

Un sistema de energía sustentable en México: las empresas paraestatales en calidad de barreras de la ampliación de energías regenerativas



Sarah Schwirten¹

Palabras clave

Energías Renovables, Teoría de la Opción Pública, Rent-Seeking, México, Empresas Paraestatales, PEMEX, CFE

1 Antecedentes

Los efectos del cambio climático global y el problema futuro del abastecimiento energético sustentable son temas de relevancia internacional (Stern, 2007). La expansión de la economía, así como el rápido incremento de la población mundial, generan una demanda de energía creciente. Las fuentes de energía convencionales, como el petróleo, el gas natural y el carbón, están disponibles de forma limitada (Heinberg, 2008,11). En este contexto, las energías renovables ofrecen una alternativa sustentable y razonable para los combustibles fósiles y la energía nuclear (Hennicke/Bodach, 2010, 21). Al utilizar energías renovables se evitan las emisiones de dióxido de carbono, son

¹ La autora es graduada del Programa de Doble-Titulación en Negocios Internacionales en la Universidad de Ciencias y Artes Aplicadas Dortmund, Alemania, en cooperación con la Universidad de Guanajuato en Guanajuato, México. Su tesis Un sistema de energía sustentable en México - las empresas paraestatales en calidad de barreras de la ampliación de energías regenerativas es base de ese artículo.

renovables a voluntad y garantizan un abastecimiento energético sustentable (Dos Santos Bernardes, 2000, 3). El mayor uso de las energías renovables constituye un paso importante para adoptar un sistema de energía sustentable en el futuro. A este respecto, especialmente en los países en desarrollo y en transformación existe una necesidad de actuación. Dichos países son afectados, particularmente, por las condiciones climáticas y la problemática de la seguridad en el abastecimiento de energía (Hennicke/Bodach, 2010, 26).

2 Planteamiento del problema y el estado de la investigación

Es imputado que especialmente en México, un país en transformación, existe una demanda de actuación peculiar, con el objetivo de garantizar un sistema de energía sustentable para el futuro. Para lograr ese fin, es necesario llevar a cabo una reforzada ampliación de las energías renovables en el país (Bindernagel, 2006, 26; Bunzenthal, 2006, 2ff.; Europäische Kommission, 2007; Gobierno Federal, SHCP, SEMARNAT, 2009; Heinberg, 2008, 12; Hennicke/Bodach, 2010, 20; Priess, 2010b).

No obstante, el desarrollo actual de las energías renovables no progresa de manera suficiente. Para entender el trasfondo debe ser respondida la siguiente pregunta: ¿por qué la ampliación reforzada de energías renovables es necesaria, especialmente en México? A continuación se analiza si la implementación de tecnologías de energías renovables se lleva a cabo de modo suficiente.

Después de responder a la pregunta, se exploran los obstáculos que México enfrenta para ampliar el uso de energías renovables. Por algunos motivos, el país no aprovecha todos los potenciales con los que cuenta y el marco legal vigente para asegurar un sistema nacional de energía sustentable. Todo advierte a intervenciones del Estado contraproducentes en el sector de electricidad y de combustibles, lo que impide una ampliación óptima de las energías renovables (CAMEXA, 2010b; GTZ, 2009, 105). Por tal motivo, los dos sectores se analizan de forma detallada, con énfasis especial en las posibles barreras que se suman a las intervenciones del estado.

La siguiente declaración fue la que motivó el hecho de enfocarse especialmente en las barreras mencionadas: Jorge Islas Samperi, especialista del Centro de Investigaciones de Energía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM) dijo en el “Segundo Foro de Energía y Reforma Energética para un Futuro Sustentable”, realizado en México el 28 de octubre de 2009, que “en México no se ha logrado apoyar la ampliación de las energías renovables, a pesar de numerosas reformas y legislación en la materia, pues existen todavía factores que subvierten históricamente una ampliación”.

Partiendo de este análisis, se infiere que las empresas paraestatales en el sector energético constituyen un factor determinante como barrera para la ampliación de ER, especialmente en el alcance de las regulaciones para la protección de las empresas del Estado y las políticas de subvenciones de los productos finales (CAMEXA, 2010b; Hennicke/Bodach, 2008, 109; Jordan, 2007, 35 Wolf, 2007, 24f.). Se concluye que dichas intervenciones del Estado deben ser sometidas a una desregulación para impulsar la implementación de ER.

