

La política de AMLO en materia energética: Avances, retos y perspectivas

AMLO's energy policy: Progress, challenges and perspectives

Joaquín Flores Paredes

Profesor titular de la FES Cuautitlán - UNAM

jflores@unam.mx

Arturo Ortiz Wadgymar

Investigador titular del Instituto de Investigaciones Económicas – UNAM

wadgymar@unam.mx

Resumen

En este artículo, se abordan los aspectos centrales de la política energética del gobierno de AMLO. El punto de partida son los antecedentes de la industria petrolera y eléctrica de México, así como el contenido y alcances de la llamada *Reforma Energética* de 2014, como parte de la política neoliberal. Posteriormente son identificadas las principales medidas que empleó el gobierno de AMLO para revertir tal reforma, que constituyen la esencia de su política en materia de energía; las reacciones manifestadas por los intereses nacionales y extranjeros que han sido afectados; para terminar con un análisis de la importancia de esta política y la perspectiva hacia la transición energética, donde se tendrán que complementar las fuentes renovables con los hidrocarburos.

Palabras clave: México, Política energética, AMLO

Abstract

This article addresses the central aspects of the energy policy of the AMLO government. The starting point is the background of the oil and electricity industry in Mexico, as well as the content and scope of the so-called *Energetic Reform* of 2014, as part of neoliberal policy. Subsequently, the main measures used by the AMLO government to reverse such reform are identified, which constitute the essence of its energy policy; the reactions expressed by the national and foreign interests that have been affected; to end with an analysis of the importance of this policy and the perspective towards the energy transition, where renewable sources will have to be complemented with hydrocarbons.

Key words: Mexico, energetic policy, AMLO



Universidad Nacional
Autónoma de México



ISSN 2007-2236
Revista Universitaria Digital de Ciencias Sociales
(RUDICS)
<http://www.eusofia.unam.mx/rudics>

Vol. 15 No. 28. Enero-Junio 2024

Introducción

En el contexto del debate actual sobre la política energética del presidente Andrés Manuel López Obrador (AMLO), los autores de este artículo asumen una posición crítica frente a la política neoliberal iniciada desde el gobierno de Miguel De la Madrid, la cual permeó las decisiones que llevaron a la renuncia del Estado como regulador del sector energético y la entrega de este a los intereses privados nacionales y extranjeros.

Para desarrollar este trabajo, se diseñó una estructura que inicia con los antecedentes, partiendo del descubrimiento de los primeros yacimientos petroleros y su explotación por empresas extranjeras, hasta la llamada *Reforma Energética* de 2014, pasando por la etapa de la nacionalización de la industria en 1938 y las etapas de altibajos en su desempeño y del mercado petrolero. De igual forma es reseñado brevemente el proceso que ha vivido la industria eléctrica desde su aprovechamiento por capital extranjero, hasta su nacionalización y el impacto de la misma *Reforma Energética*.

En la segunda parte son descritas las principales medidas que constituyen la contrarreforma energética, para frenar el desmantelamiento total de las dos empresas claves del sector público: Petróleos Mexicanos (Pemex) y Comisión Federal de Electricidad (CFE). En virtud de que la *Reforma Energética* fue una modificación a la constitución en la materia para permitir la entrada de capital privado al sector, esto no pudo ser totalmente revertido, pero, aun así, se ha iniciado su recuperación, enfrentando inclusive, la resistencia del capital extranjero, el cual se apoyó en el Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC).

En la tercera parte se valora la efectividad de la política energética de AMLO en cuanto a la recuperación de la soberanía del Estado mexicano en materia energética; la importancia de transitar hacia las fuentes renovables de generación de energía, pero dimensionando su condición intermitente y la necesidad del respaldo de tal generación basada en hidrocarburos, así como el papel que juega la red de transmisión energética y en conjunto el rol estratégico del sector para el desarrollo económico del país. Finalmente son presentadas las conclusiones.



1. Antecedentes

En pleno auge del período porfirista se descubrieron los primeros yacimientos de petróleo en la Huasteca Potosina, a los cuales muy pronto se sumaron los de la llamada “Faja de Oro” entre Veracruz y Tamaulipas, para cuya explotación el dictador dio todas las facilidades a las empresas inglesas y norteamericanas, para quienes el movimiento revolucionario no alteró significativamente sus actividades.

No obstante lo establecido en el artículo 27 de la Constitución Mexicana, los primeros gobiernos postrevolucionarios no se atrevieron a aplicarlo. Sería hasta la coyuntura del conflicto laboral entre el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) y las compañías petroleras en 1937, cuando la intransigencia de estas últimas animó al presidente Lázaro Cárdenas a intervenir y tomar la decisión de expropiarlas el 18 de marzo de 1938, basándose en el artículo mencionado, pero también calculando que el riesgo de una nueva intervención extranjera, como respuesta a esta medida, sería neutralizado ante el inminente estallamiento de la II Guerra Mundial, tal como sucedió (Meyer, 1968 p. 20).

Así, el 7 de junio de 1938 fue creada la empresa paraestatal Petróleos Mexicanos (Pemex); en los años siguientes esta empresa se conformó como una de las principales empresas petroleras del mundo, abarcando todo el ciclo productivo desde la exploración y producción de hidrocarburos, así como su transformación y comercialización interna y externa. La creación del Instituto Mexicano del Petróleo el 23 de agosto de 1965 vino a fortalecer la base científico-tecnológica de la industria petrolera, al desarrollar investigación aplicada a la industria y formar los mejores cuadros técnicos requeridos por esta.

El desarrollo de la industria petrolera nacional que desde aquel entonces ha girado en torno a Pemex, incluye campos petroleros en tierra y plataformas marítimas en aguas territoriales, refinerías, terminales de producción y almacenamiento, oleoductos y gaseoductos. Además, se consolidó como proveedora principal de la industria química y petroquímica del país.



