

Inversión Privada con Deuda Pública

VÍCTOR RODRÍGUEZ PADILLA

COLUMNA ENERGÍA Y PODER. FEBRERO 2016

El argumento financiero fue clave para justificar la reforma energética. Se alegó la carencia de recursos públicos para soportar el crecimiento del consumo de energía; los riesgos que asumía el Estado para garantizar el suministro de combustibles y electricidad; los límites de recurrir al endeudamiento público; la amplia disponibilidad de capital privado y su disposición para asumir riesgos; la superioridad de la empresa privada, así como el beneficio social de concentrar los recursos públicos en salud, educación, seguridad y combate a la pobreza. Se argumentó que los mecanismos utilizados por Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad se habían agotados o se agotarían en pocos años, por lo que se hacía necesario compartir el esfuerzo con el sector privado. Había entonces motivos suficientes, a decir de los reformadores, para adoptar formas de organización y regulación distintas al monopolio público que resolvieran el problema del financiamiento.

Durante dos sexenios se insistió en la apertura pero no fue sino hasta la reforma energética de 2013-2014 que se liberalizó el comercio y la inversión, se introdujo la competencia, se crearon instituciones de mercado, se reorganizaron las empresas estatales y se ajustaron las políticas públicas. Ahora el motor de modernización y crecimiento reside en la iniciativa privada, que en forma creciente aportará capital, tecnología, conocimientos, experiencia y todo lo que haga falta, además de asumir riesgos comerciales y de mercado, geológicos y ambientales, industriales y sociales. La inversión pública será complementaria.

Desde que concluyó la fase legislativa el gobierno de Enrique Peña Nieto ha estado utilizando las nuevas herramientas a su alcance, no sólo para que el sector privado remplace operativamente a Pemex y a CFE, sino también para que adquiera la propiedad de la infraestructura nueva o existente. La ley es muy flexible y acepta cualquier forma de privatización.

Sin embargo, la fortaleza del nuevo modelo es al mismo tiempo su debilidad. Los mercados perfectos sólo existen en los libros de texto y la decisión de invertir es voluntaria. Conscientes de lo anterior los diseñadores de la reforma dotaron al Gobierno federal de un vasto poder de intervención para corregir fallas de mercado y apuntalar a la inversión privada por si ésta llegara a fallar. De manera particular la ley dotó a la Secretaría de Energía de un freno y un acelerador para que no faltaran combustibles y electricidad, pero también para evitar una costosa sobreinversión. Sus facultades también se extienden a la determinación de los operadores de las cadenas de valor.

En un ambiente de incertidumbre por la caída del precio del petróleo y la prudencia del sector privado vis a vis el nuevo modelo organizativo y regulatorio, el Gobierno ha decidido utilizar a fondo el acelerador del Estado para detonar la multiplicación y crecimiento de las empresas privadas. En esta entrega comentaremos lo que está pasando en gas natural y electricidad.

La Secretaría de Energía, con el visto bueno de la Secretaría de Hacienda, ha instruido a la CFE para que licite plantas de generación y líneas eléctricas bajo el esquema de obra pública financiada, de igual modo, ha instruido a Pemex y también a la CFE para que liciten la construcción de gasoductos y estaciones de compresión. Por su parte, la Secretaría de Hacienda logró que la Cámara de Diputados aprobara excluir de la meta de balance presupuestario un monto de inversión hasta por 2.5 por ciento del PIB, “integrado por la inversión de PEMEX,

CFE y los grandes proyectos en infraestructura que se podrían financiar con deuda pública”. Aquí lo interesante es que una parte de los proyectos a financiar serán realizados por el sector privado mediante los esquemas financieros que se utilizaban antes de la reforma, algunos de los cuales le permiten al privado retener la propiedad de los activos (inversión financiada condicionada). Destacamos que los proyectos que se financian de esa manera no son obras que modernizan y fortalecen a las empresas públicas, en realidad privatizan las operaciones y la infraestructura. Las empresas y organismos públicos sólo sirven de “ancla” para hacer bancables los proyectos y dar viabilidad a los negocios privados.

Vale la pena recordar que entre 1997 y 2014, CFE invirtió 45 mil millones de dólares (mdd) en infraestructura. El 55 por ciento fue financiado por inversionistas privados, de los cuales 37 por ciento mediante proyectos llave en mano y 18 por ciento a través de productores independientes, es decir, mediante inversión financiada directa y condicionada. Los recursos presupuestales se utilizaron de manera complementaria aunque el Estado tenía formalmente el monopolio del servicio público.

El plan quinquenal de expansión del sistema de transporte y almacenamiento nacional integrado de gas natural 2015-2019, incluye 12 gasoductos y una estación de compresión, con una inversión superior a los 10 mil mdd. Comprende 10 gasoductos estratégicos y 2 “gasoductos sociales”. En ambos casos será infraestructura privada, construida con financiamiento, garantías e incentivos gubernamentales. La Secretaría de Energía ha instruido a la CFE que licite los gasoductos estratégicos y a Pemex que licite la estación de compresión. Más adelante dará la orden para que el Cenagas licite los gasoductos sociales. La Secretaría de Energía asegura que los ductos construidos durante la presente administración le permitirán a México contar con una capacidad de importación superior a 9 mil millones de pies cúbicos diarios en 2019.

