

*Octavio Lara**

La Reforma Energética y la pyme industrial: líneas de oportunidad

SUMARIO: I. Introducción. II. Breviario de hechos relevantes del contexto económico, político y social. III. La Reforma Constitucional en el sector energía: génesis e implementación. IV. Algunas ideas a explorar como ventanas de oportunidad. V. Conclusiones. VI. Bibliografía.

I. Introducción

Según señala el Maestro David Ibarra, en 1950 el Ingreso Per Cápita en México a precios de 1990 era de 2085 dólares. Taiwán, Tailandia y Corea del Sur alcanzaban entre el 41 y el 44 % de ese ingreso. Para 1995 México tenía un ingreso por habitante de 5,093 dólares, que representaba el 39, 43 y 78% de Taiwán, Corea del Sur y Tailandia respectivamente. ¿Que pasó en esos 45 años? Que ha generado el estancamiento de la economía nacional que en 20 años sólo creció 1.5 veces, mientras que los países antes señalados, además de Vietnam, India, Indonesia, Chile y los Estados Unidos, en el mismo periodo hicieron crecer sus economías entre dos y 3 veces (Ibarra, 2011).

Aunque el objeto de la presente reflexión no es hacer un análisis de las causas y consecuencias del estado en que se encuentra la economía Mexicana, si intentar ser una piedra de toque de las reflexiones que busquen como resultado que la reforma Constitucional al sector energético de finales del 2013 y las consecuen-

* Vicepresidente del Comité de Energéticos de CANACINTRA.

tes leyes secundarias vigentes a partir del 2014, sean el detonador de la reindustrialización del país, pero sobre todo un impulso al fortalecimiento de la pequeña y mediana empresa, buscando en este proceso no cometer los errores anteriores.

Este estudio no pretende diseñar un nuevo programa de desarrollo de la política industrial mexicana, en primer lugar por la cantidad de horas de análisis de brillantes mentes que han explorado las razones y sin razones por las que nos encontramos en la situación económica y política que prevalecen al día de hoy; si bien cada una de estas, desde posiciones ideológicas diversas arriban a conclusiones divergentes, existe un común denominador en todas ellas, que durante ya casi tres décadas el país esta peligrosamente atorado en la transición entre dos paradigmas económicos conceptualmente antagónicos, la protección del mercado interno vs la globalización de los mercados.

Lo anterior ha creado el desarrollo de dos escenarios, no libre de disensos políticos y sociales, que han retrasado la incorporación del país a la integración de la economía global, generando con esto una separación entre la macro y la micro economía. Esto ha ensanchado la brecha entre ricos y pobres, generando en consecuencia mayores concentraciones de capital y una menor distribución del ingreso entre la sociedad, con las consiguientes inestabilidades sociales.

Este fenómeno dicho sea de paso no es exclusivo de nuestro país y para muestra están las recientes manifestaciones en España, Grecia, Alemania y Estados Unidos. Existen artículos que señalan que en los últimos 30 años la concentración del capital se ha incrementado en al menos 10 por ciento.

Si lo anterior es cierto para países desarrollados como los mencionados, la situación se agudiza en países en desarrollo como el nuestro, que si bien no es el único factor, si es uno de los elementos obligados de análisis para buscar respuestas al desempleo, subempleo, pobreza y violencia que aquejan a México en estos momentos.

El distanciamiento entre la macro y la microeconomía, después del Consenso de Washington en los años ochenta, es sin duda uno de los factores de la convulsa inestabilidad social en una parte importante de países latinoamericanos, al no haber podido hacer converger los intereses de la inversión extranjera con los del interés nacional.

En este contexto, esta reflexión está integrada por una sección de antecedentes que nos permitan ver los errores cometidos en el pasado para evitar incurrir en ellos dentro del marco de implementación de la Reforma Energética. De igual modo, incluye una sección de instrumentos legales de fomento de la industria nacional, en particular de las pequeñas y medianas empresas y finalmente incluye observaciones de algunos temas que vemos como riesgos y ventanas de oportunidad en la implementación de la misma.