También se explora si un cambio significativo es posible en el futuro cercano. El enfoque se centra en las dificultades que resultan de una desregulación en forma de privatizaciones. Surge la pregunta ¿por qué especialmente en el sector de electricidad y combustibles no se ha dado una privatización extensa?. Para contestar esta pregunta, se utiliza la teoría de la opción pública de la nueva economía institucional (Heigl, 2009, 18f.). De igual manera, el concepto de Rent Seeking sirve tanto para analizar los motivos de la constitución de un sector energético completamente en manos del Estado, así como para entender por qué el gobierno mexicano lo apoya con esfuerzo (Buchanan, 1980, 4ff.; Mayr, 2009, 70; Sobania, 2000, 11). Por lo tanto, se hace una explicación breve de los actores involucrados y su nivel de influencia en el grado de privatización.

Estas cuestiones se analizan actualmente en otros trabajos de investigación. Por ejemplo, la autora Bindernagel escribe en el libro “Energía, Poder, Razón – la vista abarcadora al cambio energético” que resulta importante analizar las entretrejuras y dependencias entre políticos, administraciones públicas y las

empresas paraestatales en el sector energético mexicano. Supone que estas relaciones entre sí, así como los intereses comunes de los actores, podrían constituir un bloqueo para una modificación necesaria del sector energético (Bindernagel, 2008, 217). Ello subraya la necesidad actual de centrar el presente trabajo de investigación en dicha problemática.

3 Resultados y vista al futuro

México es vulnerable ante los impactos del cambio climático global y el abastecimiento futuro de energía está en riesgo por el descenso de las reservas de petróleo (Bindernagel, 2008, 206; Hennicke/Bodach, 2010, 20). Un sistema energético sustentable en el futuro, con la ampliación de energías renovables, es posible: México tiene una legislación referente a la política medioambiental muy moderna (Sasse, 2009; RENAC, 2009). Por la gran extensión de su territorio, México dispone de potenciales inmensos para el uso de energías renovables, la ampliación de tecnologías de ER tiene un potencial técnico muy alto (Cancino-Solórzano, 2009, 455; Umann, 2009, 6). Entonces, “las agujas están cambiadas” en lo que se refiere a la política medioambiental, a la política climática y a los requisitos técnicos.

Sin embargo, las empresas del Estado en el sector energético constituyen, obviamente, una barrera para la ampliación de las energías renovables. Dichas paraestatales deben ser desreguladas, para que la extensa política climática y ambiental puedan funcionar en el futuro.

Una iniciativa de privatización comenzó en la década de 1990, pero no se le dio continuidad (Haber, 2008, 20; Heigl, 2009, 13). Actualmente, existe un bloqueo político a este tipo de reformas (Maihold, 2009, 2). Pero para fomentar la ampliación de energías renovables es necesario continuar con las medidas de privatización en el sector energético (Maihold, 2007, 191). Una reforma energética abundante es importante, debido a que solamente del sector privado se pueden esperar inversiones significativas en materia de energías renovables (Cancino-Solórzano, 2009, 460; Jordan, 2007, 35). Pero debido a que el presupuesto nacional depende directamente de los ingresos de la exportación

de crudo, cada reforma también conlleva las consecuencias de estos ingresos (Cieslik, 2007, 151; DENA, 2009b, 4). Así, el futuro de las energías renovables en México también depende, indirectamente, del sector petrolero.

Se puede decir que las razones detrás del lento proceso de privatización son diferentes entre el sector de electricidad y el sector del petróleo. Bien es verdad que en ambos la oposición de los sindicatos, de la población y de los burócratas juega un papel importante (Castritius, 2008; Heigl, 2009, 148; IMB, 2006, 7; Wolf, 2007, 22ff.). En el sector eléctrico se puede ver que principalmente los sindicatos y burócratas se resistieron (Heigl, 2009, 144; Priess, 2009a, 2). Pero en el caso del sector petrolero, y específicamente de la empresa del Estado Petróleos Mexicanos, se puede observar que los intereses propios del ministerio de finanzas y del gobierno son el obstáculo principal, debido a la importancia de los ingresos petroleros para el presupuesto nacional (Europäische Kommission, 2007; Wolf, 2007, 20f.).

Tal vez eso también es la razón por la cual el sector de combustible todavía no está privatizado y queda en el control del Estado, mientras que el sector de electricidad sigue en privatización. El interés del Estado en este sector no parece ser muy alto, porque no genera ingresos. Visto de esta manera, se puede suponer que el sector de electricidad va a ser liberalizado en el corto plazo, los inversionistas privados interesados en las energías renovables podrían aprovechar este contexto.