A partir del descubrimiento del yacimiento de Cantarell, que llegó a ser el segundo más importante del planeta en su tiempo y que se empezó a explotar al finalizar el sexenio de Luís Echeverría, con José López Portillo la industria petrolera alcanzó el momento de mayor auge, en tanto que además de la mayor producción y exportación de crudo, fueron construidas dos refinerías que se sumaron a las cuatro existentes; ocho complejos petroquímicos y nueve de procesamiento de gas. Según una analista especializada (Pérez, 2017 p. 39): “Todavía en la primera década de este siglo, es decir, antes de la llamada *Reforma Energética*, Pemex llegó a ocupar el tercer lugar a nivel mundial en términos de producción de crudo, el primero en producción de hidrocarburos costa afuera, el noveno en reservas de crudo y el duodécimo en ingresos”.

No obstante, la fuerte inversión de los ingresos petroleros en infraestructura también hubo derroche y corrupción en el gobierno, que ilusamente creyó que tal bonanza perduraría y contrajo deuda en un momento de gran liquidez internacional e intereses bajos. Pero, entre 1981 y 1982 se conjugaron dos eventos que provocarían la llamada crisis de la deuda: cayeron los precios del crudo y se elevaron las tasas de interés internacionales.

El desmantelamiento de la industria petrolera nacional se empezó a gestar desde los compromisos del *Programa de Ajuste Estructural* impuesto por el Fondo Monetario Internacional (FMI), como condición para recibir el financiamiento requerido para evitar la moratoria de pagos, que fue la herencia al nuevo gobierno de Miguel de la Madrid, quien asumió dócilmente tales compromisos. Uno de ellos sería también una de las recomendaciones del *Consenso de Washington*, base del modelo económico neoliberal, el cual se refiere a la privatización de empresas públicas.

Con el gobierno del expresidente Salinas se negoció el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, (TLCAN), el cual entró en vigor en 1994 y facilitó la privatización de empresas y bancos de propiedad pública en favor de empresarios extranjeros y nacionales; un proceso marcado por la corrupción y la entrega del patrimonio nacional a intereses privados.



Con base en lo anterior, Pemex inició la sobreexplotación del yacimiento de Cantarell, con el único propósito de incrementar la exportación de crudo y captar divisas para hacer frente a los compromisos de pago de la deuda; pero además, sus ingresos no fueron reinvertidos en el mantenimiento y desarrollo de la paraestatal ni tampoco para financiar el desarrollo de otros sectores de la economía, en lugar de ello poco a poco esta empresa se convirtió en la *caja chica* de gobierno para el gasto corriente, llegando a representar más del 40 % del presupuesto público (Pérez, 2017 p. 39). Al tiempo que seguía exportando crudo, no se construyó una nueva refinería durante 36 años, por lo cual crecieron las importaciones de gasolinas y petroquímicos (figura 1).

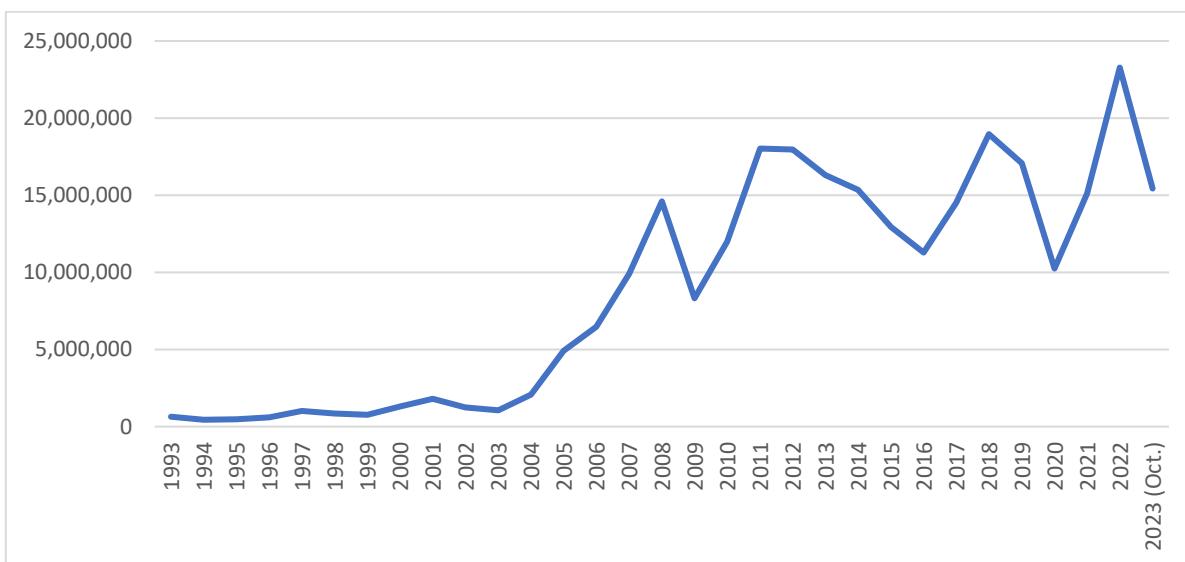


Figura 1. Importaciones de gasolina para vehículos en Miles de dólares. Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2023

La toma de decisiones en la administración de Pemex se hizo con criterio economicista desde 1983, con injerencia directa de la SHCP. Lo siguiente es una muestra palpable: Un “Grupo de Ingenieros Pemex Constitución del 17” denunció (Proceso, 2010, Núm. 1751) que la irracional explotación de Cantarell terminaría agotándolo, como sucedió. Varios cientos de pozos de la zona costera que podrían haber sustituido la producción de ese yacimiento fueron cerrados “porque la SHCP decretó que así debería ser, ya que su costo de operación era el doble de Cantarell, que en ése momento era de menos de un dólar por barril de petróleo”. Por otra parte, el entonces director de Pemex, decidió que, para evitar la baja de presión

del mismo yacimiento, había que inyectar nitrógeno para evitar que la presión siguiera cayendo y porque era la forma más barata, en lugar de reinyectar el gas natural que se quemaba, pero al hacerlo así el gas fue contaminado y en consecuencia tuvieron que seguir quemándolo.

Adicionalmente, se privilegió la importación de petrolíferos, especialmente gasolina y diésel, además de fertilizantes de los que anteriormente éramos autosuficientes, creando una nueva dependencia. Sumado a lo anterior, la ausencia de inversión y modernización en las plantas petroquímicas las condujo a la quiebra en unos casos o a la sobrevivencia precaria en otros.