II. Breviario de hechos relevantes del contexto económico, político y social

- Según el INEGI en los últimos 12 años la manufactura ha perdido tres puntos porcentuales del total del PIB Nacional, perdiéndose más de 700 mil empleos. ¿Dónde está esa mano de obra calificada?
- Del 2000 al 2010, aunque las exportaciones manufactureras crecieron a una tasa del 6.1% anual, el empleo del sector disminuyó en 67 mil plazas anuales promedio.
- Derivado de la desindustrialización en la industria metalmecánica en los últimos cuatro años, de los 68 subsectores que la componen, sólo 24 mostraron un avance marginal en su producción, siendo el balance una caída del 6.4 % del valor de la producción y en una pérdida de 135 mil puestos de trabajo.
- En México las maquiladoras representan más del 50% de las exportaciones manufactureras, con tasas de crecimiento anual del 15% en generación de empleo hasta el 2007, llegando a representar el 30% del empleo manufacturero, con un % de contenido nacional del 2.5% y un muy bajo aprendizaje tecnológico local.
- El gasto en investigación y desarrollo se rezaga con un .46% del PIB, frente a un promedio del 2 y 3% en países OCDE y otros emergentes.
- En los hechos, lo que ha ocurrido es que si se ha garantizado a la industria la posibilidad de contar con insumos baratos para la producción, pero esto ha sido en detrimento de la manufactura nacional que ha sido sometida a una competencia injusta contra productos subsidiados, subvaluados y productos de un capitalismo de Estado que choca contra las reglas de mercado que supuestamente todos los países dentro de la OMC practican.
- Se dice que al dejar todo a las libres fuerzas del mercado la productividad aumenta y consecuentemente también la competitividad que debe de reflejarse en economías de escala, en flujos de información constantes sobre mejoras en los procesos productivos y en otros aspectos que darían por resultado mayores tasas de crecimiento. Lo cierto es que las empresas del sector industrial

OCTAVIO LARA

han tenido que enfrentar obstáculos extraordinarios en cuanto a los costos que supusieron la apertura y desregulación, mismos que se han traducido en un debilitamiento de la planta industrial del país.

- La estabilidad macroeconómica no ha sido suficiente para impulsar el crecimiento del PIB, ¿está la política económica de Asia basada en la estabilidad macroeconómica?
- A diferencia de los países que siguieron el Consenso de Washington, los países Asiáticos liderados por China siguieron una política de apoyo a la industria manufacturera, con los resultados que hoy tenemos a la vista.
- Los grandes imperios a lo largo de la historia de la humanidad han privilegiado el proteccionismo nacional, como cimiento base de su crecimiento, desde Roma y en la época moderna del Imperio Británico, pasando por Estados Unidos y ahora los países Asiáticos.
- Los puestos de trabajo de la industria manufacturera son mucho más valiosos y bien remunerados que los del sector comercio y agrícola.
- China exporta a México once veces el volumen que México exporta a ese país.
- Superado el Consenso de Washington, dicho estos por economistas como Dani Rodrik, la política industrial vuelve a convertirse en parte sustantiva de las políticas de Estado, que ven en su intervención un vehículo para apoyar los procesos de industrialización, a través de acciones que buscan objetivos y metas de industrias claves, con vocación exportadora y alta capacidad de generar cadenas productivas (Rodrik, 2004).
- Los niveles de industrialización adecuados para la población del país no se alcanzarían al cambiar el paradigma económico en los años 80, y enfrentar la planta productiva a la competencia internacional.
- El sector secundario pasó en promedio del 32% al 26% del PIB y el manufacturero del 22.4% al 17.2%. Ello significó una desindustrialización de México frente a países emergentes, que han aumentado su tasa de crecimiento industrial a tasas del 6 al 12% anual, aumentando la participación del sector manufacturero en el PIB a niveles del 24% como Corea del Sur y 40% en el caso de China.

REFORMA ENERGÉTICA Y LA PYME INDUSTRIAL: LÍNEAS DE OPORTUNIDAD

- El crédito de la banca privada y de desarrollo entre 1997 y 2005 cayó alrededor de 30%. Del 2006 a 2010 mejoró pero no lo necesario, lo que deja a la industria manufacturera con un déficit, sobre todo en lo que corresponde al financiamiento para ampliación e innovación de la capacidad productiva.
- México tiene una de las tasas más bajas de financiamiento en relación con el PIB. Requiere de una nueva política financiera que canalice mayores recursos a la inversión, particularmente créditos de equipamiento para la expansión y modernización productiva y capital de riesgo.
- Se requiere una renovada visión territorial y un plan de fomento regional a la inversión estratégica pública y privada en infraestructura, para mejorar esa productividad sistemática.
- Revisar la reforma financiera para ver si establece más asignación a capital de riesgo y créditos refaccionarios para la creación de empresas y modernización tecnológica, estableciendo controles selectivos para que se canalicen más fondos a las pymes.
- NAFIN debe de operar como Banca de primer piso y revisar los mecanismos que otorgan los programas de economía (emprendedor, etc.).