Hoy en día, antagonistas de la privatización de antes, como los sindicatos o los burócratas de las empresas del Estado, ya perdieron mucho de su influencia (IMB, 2006, 7). Previsiblemente no están en una posición de oponerse con éxito contra adicionales privatizaciones en el sector energético mexicano. Así que no figuran como un obstáculo para las energías renovables. Los sindicatos y burócratas defienden la seguridad de su existencia y su empleo, respectivamente; cuando esto no esté en peligro por la ampliación de las energías renovables, seguramente no se van a oponer (ya no lo hacen respecto a discusiones de la privatización).

La población mexicana forma parte de los principales antagonistas de la privatización, pero la industria privada forma parte de los que están a favor

(Bindernagel, 2008, 219; Castritius, 2008; Heigl, 2009, 154). Ambos van a defender obstinadamente sus opiniones y van a seguir influyendo en las decisiones políticas (Cieslik, 2007, 161; Faust, 2000, 206, Lawson, 2004, 129). Los políticos van a tratar de complacer a todos para no perder votos. El seguimiento de los intereses propios de los políticos es primordial, no el mejoramiento de la beneficencia pública o del medioambiente.

En adelante la reducción de las subvenciones actuales en el sector energético es una medida absolutamente necesaria para favorecer el uso de energías renovables competitivas (Bindernagel, 2008, 219; Henricke/Bodach, 2008, 109). Pero en la experiencia de la disminución de las subvenciones del precio del petróleo al principio de este año se puede ver qué implicaciones sociales y económicas tiene en el país (CAMEXA, 2010b). Y va acompañado con protestas en distintas regiones (s.A., 2010b). Se pregunta si una continuación de la disminución es posible, parece ser muy complicado y con muchos efectos adversos para la sociedad.

Sólo se puede asumir que el gobierno no es capaz de soportar los gastos de las subvenciones debido al déficit de ingresos del presupuesto nacional, independientemente de qué tan grande sea la resistencia de los beneficiarios (Maihold, 2007). Lo anterior permite concluir que las energías renovables aún tienen muchas áreas de oportunidad para favorecer la competencia.

Sin embargo, es un hecho que el gobierno mexicano está forzado a actuar. Si no lo respecto a la ampliación de las energías renovables, sí debe hacerlo ante la disminución de las reservas de petróleo y, por consecuencia, de los ingresos del Estado. La época de figurar un estado de rentista ha terminado (Faust, 2000, 232; Maihold, 2007, 195). Se va a ver en las próximas elecciones de México en 2012, qué rumbo en el futuro van a elegir, pero hasta entonces nada va a pasar debido al bloqueo de la reforma energética que actualmente existe.

„En México debemos pensar en la próxima generación, no en la próxima elección“ (Alicia Barcena, 2009, CEPAL, o. V. 2010e)

Fuentes

Bindernagel, F. (2008): Chancen und Blockaden erneuerbarer Energien in Mexiko. En: Creutzig, F.; Goldschmidt, J. (2008): Energie Macht Vernunft – Der umfassende Blick auf die Energiewende. Aachen Shaker Media GmbH, p. 205-220.

Buchanan, J. (1980): Rent Seeking and Profit Seeking. En: Buchanan, J.; Tollison, R.; Tullock, G. (Hrsg.): Toward a Theory of the Rent-Seeking Society. Texas: Texas A & M University Press.

Bunzenthal, R. (2006): Neue Wachstumsgrenzen. En: E+Z Finanzielle Zusammenarbeit, Ausgabe Januar, Frankfurt: KFW-Entwicklungsbank.

CAMEXA, Deutsch-Mexikanische Industrie- und Handelskammer (2010b): Wochenspiegel Mexiko – 22.-28.02.2010. URL: http://www.renewablesb2b.com/ahk_mexico/es/portal/geothermal/news/show/e16fca9c7f0b5dc7 (consultado 01.03.2010).

Cancino-Solórzano, Y.; Villicana-Ortiz, E. (2009): Electricity Sector in Mexico: Current status. Contribution of renewable energy sources. In: El Sevier Renewable and Sustainable Energy Reviews 14, p. 454-461.

Castritius, M. (2008): Es lebe die Verstaatlichung des Erdöls. En: ARD-Hörfunkstudio Mexiko 18.04.2008, URL: <http://www.tagesschau.de/wirtschaft/mexiko26-tellafriend.html>, (consultado 06.05.2010).