En el caso de la industria eléctrica, la primera planta generadora estuvo en manos de particulares extranjeros al finalizar el siglo XIX; a partir de 1938 el gobierno Cardenista inicio el proceso de nacionalización de las tres empresas privadas existentes, lo cual fue culminado en 1960 con López Mateos. No obstante, en 1974 se anunció el proceso de liquidación de la entonces Cía. de Luz y Fuerza del Centro S.A., con el objetivo de ser incorporada a la CFE, lo cual finalmente ocurre 35 años después durante el gobierno de Calderón (10/10/2009), no sin la protesta del sindicato titular de la primera. A raíz de este hecho, tanto los trabajadores que quedaron desempleados como los jubilados, han enfrentado conflictos derivados de la liquidación de los trabajadores y por el destino del patrimonio del sindicato (Senado de la República, 2018).

Los intentos por abrir la puerta a las empresas privadas en el sector petrolero, se había iniciado tímidamente desde el sexenio de López Portillo, pero esto se aceleró con los gobiernos posteriores, hasta llegar a la convergencia política de los dos principales partidos PRI-PAN iniciada en los sexenios de Carlos Salinas y Ernesto Zedillo y continuada por los dos siguientes presidentes PANistas, cuyas políticas se encaminaron a debilitar la infraestructura de Pemex, saquear sus finanzas al extremo de endeudarla y establecer un sistema de corrupción que permeó en todas las áreas (Pérez, 2017).

Por su parte, durante los sexenios mencionados el sector eléctrico de propiedad pública sufrió limitaciones en su crecimiento debido a las restricciones presupuestales. Así, mientras esos gobiernos cedían a las presiones



internacionales creando un marco regulatorio para permitir la inversión privada, donde se justificaba la necesidad de abastecer la demanda creciente de electricidad, así como un esquema de financiamiento de largo plazo (PIDIREGAS¹) para la construcción de infraestructura de generación, transmisión y transformación. De entre las modalidades que permitió el marco regulatorio establecido destacaron: el autoabastecimiento, la cogeneración y la producción independiente; ésta última tuvo el comportamiento más dinámico con la llegada de inversiones españolas, canadienses, norteamericanas, japonesas y francesas principalmente (Sánchez, Casado y Saavedra, 2004). En todas las modalidades siguieron utilizando las líneas de transmisión de la CFE.

La estrategia de esos gobiernos para arruinar a Pemex y CFE fue la de incrementar su deuda precisamente con PIDIREGAS y otras modalidades de deuda, con lo cual les sería imposible salir de ellas y esperaban que terminarían por rematarse en las bolsas de valores internacionales a un precio irrisorio, con la justificación de que ya no eran “competitivas”.

Así llegamos al sexenio de Enrique Peña, en el cual fue promovido el llamado “Pacto por México”, mediante el que se afianzó la alianza PRI-PAN sumándose además el PRD, para poder alcanzar la mayoría calificada en el Congreso y poder realizar reformas a la Constitución, las cuales deberían ser ratificadas por la mayoría de los congresos estatales del país. Como parte de tales reformas legislativas, el 11 de octubre de 2013 fue aprobada la de mayor relevancia: La *Reforma Energética*. El discurso oficial para convencer a la opinión pública de sus bondades, ponderaba como objetivos: Mejorar la economía de las familias, en tanto que bajarían los precios de la luz y el gas; aumentar la inversión y los empleos; Reforzar a Pemex y a CFE, estableciendo como metas aumentar la producción de crudo de 2.5 a 3 millones de barriles diarios (MBD) para 2018 y a 3.5 MBD para 2025; reforzar la rectoría del Estado como propietario de petróleo y gas, y como regulador de la industria petrolera.

¹ Proyectos de Infraestructura de Largo Plazo con Impacto Diferido en el registro del Gasto. Este es un esquema donde se pretendió encubrir el endeudamiento de largo plazo en éste y otros sectores. Estos créditos rebasaron el techo de endeudamiento aprobado por el congreso por lo que el expresidente Zedillo los obtuvo sin permiso del Congreso.

Las concesiones que se otorgaron a empresas privadas para la explotación de petróleo fueron manejadas con fines especulativos, ya que varios de los primeros compradores las revendieron y, en todo caso, prácticamente no se ha registrado inversión privada para esos fines. Esto y las promesas de la *Reforma Energética* se ponen en evidencia con la caída de la producción de crudo desde entonces, la cual solo detuvo su tendencia en 2018, como se muestra en la figura 2. El precio del gas no detuvo su carrera alcista hasta que, ya en el gobierno de AMLO, fue creada la empresa *Gas Bienestar* a mediados de julio de 2021. El secretario de Hacienda de Peña Nieto reconoció que el precio de la gasolina magna durante su sexenio aumentó 77 % (Flores y Chavez, 2018).