III. La Reforma Constitucional en el sector de energía: génesis e implementación

El 20 de diciembre del 2013 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución. En dicho decreto se incorporan 21 artículos transitorios que señalan los términos y condiciones sobre los cuales en el transcurso de los siguientes 120 días deberán de estar publicadas las leyes secundarias y los reglamentos correspondientes. En términos generales, esta reforma abre al sector privado la participación tanto en el sector hidrocarburos como en el sector eléctrico, en éste último con algunas limitantes como es el caso de la transmisión y la distribución. La legislación secundaria implicó la promulgación de un paquete de 21 Leyes entre aquellas que fueron creadas ex profeso y aquellas que fueron reformadas, siendo éstas la nueva regulación aplicable al sector hidrocarburos y al sector electricidad.

En particular y para los objetivos del presente trabajo, nos limitaremos al análisis de: la Ley de la Industria Eléctrica, la Ley de Hidrocarburos y las correspondientes Leyes de Petróleos Mexicanos y Comisión Federal de Electricidad en materia de contenido nacional, el cual no solamente fue a lo largo del proceso reformador, el argumento toral de la CANACINTRA, sino que ésta, como representante de los industriales mexicanos, tiene un asiento en los Consejos Consultivos de Hidrocarburos, de la Industria Eléctrica, así como en el Consejo Consultivo para el Fomento Industrial de Cadenas Productivas que prevé el artículo 125 de la Ley de Hidrocarburos.

Es importante señalar que a diferencia de la Ley de Hidrocarburos, que establece ex profeso un porcentaje mínimo de contenido nacional gradual que va del 25 al 35% en los próximos 10 años (salvo en Aguas Profundas), la ley de la Industria Eléctrica no lo hace, lo cual obedece a las características técnicas de cada una de estas industrias, pues mientras que en la del petróleo el legislador consideró conveniente establecer un porcentaje inicial que fomentara la industria nacional, pero sin causar distorsiones que fueran contraproducentes a la misma, como sucedió en otros países que pasaron por el mismo proceso de liberación, en la industria eléctrica no se previó el mismo criterio, ya que en este sector la capacidad de la industria nacional ha estado históricamente por encima del porcentaje del 35%, tal como sucedió en los años 80, en los que el porcentaje en algunas áreas de la Comisión Federal de Electricidad (CFE) llegó hasta el 80%.

En este contexto es importante señalar que el éxito o fracaso del mandato descrito recaerá en la Secretaría de Economía, ya que ésta con la opinión de la Secretaría de Energía, definirá las estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria de hidrocarburos, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas; para lo cual como se indicó anteriormente, existen sendos apartados tanto en la Ley de Hidrocarburos como en la Ley de la Industria Eléctrica, dedicados exclusivamente a la cobertura social y al desarrollo de la industria nacional, donde se prevén mecanismos de promoción de desarrollo económico, los cuales, en términos generales abordan los siguientes puntos:

- Fomento de cadenas productivas locales: La Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía, definirá las estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales.
- Localización de oportunidades de negocio: identificar los sectores industriales y las regiones en que se enfocará la estrategia, llevando a cabo, incluso, la

contratación de estudios que identifiquen los productos y servicios existentes en el mercado, así como a los proveedores que los oferten.

- Implementar programas para el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales.
- Desarrollo de programas de apoyo para asistencia técnica y financiera.
- Integración de un consejo consultivo que estará encargado de la definición de políticas, criterios y metodologías para el diagnóstico de la oferta de productos, bienes y servicios; la promoción de la industria nacional y la formación de cadenas productivas regionales y nacionales, así como desarrollo de talento humano, innovación y tecnología.

Dichas iniciativas serán coordinadas por la Secretaría de Economía y para financiarlas se crea el “Fideicomiso Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Energética”, el cual estará a cargo de la Banca de Desarrollo y tendrá por objeto promover el desarrollo y competitividad de proveedores y contratistas locales y nacionales, a través de esquemas de financiamiento y de programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación, con el fin de cerrar las brechas de capacidad técnica y de calidad, dando especial atención a pequeñas y medianas empresas.

Adicionalmente, la Secretaría de Energía, la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, con la opinión de la Secretaría de Economía, deberán establecer que en las asignaciones, los contratos y permisos para la exploración y extracción, se dé preferencia a la adquisición de bienes nacionales y a la contratación de servicios de origen nacional que se encuentren bajo las mismas circunstancias, e igualdad de precios, calidad y entrega oportuna.

