este podría ser responsable, en todo caso, del aporte (o falta de aporte) de la inversión privada a la inversión petrolera total, pero al respecto cabe señalar dos puntos: por un lado, no hay una discusión en el libro de la incipiente, pero no por ello despreciable, participación privada en la inversión y la producción de la industria petrolera. Por el otro, debe reconocerse que el período de aplicación plena de la reforma ha sido muy corto para evaluar sus resultados –la Ronda 1 de licitaciones se realizó en julio de 2015 y los contratos de la Ronda 3 se suscribieron en 2018– y que la actitud de las autoridades desde 2019 ha sido, por decir lo menos, poco entusiasta en términos de impulsar la inversión privada y facilitar la operación de los contratos, lo que incluye la suspensión de la celebración de nuevas rondas, por lo que no es claro que el esquema de participación privada contemplado en la reforma sea incapaz de generar flujos de inversión importantes que complementen un posible repunte de la inversión pública en caso de producirse un viraje en la política fiscal.

Un punto de comparación que tal vez vale la pena considerar es el de la industria eléctrica, donde las sucesivas reformas permitieron la expansión de la industria eléctrica sobre la base de la participación privada. Este hecho puede ser cuestionado desde otras perspectivas, pero no desde el punto de vista de que la oferta haya sido insuficiente para cubrir la demanda nacional. De hecho, los principales problemas de la industria eléctrica están, en primer lugar, en el área de transmisión que sigue estando reservada, en exclusiva, al Estado y que enfrenta la misma penuria fiscal que la industria petrolera para expandir su capacidad. Y, en segundo término, en la creciente dependencia del gas importado en la matriz de generación eléctrica; pero de nueva cuenta, este es un problema derivado de la insuficiencia de la inversión en la industria petrolera, cuyo origen está en la política de finanza públicas como se señala líneas arriba.

El diagnóstico de la política energética concluye con un recuento de las principales medidas tomadas por la presente administración hasta mediados de 2020, las cuales, en opinión del autor, muestran que “el país no cuenta aún con una estrategia energética de largo plazo, que permita ubicar el alcance y contenido de los programas y planes encaminados a superar la grave crisis del sector”. Y añade: “Contar con ello es indispensable; la expectativa es que se encuentre en elaboración” (pp. 112-113). La crisis a la que alude tiene su origen en la disfuncionalidad del sistema energético mexicano, y la parte 4 de “La hora de la transición energética” se aboca a explorar las opciones estratégicas que enfrenta el país para resolver dicha crisis al tiempo que el país transita al nuevo paradigma energético que se va configurando a nivel mundial, esto es, busca evaluar las opciones en función de su capacidad para conciliar seguridad, sustentabilidad e igualdad.

De la lectura de *La hora de la transición energética* se desprende, en mi opinión, que la conciliación de estas tres dimensiones es inviable en el marco de las políticas vigentes, pues si bien no constituyen una “estrategia energética de largo plazo”, sí

definen líneas fundamentales que delimitan el margen de acción y el sentido de las opciones elegidas por la presente administración. En primer lugar, persistir en otorgar un papel fundamental a la explotación de los hidrocarburos como en el pasado resulta incompatible con el avance hacia la sustentabilidad del patrón energético, pues opera en contra del despliegue acelerado de fuentes renovables para la generación de energía eléctrica y, en consecuencia, de la reducción de emisiones de GEIs. En efecto, esta política supone frenar el avance de la sustitución de hidrocarburos por electricidad en el transporte y supone frenar o retrasar la sustitución de hidrocarburos por fuentes renovables en el parque de generación eléctrica.

En segundo lugar, en tanto la política de fortalecer a Pemex y CFE como vía privilegiada para garantizar la seguridad energética –para garantizar la disponibilidad y calidad de los energéticos que requiere el desarrollo– no se enmarque en una política más amplia de fortalecer las capacidades fiscales del Estado, esto es, en una reforma fiscal que libere recursos para la inversión en el sector, lo que se haga en términos de modificaciones al entramado jurídico institucional del sector energético difícilmente permitirá retomar una trayectoria de expansión de la oferta de energía, en un escenario en que, además, el crecimiento de la capacidad de generación de electricidad por el sector privado se ve obstaculizado, si no es que cancelado, por las decisiones administrativas y políticas del gobierno.

Así, el objetivo de garantizar la seguridad energética por la vía de fortalecer la posición de mercado de las empresas públicas frente al sector privado se autoderrota, pues no atiende el tema central de la inversión. Este hecho se agrava, por último, al considerar el eje de la igualdad como se concibe en las políticas vigentes. En tanto las acciones se limiten a mantener constante en términos reales el precio de los combustibles automotrices y la electricidad, se agudiza el problema de falta de recursos para la inversión, además de que se mantiene el esquema actual en que las externalidades que genera el uso de energéticos de origen fósil no se incluyen en su costo lo que atenta contra la sostenibilidad.

La hora de la transición energética de Ramón Carlos Torres constituye una fuente valiosa de información y análisis para todos los interesados en el debate sobre el futuro energético de México, es decir, tanto para quienes están a favor como para quienes son críticos de la política energética de la actual administración. Su insistencia en enmarcar dicho debate en el contexto más amplio de la discusión del desarrollo sustentable con equidad constituye una llamada de atención que debería ser atendida por quienes se ocupan del tema.