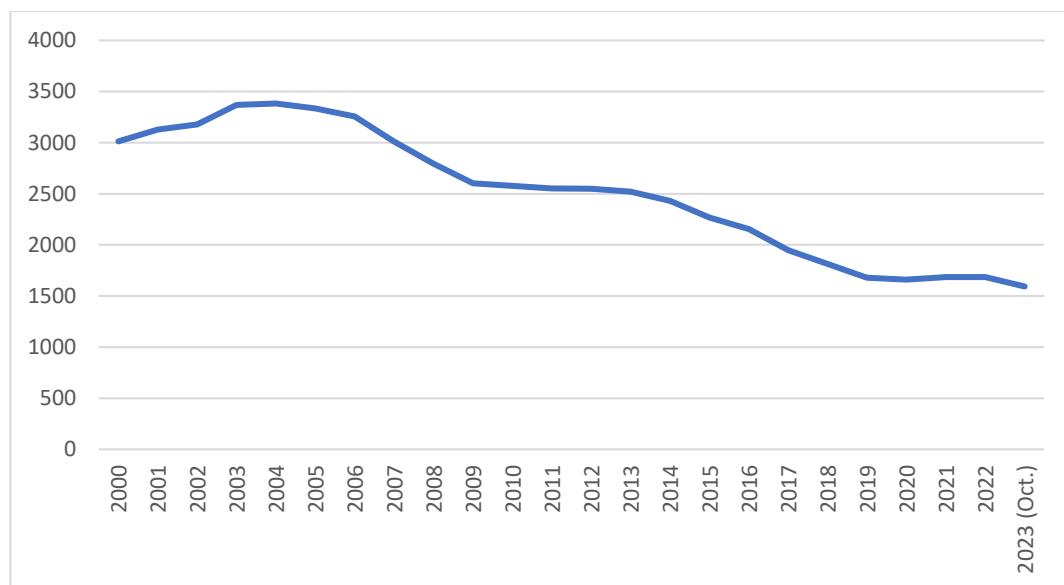


Figura 2. Producción petrolera en miles de barriles diarios. Fuente: Elaboración propia con datos de INEGI, 2023

A raíz de la generación privada de energía eléctrica se creó un mercado paralelo, en donde las modalidades existentes utilizaban las líneas de transmisión de CFE gratuitamente: los productores privados establecieron contratos con los grandes consumidores, desplazando a la CFE como proveedor; en el caso de la cogeneración vendían a CFE sus excedentes a precio de mercado; la modalidad de “autoabastecimiento” incluía la figura de “asociados beneficiados”, donde con un permiso se podía vender la energía a terceros utilizando la infraestructura del Estado para su transmisión y distribución sin costo, que en caso de los permisos

de “autoabastecimiento remoto” la magnitud del ahorro era mayor (Pérez, 2023 p.143 y156). Esto favoreció la expansión de grandes empresas como Kimberly Clark, Maseca o Cadena comercial OXXO, entre otras, al contar con el suministro de energía artificialmente barata, mientras la CFE languidecía.

El acuerdo de las cúpulas de los tres partidos políticos antes mencionados, no se detuvo en gastos para garantizar la aprobación de la *Reforma Energética*, utilizó el recurso más mezquino e indigno que muy pronto fue exhibido: el soborno a legisladores. Más aún, existen estudios como el de Clavellina (2014 p.39) que ponen en evidencia la sinrazón económica de la misma: “no se encontró un sustento claro para apoyar la participación del sector privado en el sector petrolero nacional, pues Pemex cuenta con ingresos y la rentabilidad suficientes para hacer frente a sus programas de inversiones. Lo que se requería con urgencia era una reforma fiscal que liberara a la paraestatal de su pesada carga tributaria.”

Con una visión más amplia sobre la trascendencia de la *Reforma Energética*, un prestigiado jurista la calificaba en los siguientes términos: “la reforma constitucional trae aparejado el fortalecimiento de los poderes fácticos transnacionales, que harán más débiles a los poderes formales de nuestro país. Señalamos que al liberalizarse los sectores eléctrico y de hidrocarburos, y, en virtud de lo establecido en el Tratado de Libre Comercio con Norteamérica y otros acuerdos internacionales, los hidrocarburos y la electricidad serán considerados *commodities* que estarán regulados por el libre mercado, y México perderá la rectoría económica que ha tenido en esos ámbitos” (Cárdenas, 2014).

2. Contrarreforma energética y reacciones dentro y fuera de México

Con la llegada al gobierno del presidente AMLO en diciembre de 2018, se empezó a desmontar el andamiaje construido durante 36 años de aplicación de la política neoliberal. En materia energética se dejó de otorgar concesiones relacionadas con el petróleo y la electricidad, pero respetando los contratos heredados de la *Reforma Energética*. La nueva política energética se orientó a “proteger a Pemex con el fin de que mantenga su participación rectora en el



Universidad Nacional
Autónoma de México



Revista Universitaria Digital de Ciencias Sociales

ISSN 2007-2236

<http://www.revistas.unam.mx/rudics>

Vol. 15 No. 28. Enero-Junio 2024

mercado de gasolinas, diésel y otros combustibles.”; para coadyuvar a este propósito promovió la modernización de las seis refinerías existentes, se construyen dos plantas coquizadoras y la nueva refinería “Olmeca” en Tabasco; por otro lado se realizó la compra del 50.005 % de las acciones de la refinería Deer Park a la empresa Shell, con lo cual pasó a ser totalmente propiedad de Pemex (López, 2021-A p.19-21). Con estas acciones se espera alcanzar la autosuficiencia en gasolinas para 2024; no obstante, las empresas extranjeras que ya operaban en la venta de gasolina permanecerán en México.

Respecto al fortalecimiento y la recuperación de la capacidad rectora del Estado en materia de energía eléctrica, el 9 de marzo de 2021 fue emitido un decreto para reformar y adicionar diversas disposiciones a la Ley de la Industria Eléctrica de 2014 (López, 2021-B). Con este respaldo, fueron revocados los permisos de autoabastecimiento; se renegociaron los contratos de compromiso de capacidad de generación de energía eléctrica y compraventa de esta, suscritos con productores independientes para garantizar la legalidad y rentabilidad para la CFE. Por otra parte, se hicieron a un lado los PIDIREGAS y se renegociaron los contratos de transporte de gas, con lo cual se lograron ahorros importantes.

Es pertinente enfatizar que las empresas privadas nacionales y extranjeras se negaban a pagar los derechos de “porteo” de la energía eléctrica a través de la infraestructura propiedad de la CFE, además del pretexto de que eran autogeneradores para no pagar la energía, todo esto era un fraude permitido por el gobierno de Peña Nieto, donde una de las empresas beneficiadas era la española Iberdrola.

Las plantas hidroeléctricas que son fuentes generadoras de energía limpia, verán mejorada su eficiencia con turbinas modernas que reemplazarán las antiguas. Por otra parte, con la inauguración de la primera fase de la Central Fotovoltaica de Puerto Peñasco en Sonora y una planta geotérmica en Puebla, se inició el tránsito hacia la generación de nuevas energías limpias y renovables en el país (CFE, 2023). Con estas y otras acciones, la CFE tendría una cobertura de 56 % del mercado eléctrico y dejaría el restante 44 % en manos privadas (López, 2021-A p. 278); sorpresivamente, la empresa española Iberdrola llegó a un acuerdo



con el gobierno de México, quien adquirió 12 plantas generadoras de ciclo combinado y una planta eólica (SHCP, 2023), con lo cual su cobertura del mercado eléctrico resultó fortalecida.