En función de lo anterior, en la reforma de mérito encontramos los lineamientos generales que deberán de servir de plataforma de apoyo para una reactivación de la industria nacional, sin embargo, falta quizá la parte más difícil, que es la implementación de estos programas para que logren incentivar el crecimiento de la producción, y en su caso, la transferencia de tecnología, lo cual tenga como resultado un incremento en más y mejores puestos de trabajo.

Junto con lo anterior, el 13 de noviembre del 2014 fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que emite la metodología para la medición del contenido nacional en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y de la industria eléctrica nacional.

Estas son las principales disposiciones que serán el andamiaje jurídico para que la industria nacional y dentro de ella las pequeñas y medianas empresas, participen de la apertura del sector que permita el desarrollo de la industria nacional y en su caso fomente alianzas estratégicas con empresas extranjeras que resulten en esquemas de transferencia de tecnología. Si bien sería deseable impulsar reglas más ambiciosas en pro del desarrollo industrial del país, son un primer paso que obliga a la sociedad a estar vigilante de su estricto cumplimiento, pues sólo así se logrará proteger la planta productiva nacional y los empleos que esta representa.

IV. Algunas ideas a explorar como ventanas de oportunidad

Modelos de negocio

El motor de crecimiento de la economía nacional está en el mercado interno, ya que como se ha demostrado en el último cuarto de siglo, el mercado de exportación no ha alcanzado a reducir las terribles inequidades sociales.

Esto cobra mayor relevancia cuando vemos que el paradigma keynesiano da un giro violento del Estado nacional al libre mercado a partir del final de la segunda guerra mundial. En este contexto, nuestro país al igual que el resto de América Latina, en ocasiones a su pesar, siguió los fundamentos previstos en el Consenso de Washington, el cual como máxima sugirió que la mejor política industrial era el que no hubiera política industrial nacional. Lo anterior llevó a liberar los mercados tanto internos como externos y a reducir o eliminar barreras arancelarias sin fortalecer en esta transición instituciones gubernamentales que fueran un contrapeso a la globalización entendida como un orden financiero y productivo supranacional, que en principio transfirió a la inversión extranjera el liderazgo como el motor del financiamiento del desarrollo nacional.

Sin menospreciar el concepto de productividad y eficiencia que este modelo enalteció, derivado del modelo de sustitución de importaciones que privó en nuestro país durante la primera mitad del siglo pasado, no podemos dejar de reconocer que la transición entre estos dos modelos ha tenido atrapado al país en márgenes de crecimiento del PIB muy por debajo de los niveles necesarios para salvaguardar los derechos sociales, bastión éstos de la paz social que hoy vemos sojuzgada por protestas en absoluto legítimas.

En este marco referencial y atendiendo a la información publicada por la Secretaría de Economía, siete de cada diez empleos en México son generados

por la pequeña y mediana empresa (pymes), lo cual no dista mucho del promedio de la gran mayoría de los países del mundo desarrollados y en desarrollo, los cuales consideran a estas empresas como un importante instrumento de redistribución de la riqueza mediante la generación de empleos formales, fortaleciendo substancialmente la seguridad social.

La gran mayoría de los países identifican como fortalezas de la Pymes la capacidad de identificar oportunidades, emprender, innovar, crear y en especial el ser polivalentes como consecuencia de la necesidad. En particular, en el caso de México destacan dos fortalezas que les han permitido a estas empresas sobrevivir y en algunos casos crecer, a pesar de los embates de la transición antes referidos, las cuales son: la independencia financiera y la capacidad de adaptarse rápidamente a las condiciones de los nuevos mercados; lo que ha permitido a la industria en general operar a un 70% de su capacidad productiva en promedio.

La independencia financiera, entendida como el resultado del abandono de la Pymes por parte del sector financiero después de la debacle de 1985, generó mecanismos de financiamiento distantes de las instituciones financieras tanto de desarrollo como privadas, al convertirse aquellas en Banca de segundo piso. En este contexto la Pyme tuvo que aprender a buscar fuentes de financiamiento alternas, en ocasiones muy creativas, aumentando su capacidad de adaptación al entorno y la velocidad para la toma de decisiones, demostrando con base al *"Origen de las especies"* que siempre un comando será más veloz que un batallón.

Estas características que sin duda resaltan en la experiencia mexicana, son baluartes de los cuales se puede partir para la implementación de programas gubernamentales a los tres niveles de gobierno, en el marco de la Reforma Energética. Si bien tanto las leyes en materia de hidrocarburos y de electricidad prevén apartados respecto del contenido y la industria nacional, es necesario que las Secretarías de Economía, Hacienda y Energía, establezcan programas conjuntos que logren cambiar el paradigma que al día de hoy priva en el mercado.