Cieslik, T. (2007): Mexikos künftige Energiepolitik nach den Präsidentschaftswahlen 2006: Zwischen Privatisierungswillen und politischem Widerstand. En: Lateinamerika Analysen 16, 1/2007, p. 149-168.

Dena, Deutsche Energie-Agentur GmbH (2009b): Energiepolitischer Jahresbericht Mexiko 2008. Berlin.

Dos Santos Bernardes; et.al. (2000): Grundlagen zur Beurteilung der Nachhaltigkeit von Energiesystemen in Baden-Württemberg, Zwischenbericht Statusseminar BWPLUS. Karlsruhe, 1. -2.03.2000.

Europäische Kommission (2007): Mexiko – Länderstrategiepapier 2007-2013. Brüssel.

Faust, J. (2000): Politische Ökonomie der mexikanischen Peso-Krise: Verteilungskonkurrenzen und politische Transformation im historischen Längsschnitt. En: Boris, D. (Hrsg.): Finanzkrisen im Übergang zum 21. Jahrhundert – Probleme der Peripherie oder globale Gefahr? Marburg: Metropolis Verlag.

Gobierno Federal; SHCP, Secretaría de Hacienda y Crédito Público; SEMARNAT, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (2009): La economía del cambio climático – Síntesis. México-Ciudad.

GTZ, Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (2009): Energy-policy Framework Conditions for Electricity Markets and Renewable Energies – Länderanalyse Mexiko. TERNA Wind Energie Programm, Eschborn.

Haber, S.; et.al. (2008): Mexico since 1980. New York: Cambridge University Press.

Heigl, M. (2009): Der Staat in der Privatisierung – eine strategisch-relationale Analyse am Beispiel Mexikos. Disertación. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Heinberg, Richard (2008): Öl-Ende – Die Zukunft der industrialisierten Welt ohne Öl. 2. Auflage, München: Riemann Verlag.

Hennicke, P.; Bodach, M. (2010): Energie Revolution. 1. Auflage, München: oekom Verlag.

IMB, Internationaler Metallgewerkschaftsbund (2006): Probleme gewerkschaftlicher Organisierung in Mexiko – Situation und gewerkschaftliche Handlungsansätze. Genf.

Jordan, K. (2007): Barrieren für den Ausbau erneuerbarer Energien. En: fundiert 01/2007, Berlin: Freie Universität Berlin.

Lawson, C. (2004): Mexico's Neoliberal Democracy and its Critics. En: Latin American Politics and Society, Vol. 46, No. 3, p. 115-129.

Maihold, G. (2007): Mexiko: Bilaterale Einbindung und multilaterale Handlungsoptionen einer Ölmacht. En: Harks, E.; Müller, F. (Hrsg.): Petrostaaten – Außenpolitik im Zeichen von Öl. Baden-Baden: Nomos Verlagsgesellschaft.

Maihold, G. (2009): Die Rückkehr des Dinosauriers? Der Wahlerfolg der PRI vergrößert die Reformunfähigkeit Mexikos. En: GIGA, Institut für Lateinamerika-Studien, Nummer 8.

Mayr, C. (2009): Erklärungshilfen zur Entwicklung der internationalen Klimapolitik: Spieltheorie und Public Choice Theorie. Hamburg: Igel Verlag.

Priess, F. (2009a): Paukenschlag im Energiebereich. En: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. (Hrsg.): Auslandsinformationen, Sankt Augustin.

RENAC, Renewables Academy AG (2009): Geschäftschancen für deutsche Unternehmen im Bereich Bio- und Windenergie. AHK-Geschäftsreise Mexiko, April 2010, México-Ciudad.

s. a. (2010b): Causa subsidio a gasolinas aumento acelerado en precios. In: El Financiero, URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=251438&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>, (consultado 01.09.2010).

Sasse, D. (2010): Mexiko: Neue Einspeiseverträge für erneuerbare Energien. Goodrich, Riquelme y Asociados, México-Ciudad.

Sobania, K. (2000): Von Regulierungen zur Deregulierung – eine Analyse aus institutionenökonomischer Sicht. En: Volkswirtschaftliche Diskussionsbeiträge, Potsdam: Universität Potsdam.

Stern, N. (2007): The Economics of Climate Change – The Stern Review. 3. Auflage, Cambridge: University Press.

Umann, U.(2009): CDM-Markt kompakt. Köln: Germany Trade and Invest, Gesellschaft für Außenwirtschaft und Standortmarketing mbH.

Wolf, S. (2007): Klimaschutz und Energiepolitik in Mexiko, El Salvador und Nicaragua. Global Issue Papers, No. 33.