Paralelamente, la Prospectiva del Sector Eléctrico 2015-2029 prevé la construcción de casi 60 mil Mega Watts (MW) de capacidad de generación adicional, de los cuales el 32 por ciento corresponderá a centrales eléctricas a cargo de la CFE y de los productores independientes. Ese porcentaje se elevará en razón de un número indeterminado de proyectos adicionales que en su momento la Secretaría de Energía instruirá a la CFE, con una ventana de oportunidad de cero a 21 mil MW y que invariablemente implicarán inversión financiada directa o condicionada. A su vez, el Programa de Desarrollo del Sistema Eléctrico Nacional 2015-2029, contempla inversiones por 138 mil mdp en obras de transmisión, transformación y compensación, así como 112 mil mdp para obras de distribución, que serán financiadas mediante obra pública presupuestal, inversión financiada directa, inversión financiada condicionada, asociaciones público-privadas, “fibras E” y “fideicomisos transparentes”, que implican deuda pública o venta de activos. Tan sólo en 2016 la inversión financiada condicionada (227,887 mdp) será cuatro veces más importante que la inversión financiada directa (54,661 mdp). Otra decisión que llama la atención se refiere a las licitaciones de capacidad de generación suplementaria que en los próximos años lanzará la CFE por instrucciones de la Secretaría de Energía. En tales concursos se establecerá la ubicación más conveniente para el Sistema Eléctrico Nacional obtenida de una optimización de mínimo costo, sin embargo, los inversionistas podrán proponer una localización distinta aunque involucre transmisión adicional.

El curso que están tomando los acontecimientos nos lleva a las reflexiones siguientes:

- El Gobierno de Enrique Peña Nieto sigue utilizando los esquemas financieros que en su momento fueron denostados para justificar la reforma energética, porque ni están agotados ni son ajenos a los objetivos de su política pública de largo plazo.
- Desde finales del siglo pasado la inversión pública en el sector energético se ejerce a través de empresas productivas y organismos descentralizados, pero procurando que el sector privado sea quien ejecute los

proyectos y se quede con la propiedad de los activos. La inversión financiada directa y condicionada articula ambos objetivos y el gobierno plantea que se sigan utilizando por tiempo indefinido independientemente del mercado.

- Los proyectos financiados se introdujeron en México a raíz de la crisis financiera de 1994-1995 por recomendación de los organismos financieros internacionales. Desde un inicio sirvieron como punta de lanza para abrir el sector energético. Durante quince años se les utilizó para ampliar y profundizar la penetración de empresas privada en áreas reservadas al Estado. La reforma energética no echó fuera los proyectos financiados, al contrario, seguirán jugando un papel muy importante por razones económicas, políticas e ideologías, bajo la consigna de que es mejor que los privados se encarguen de todo.
- La reforma energética se llevó a cabo para que las empresas privadas asumiera inversiones y riesgos. Hoy vemos que el sector energético y la infraestructura privada continuarán su expansión con deuda pública y garantías gubernamentales, lo cual cuestiona la utilidad de la reforma energética para el país.
- El Gobierno federal no ha esperado que se desarrolle la competencia en el mercado y ha impulsado la competencia por el mercado. Los privados están concursado por los contratos ofrecido por las dependencias públicas, los primeros no están actuando en función de las señales que envía el mercado.
- La inversión financiada contribuye a garantizar que no falte gas natural y electricidad, cierto, pero a largo plazo desalientan al sector privado a construir infraestructura con mayor participación de capital propio y bajo su propio riesgo. La actual administración está pervirtiendo el sano desarrollo del mercado que ella misma impulsó.
- El mensaje de la Secretaría de Energía a los potenciales inversionistas es inequívoco: “ustedes pongan la central donde quieran, nosotros ponemos la transmisión aunque tengamos que realizar un esfuerzo adicional, gastar más y salirnos de la planeación de mínimo costo”. La infraestructura privada crece con recursos públicos.
- La reforma creó mercados pero éstos no son libres, están intervenidos por el Gobierno federal que decide inversiones y desinversiones a diestra y siniestra con la finalidad de que los operadores y propietarios privados crezcan y desplace a los públicos, en un proceso de privatización creciente alejado del compromiso político en el que se basó la aprobación legislativa de la reforma energética.
- La inversión financiada directa y condicionada implican deuda pública. Al obligar a las empresas productivas del Estado y organismos descentralizados a utilizar esos instrumentos, la Secretaría de Energía los está obligando a endeudarse y éstos no pueden negarse a cumplir la orden. La autoridad tutelar del sector energético se suplanta a los consejos de administración de las entidades públicas. El ejercicio de la política energética por parte de la presente administración tiene un sesgo autoritario.
- El intervencionismo de la Secretaría de Energía en gas natural propicia una costosa sobre inversión. La capacidad de importación llegará a 9 mil millones de pies cúbicos diarios en 2019, mientras que las necesidades de importaciones serán de sólo 4 mil millones de acuerdo con la prospectiva oficial. Esa manipulación del mercado también se traduce en discrecionalidad y opacidad. Un ejemplo es la orden de remplazar un gasoducto terrestre licitado por Pemex (1,980 mdd) por un gasoducto submarino licitado por la CFE (3,100 mdd) argumentando un ahorro para la administración pública de 7 mil mdd!

El Gobierno federal pretende justificar su intervención en el mercado con el argumento de la seguridad energética, pero en el fondo está la voluntad y la prisa de acelerar las actividades, las operaciones y el crecimiento de la infraestructura privada, utilizando los recursos y la deuda pública como vehículo.