En virtud de que intereses privados nacionales y extranjeros se vieron afectados por el decreto de 2021 que modificó y adicionó el contenido de la Ley eléctrica de 2014, las reacciones internas fueron enfocadas contra el mismo casi de inmediato. Estás se concretaron en varios amparos promovidos por empresas y la petición de inconstitucionalidad por parte de los partidos de oposición, los cuales constituyen la minoría parlamentaria del Senado de la República; tal acción solicitada a la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) no procedió, al no alcanzar los votos necesarios en tal instancia para anular en su totalidad el decreto citado (SCJN, 2022).

La defensa de los intereses privados nacionales y extranjeros en materia energética se atrincheró en los acuerdos del Tratado México, Estados Unidos y Canadá (TMEC), buscando hacer un frente común y el respaldo de los dos socios que son, además, potencias económicas mundiales. Así, Estados Unidos (EUA) primero y después Canadá, cuestionaron que la política desplegada por México desde 2019, había impactado a las empresas privadas de estos países al no otorgarles el principio de trato nacional. En particular cuestionaron aspectos relacionados con capítulos como acceso al mercado, inversión y empresas propiedad del Estado Mexicano.

Concretamente fueron impugnados: el decreto de 2021 que enmienda a la Ley de la Industria Eléctrica de 2014, la cual da prioridad a la electricidad generada por la CFE sobre las empresas privadas; la regulación de 2019 que concede solo a Pemex una prórroga para reducir el contenido máximo de azufre en el diesel hasta 2025; y una acción de 2022 que favorece a Pemex y CFE para que sus productos usen la red de transporte de gas natural de México. Sobre éste último punto, es pertinente mencionar que en México el gas natural es el principal combustible para la generación de energía eléctrica (59 %) en las centrales de ciclo combinado (gas y vapor de agua); la producción interna solo cubre el 42 % de la demanda total y el 58 % restante se abastece de importaciones, principalmente



provenientes de EUA, vía gasoductos, aunque también se importa de otros países como gas licuado y se convierte en gas natural en terminales de gasificación portuarias del país.

Sobre el tema de la industria eléctrica, es pertinente aclarar que la mayoría de las empresas extranjeras son de origen español, las cuales tenían la expectativa de presionar al gobierno mexicano empleando *cabilderos* que trabajan cerca del Congreso de EUA, haciendo causa común con empresas de ese país. No obstante, se encontraron con que en la lista de pendientes por resolver en el TMEC existían también otros temas como: la controversia sobre la interpretación a las reglas de origen del sector automotriz y el de la liberación del uso de semillas transgénicas de maíz. El primer caso fue resuelto en favor de México y Canadá (IMCO, 2023) y el segundo aún sigue pendiente. Las perspectivas de solución favorable a los intereses de las empresas energéticas españolas no parecen positivas, en tanto que, como ya fue mencionado en párrafos anteriores, Iberdrola que es una de las más importantes, decidió vender al gobierno de México la mayor parte de sus plantas generadoras de electricidad en el país (SHCP, 2023).

Ante la presión para que el gobierno de México ceda a las pretensiones de permitir que se apliquen las medidas liberalizadoras de la *Reforma Energética* de 2014, existe lo acordado en el capítulo 8 del TMEC, que a la letra dice:

“Art. 8.1 Reconocimiento del dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de los Estados Unidos Mexicanos de los hidrocarburos.

1. *Según lo dispone este Tratado, las partes confirman su pleno respeto por la soberanía y su derecho soberano a regular con respecto a asuntos en este Capítulo de conformidad con sus respectivas Constituciones y derecho interno, en pleno ejercicio de sus procesos democráticos*
2. *En el caso de México, y sin perjuicio de sus derechos y remedios disponibles conforme a este Tratado, Estados Unidos y Canadá reconocen que:*
 - a) *México se reserva su derecho soberano de reformar su Constitución y legislación interna, y*

b) México tiene el dominio directo y la propiedad inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos en el subsuelo del territorio nacional, incluida la plataforma continental y la zona económica exclusiva situada fuera del mar territorial y adyacente a éste, en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, de conformidad con la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.” (Gobierno de México, 2020)

En este contexto, el proceso previsto en el TMEC para casos de diferencias como el energético, es iniciar un proceso de consultas (Capítulo 31) entre las partes involucradas, el cual está en curso desde el 20/07/2022 en que fue solicitado por EUA. Si no se llegara a un acuerdo se podría instalar un panel de expertos para que lo resuelva con un plazo de hasta 180 días. Las presiones continúan en este tema y otros, pero hasta octubre de 2023 no se había instalado el panel de expertos para resolver el diferendo energético (Alegría, 2023).

3. Análisis y discusión

La política energética del gobierno de AMLO ha estado claramente orientada a defender los intereses del país, para lo cual ha sido necesario revertir la *Reforma Energética* de 2014. Esto se ha enfrentado tanto a la oposición política en el Congreso, como a la complicidad del Poder Judicial otorgando amparos, a quienes parece no importar ponerse del lado de los intereses de empresas extranjeras; no obstante, se han podido utilizar algunos espacios para avanzar en el propósito central de ejercer el control del aprovechamiento de los recursos naturales y de mantener el papel del Estado como regulador en el mercado energético.

El propósito de esta política es salvaguardar un área estratégica para la economía de cualquier país, en tanto que la apertura a la participación de la empresa privada en el sector energético que facilitó la *Reforma Energética*, había creado el riesgo de anteponer la búsqueda de la ganancia a la prosperidad del país. Si hiciera falta probar esto, el ejemplo más reciente es el impacto que la guerra Russo-Ucraniana iniciada en febrero de 2022, trajo sobre el abasto de gas en Europa. La concentración de la oferta de gas y petróleo en manos privadas,



generó las condiciones para el incremento de los precios del hidrocarburo en pleno invierno; cuando fueron destruidos los gasoductos Nord Stream que proveía de gas ruso a Alemania en septiembre del mismo año, se acentuó la escasez y el aumento de los precios, de lo cual se aprovecharon empresas privadas de Europa y Norteamérica.

En el apartado anterior ha quedado en evidencia que con la *Reforma Energética*, la clase política dominante hasta 2018 pretendía consolidar el desmantelamiento de Pemex y CFE, que habían iniciado en las tres décadas precedentes con la asfixia fiscal y la falta de inversiones para mantener su operación en condiciones tecnológicas adecuadas; esto culminaría las aspiraciones privatizadoras de los gobiernos neoliberales iniciados desde el gobierno de Carlos Salinas. Con tal reforma se prometió que México se encaminaría hacia un futuro de bonanza económica, lo cual fue aplaudido por la élite empresarial nacional y extranjera, que se frotó las manos ante la expectativa de grandes negocios en el país. Pero su desempeño se ha caracterizado por la rapacidad y falta de ética empresarial; por la actitud especuladora que es contraria al espíritu emprendedor y por la voracidad que va más allá de la búsqueda de las ganancias legítimas.

Uno de los aspectos de la política energética actual que ha sido cuestionada de manera persistente y con lo cual se ha pretendido descalificar la recuperación del control energético, es que tal política no está atendiendo la necesidad de transitar hacia la generación de energía limpia y coadyuvar así con la necesidad de frenar el cambio climático; se ha cuestionado su capacidad para atender las necesidades de la demanda de energía eléctrica, aduciendo que esta podría ser satisfecha por la participación de empresas privadas en el sector y que en lugar de aceptar esto, ha afectado los intereses de las empresas que tienen inversiones en tal tipo de generación. Evidentemente tales espacios que abrió la *Reforma energética* se han respetado, pero se ha recuperado el papel regulador del Estado.

Nadie se atrevería a cuestionar la necesidad de avanzar en la transición del uso de fuentes de energía basada en combustibles fósiles hacia las renovables, tanto por la necesidad de coadyuvar a neutralizar el cambio climático en curso,



como por los efectos positivos que tiene en el factor de capacidad de carga del planeta. El problema es lograrlo en países como México, preservando sus intereses soberanos en la autosuficiencia de un recurso estratégico como la energía y al mismo tiempo contribuir al desarrollo económico del país.

Para contextualizar el enfoque del cambio climático y su relación con México, por una parte, se debe considerar el sentido de urgencia que significan las señales de alerta que representan las fugas de metano en el mar del norte, los incendios forestales devastadores en diversos países y la furia atípica de los huracanes que se han presentado. Ante esto, el futuro de la civilización requerirá intervenciones dramáticas que nos podría conducir a una especie de “bloqueo climático”, donde los gobiernos limitarían el uso de vehículos privados, prohibirían el consumo de carne roja e impondrían medidas extremas de ahorro de energía, mientras que las empresas de combustibles fósiles tendrían que dejar de perforar; frente a tal escenario probable, Mazzucato (2020) propone reformar las estructuras económicas con un capitalismo diferente.

Otros especialistas (Dyke, Watson & Knorr, 2021) identifican dos frentes desde los cuales se puede actuar contra la amenaza del cambio climático: 1). Eliminar y/o absorber el carbono de la atmósfera y 2) Reducir las emisiones de CO₂ y otros de efecto invernadero. Para el primero señalan, desde la plantación masiva de árboles hasta dispositivos de captura directa de aire de alta tecnología que succionan el dióxido de carbono del aire (esto último sería más complejo y costoso de implementar). Para el segundo son mencionados: la construcción de parques eólicos y fotovoltaicos; incentivar la producción y uso de vehículos híbridos y eléctricos; y finalmente limitar el consumo de carne roja y la cría de ganado, esto último enfrentaría el reto de modificar los hábitos de consumo relacionados.

Por otra parte, La transición hacia las fuentes renovables de generación de energía tropieza con diversos inconvenientes, tales como su naturaleza intermitente que obliga a contar con capacidad de respaldo; ocupan mucho espacio físico y están geográficamente dispersas, frecuentemente lejos de los centros de población; además de que los programas de generación de energías renovables



incrementan significativamente los precios minoristas promedio de electricidad (Greenston & Nath, 2021 p. 1).

Por otra parte, las proyecciones de la Agencia Internacional de Energía (IEA por sus siglas en inglés), establecen que “En el escenario de los compromisos anunciados por los países más avanzados, los vehículos eléctricos representarán más del 35% de las ventas mundiales de automóviles para 2030, y más del 50% de las ventas en China, la Unión Europea y los Estados Unidos. Como resultado, el mercado de automóviles eléctricos en 2030 será seis veces su tamaño en 2021.” (IEA, 2022).

Desde el exterior se han realizado estudios sobre México, considerando la interacción entre el crecimiento económico, la globalización financiera, la urbanización, el consumo de combustibles fósiles y el uso de energías renovables, para medir el impacto combinado en el factor de capacidad de carga, uno de ellos concluye que el país debería permitir la expansión de la inversión global en el sector energético para mitigar la degradación ambiental (Raihan et al, 2023). Esta es una visión que no compartimos por los riesgos que la historia reciente nos muestra.

Como ha sido planteado en la sección 2 de este trabajo, las medidas concretas que han sido aplicadas por la política energética de AMLO, se han enfocado a frenar los abusos, corrupción y desmantelamiento que padecieron Pemex y CFE; en paralelo se han fortalecido la producción petrolera y su capacidad para refinar el crudo convirtiéndolo en combustibles útiles para el mercado de consumidores, lo cual incluye la compra de la mitad de las acciones de la refinería Deer Park y la construcción de la nueva refinería “Olmecha”; además, inversiones en la modernización de las plantas hidroeléctricas y en la creación del primer parque fotovoltaico y una planta geotérmica; además de la compra de 12 plantas de ciclo combinado y un parque eólico; adicionalmente, se contempla la sustitución paulatina del gas natural por hidrógeno verde en las plantas de ciclo combinado para reducir al mínimo el impacto ambiental (Gobierno de México, 2023), con lo cual se inició el tránsito hacia la generación de nuevas energías limpias y renovables en el país.



A nuestro juicio, lo más importante es que desde mayo hasta septiembre de 2023, la empresa Pemex reporta en sus estadísticas mensuales un superávit en la balanza comercial de petrolíferos, como puede observarse en la tabla número 1 que a continuación se presenta. Con estos datos se puede afirmar que Pemex ha logrado frenar la caída en el tobogán hacia la quiebra, hacia lo cual fue inducida por las políticas neoliberales y ahora inicia una recuperación sostenible.

Millones de dólares			
2023	Exportaciones	Importaciones	Saldo
Enero	2,389	2,505	-116
Febrero	2,107	2,474	-367
Marzo	2,330	2,561	-231
Abril	2,344	2,329	15
Mayo	2,543	2,344	200
Junio	2,717	2,232	485
Julio	2,665	2,214	451
Agosto	2,959	2,802	157
Septiembre	3,144	2,818	326

Tabla Número 1: Balanza Comercial Petrolera de Pemex: Enero-septiembre 2023.

Fuente: Elaboración propia con datos de Pemex, 2023. Estadísticas Petroleras mensuales

Considerando las tres décadas de saqueo y rapacidad que padeció el sector energético y el impacto de la pandemia COVID-19, el avance es considerable. Por un lado, se inicia el tránsito hacia la generación de energías renovables, pero sin descuidar el respaldo necesario en la de combustibles fósiles. Desde el punto de vista económico, el objetivo de recuperar la autosuficiencia en gasolinas con base en el incremento de la capacidad de refinación ahorrará divisas al reducir la importación de petrolíferos y creará más empleos en el país.

Respecto al potencial para seguir avanzando en el incremento de la generación de energías limpias, es importante considerar la necesidad de contar con las líneas de transmisión necesarias en el caso de la energía eléctrica, debido

al alto costo de la construcción e instalación de nuevas líneas. En este sentido, estudiosos del tema estiman existe una buena cobertura del 56.32 % de las zonas donde existe una buena complementariedad energética. Estos expertos afirman que después de haber realizado:

“un análisis comparativo de la situación actual de las plantas de generación basadas en paneles fotovoltaicos y aerogeneradores ya instaladas, así y en funcionamiento y el potencial energético ya identificado, y su similitud en una ubicación con las zonas identificadas en este estudio con buena complementariedad energética. Se obtuvo una buena similitud en la ubicación de las plantas de energía renovable, el 81,81% de las plantas fotovoltaicas y el 83,33% de las plantas eólicas están instaladas en zonas con complementariedad energética positiva según el mapa de complementariedad anual obtenido. Además, existe una buena concordancia con las regiones ya identificadas con buen potencial energético, para el recurso solar la similitud es del 42,71% y para el recurso eólico del 59,85%. También se encontró que existen zonas del centro al norte del país que aún no han sido explotadas y que tienen buen potencial.” (Peña, Medina y Segundo, 2020 p.13).

No se deben desdeñar los esfuerzos que se han hecho por impulsar la reforestación del país, lo cual se ha impulsado a través del Programa *Sembrando Vida*. Hasta el corte del 5/07/2022, en 1,139,373 has. se habían sembrado variedades maderables y frutales en 21 Estados (Secretaría del bienestar, 2022). Esto en el frente de capturar eliminando el CO₂ de la atmósfera, además de los beneficios en el empleo y regeneración del tejido social de amplias comunidades rurales.

Conclusiones

En el fondo de la política energética que ha estado aplicando el gobierno de AMLO como parte esencial de su política económica, esta una determinación por incrementar la inversión pública destinada al rescate de la soberanía nacional en la materia, revalorando la importancia estratégica de los energéticos para el



Universidad Nacional
Autónoma de México



ISSN 2007-2236
Revista Universitaria Digital de Ciencias Sociales
(RUDICS)
<http://www.ccsd.unam.mx/rudics>

Vol. 15 No. 28. Enero-Junio 2024

desarrollo económico del país. Esto se acompaña con megaproyectos de infraestructura y una fuerte inversión en los programas sociales destinados a mejorar el bienestar y reducir la brecha de la desigualdad en el país. Esto último apunta hacia la dirección en que se perfilan las investigaciones en ciencias sociales recientes, incluidas las realizadas por investigadores de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el FMI, donde son destacados: “los efectos positivos que tienen sobre el crecimiento económico las políticas de bienestar que favorecen la igualdad.” (Mörtvik & Lind, 2023).

La construcción de la nueva refinería *Olmeca*; la compra del resto de las acciones de la refinería *Deer Park*, cuyo costo fue recuperado en seis meses; la modernización de las otras seis refinerías y el rediseño de la estrategia para la extracción de crudo ha permitido el inicio de la recuperación de Pemex. Ha dejado de ser la “caja chica” del gobierno, pero también se ha revalorado su rol estratégico para el desarrollo del país. Esto también se constata en el empleo de los recursos excedentes de Pemex para para neutralizar las presiones inflacionarias que se presentaron durante 2022 y 2023, subsidiando el consumo de gasolinas y gas.

El gobierno de AMLO también ha conseguido recuperar y ampliar la capacidad generadora de energía eléctrica, así como revertir abusos de empresas privadas que utilizaban su infraestructura para la transmisión sin pagar “porteo” y las autogeneradoras que se beneficiaban de un trato preferente fraudulento. El Estado ha aumentado su inversión en nuevas fuentes generadoras de energía limpia y tiene potencial para aprovechar las condiciones naturales favorables con que cuenta el país a futuro. Además cuenta con la infraestructura para la transmisión de energía que deberá seguir fortaleciendo, así como establecer la estrategia de complementariedad con las otras fuentes generadoras, en un proceso de transición que todavía llevará algunos años.

Las medidas tomadas por el gobierno de AMLO, constituyen una verdadera “*contraprivatización*” del sector energético y ha significado un avance muy meritorio, considerando el quasi desmantelamiento del sector energético realizado por los seis gobiernos anteriores; la brevedad del tiempo transcurrido y el impacto de la pandemia durante casi dos años derivada del COVID-19. Falta mucho por



hacer y todo dependerá del rumbo que tome el país a partir de 2024; de haber continuidad en la política energética es muy probable que el sector se consolidará a pesar de las deudas que todavía soporta y de las presiones internas asociadas con intereses externos en el seno del TMEC.

Referencias

- Alegría, A. (2023). "Urge EU a México otra vez avances en consultas de energía en el TMEC" diario *La Jornada* Sección Economía, 29/09/2023. <https://www.jornada.com.mx/noticia/2023/09/29/economia/urge-eu-a-mexico-otra-vez-avances-en-consultas-de-energia-en-el-t-mec-5057>
- Cárdenas, J. (2014). *Crítica a la Reforma Constitucional Energética 2013*. Instituto de Investigaciones Jurídicas – UNAM, México, 238 p.
- CFE Comunicación (2023). "Más energía limpia de CFE para México; entra en operación la primera etapa de la central fotovoltaica Puerto Peñasco". <https://app.cfe.mx/Applicaciones/OTROS/Boletines/boletin?i=3788>
- Clavellina, J.L. (2014). "Reforma energética, ¿era realmente necesaria?" *Economía Informa*, Vol. 2014 Núm. 385, p. 3-45
- Dike, J., Watson, R & Knorr, W. (2021). "Concept of net Zero is a dangerous trap" Social Europe, 27 de abril de 2021.
- Flores, Z. y Chávez, V. (2018). "El litro de gasolina subió más de 8 pesos durante el gobierno de Peña Nieto". Diario *El Financiero* Sección Economía, 3/10/2018.
- Gobierno de México (2023). *Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2023-2037*. <https://www.gob.mx/sener/articulos/programa-de-desarrollo-del-sistema-electrico-nacional-2023-2037>
- Gobierno de México (2020). *Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá, Capítulo 8*. https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/465790/08ESPRConocimiento_de_la_propiedad_direcional_inalienable_e_imprescriptible.pdf
- Greenston, M. & Nath, I. (2021). "Do Renewable Portfolio Standards Deliver Cost-Effective Carbon Abatement?" University of Chicago, Working Paper, November 12, 2021
- IEA (2022). "Outlook for energy demand". <https://www.iea.org/reports/world-energy-outlook-2022/outlook-for-energy-demand>
- IMCO (2023). "Se resuelve la controversia del TMEC sobre las reglas de origen del sector automotriz" <https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2023/01/Controversia-TMEC.-Reglas-de-origen-del-sector-automotriz.pdf>
- INEGI (2023). Banco de Información Económica. [https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0#D203806#D203827#D203828#D33229#D203825#D203827#D203827#D203828#D203825#D203827](https://inegi.org.mx/app/indicadores/?tm=0#D203806#D203827#D203828#D33229#D203825#D203827#D203828#D203825#D203827)
- López, A.M. (2021-A). *A la mitad del camino*. Planeta, México, 327 p.
- López, A.M. (2021-B). "Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley de la Industria Eléctrica" DOF 9/03/2021.



- Mazzucato, M. (2020). "Avoid a climate lockout". Social Europe, 30 de septiembre de 2020. <https://www.socialeurope.eu/avoiding-a-climate-lockdown>
- Meyer, L. (1968). *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero(1917-1942)*. El Colegio de México, México, 508 p.
- Mörtsvik, R. & Lind, D. (2023). "Sweden: a social model losing its sheen" <https://www.socialeurope.eu/sweden-a-social-model-losing-its-sheen>
- Peña, R., Medina, A. y Segundo , J. (2020). "Analysis of the solar and wind energetic complementarity in Mexico". Journal of Cleaner Production 268 - 122323
- Pemex (2023). "Estadísticas petroleras". https://www.pemex.com/ri/Publicaciones/Indicadores%20Petroleros/ebaldo_mx_esp.pdf
- Pérez, A.L. (2017). *PEMEX RIP – Vida y asesinato de la principal empresa mexicana*. Grigalbo, México, 455 p.
- Pérez, A.L. (2023). *Hijos del Neoliberalismo – La historia contemporánea de nuestro México saqueado*. Grigalbo, México, 307 p.
- Raihan, A.; Rashid, M.; Voumik, L.C.; Akter, S.; Esquivias, M.A. (2023). "The Dynamic Impacts of Economic Growth, Financial Globalization, Fossil Fuel, Renewable Energy, and Urbanization on Load Capacity Factor in Mexico". *Sustainability*, 15, 13462. <https://doi.org/10.3390/su151813462>
- Sánchez, M.T., Casado, J.M. y Saavedra, E (2004). "La inversión privada en el sector eléctrico en México: Marco institucional y estructura territorial". Investigaciones Geográficas Núm 54, México
- Secretaría del Bienestar (2022). "Programa Sembrando Vida". <https://www.gob.mx/bienestar/acciones-y-programas/programa-sembrando-vida>
- SCJN (2022). "Tribunal pleno de la SCJN concluye discusión de acción de inconstitucionalidad promovida en contra de reforma a la Ley de la Industria Eléctrica" Comunicados de prensa No. 125/2022. <https://www.internet2.scjn.gob.mx/red2/comunicados/noticia.asp?id=6845>
- Senado de la República (2018). Gaceta Parlamentaria, 16/05/2018/LXIII/3SPR-3-2261/81162. https://www.senado.gob.mx/65/gaceta_del_senado/documento/81162#:~:text=Es%20en%201960%20que%20el,%2C%20Michoac%C3%A1n%2C%20Morelos%20e%20Hidalgo.
- SHCP (2023). "Gobierno de México suscribe el acuerdo de compra-venta de 13 plantas de energía eléctrica de Iberdrola". Comunicado No. 41. <https://www.gob.mx/shcp/prensa/comunicado-no-41-gobierno-de-mexico-suscribe-el-acuerdo-de-compra-venta-de-13-plantas-de-energia-electrica-de-iberdrola#:~:text=El%20Gobierno%20de%20M%C3%A9xico%20suscribió%203,6%20mil%20millones%20de%20d%C3%B3lares.>