Algunas ideas al respecto son por ejemplo: el fomentar la creación de consorcios nacionales con base en su independencia y en su capacidad de adaptación probadas, es decir, proyectos de asociación entre pares que logren cubrir en conjunto demandas de bienes y servicios que no podrían lograr en lo individual. Adicionalmente crear esquemas financieros de garantías y contragarantías que les permitan en conjunto competir y cumplir con las condiciones establecidas en las licitaciones que tanto el Estado como las Empresas Productivas del Estado generará en los años por venir.

En este orden de ideas, un programa como el descrito sin que necesariamente le implique al Estado una erogación sustantiva del presupuesto federal,

puede generar la creación de grupos de interés de productores de bienes y servicios específicos que cumpliendo con las condiciones previamente determinadas, califiquen para que adicionando su oferta puedan competir en igualdad de condiciones en licitaciones que al día de hoy sólo está reservada para grandes empresas nacionales o extranjeras.

La figura jurídica “consorcio”, que ya es manejada en licitaciones internacionales, puede ser utilizada también para fomentar la asociación de Pymes que de manera gradual vayan cumpliendo con estándares cada vez mayores. Lo que le permitiría a estas ir paulatinamente migrando de su condición de subcontratista, en ocasiones hasta en un décimo nivel, por el de socios o asociados comerciales.

Otro programa que merece mención aparte es el fomento más activo y efectivo de la integración entre las Universidades -Institutos de Investigación- y estas industrias para la implementación de nuevas tecnologías. En efecto, la velocidad en la decisión y en particular el relativo menor costo que implicaría para la Pyme la implementación y desarrollo industrial de una tecnología desarrollada en el seno de una institución académica, sería una ventaja competitiva substancial en comparación con aquellas grandes empresas que necesitan una gran cantidad de tiempo para tomar una decisión, esto sin considerar el riesgo y costo que les implica la adopción de nuevas tecnologías que no estén probadas en el mercado.

Las grandes corporaciones en muchas ocasiones son renuentes a modificar sus procesos productivos y con mayor razón al tratarse de tecnologías que se encuentran en procesos experimentales o en fases iniciales de desarrollo. Por el contrario, en el caso de la Pyme su capacidad para tomar decisiones rápidas aunado a la subutilización de su capacidad instalada, puede ser un lugar ideal para el desarrollo de nuevas tecnologías que se encuentren en ciernes, o dentro de una tesis de maestría o doctorado esperando una oportunidad en un estante de una institución académica. Así, con el apoyo de un programa de gobierno enfocado y medible no hacia una empresa en particular sino hacia sectores tecnológicos como biotecnología, agroindustria, aeronáutica, nuevos materiales, energías renovables entre otros, las Pymes pueden convertirse en una natural incubadora de desarrollo tecnológico a un costo y riesgo menores que aquellas que a lo largo de estos últimos años han sido su némesis.

Podría ser un escenario de ganar-ganar. Imaginemos que con un crédito blando o a fondo perdido ponemos a trabajar esa línea de producción que al día de hoy está parada por falta de mercado, contratando los operadores que se necesitan para operar la misma, con un nuevo material que acaba de ser probado exitosamente en prototipo en una universidad. De tener éxito en el mercado las utilidades se reflejarían en la empresa, en la universidad que tendría capacidad

REFORMA ENERGÉTICA Y LA PYME INDUSTRIAL: LÍNEAS DE OPORTUNIDAD

económica quizás para seguir haciendo más inversión, y ganaría el Estado por partida doble al reducir la tasa de desempleo y recaudar impuestos.

Modelos como éstos, repetibles en sectores con empresas tractoras, podrían generar un impacto significativo en la industria, si tomamos en cuenta que según cifras del INEGI alrededor del 30% de la planta productiva instalada no está actualmente en operaciones.

Otra propuesta que sería digna de análisis es el aprovechar el Registro Nacional de Proveedores para que aquellas empresas que se encuentren en él, puedan obtener puntos adicionales para aquellos licitantes que las invite a sus propuestas técnicas en licitaciones internacionales. El anterior planteamiento trae a debate la diferencia entre la industria nacional y la empresa mexicana. La pregunta es cómo distinguir entre una empresa que tiene 500 empleados en Sinaloa y aquella que siendo subsidiaria de una empresa extranjera tiene sólo una oficina virtual en el país, si ambas fueron constituidas en México y por ende, legalmente ambas son mexicanas. En efecto, una vez que los socios extranjeros renuncian a la jurisdicción de los tribunales de los que son nacionales (cláusula Calvo) no existe diferencia entre una y otra. Ahora bien, desde un punto de vista económico y principalmente desde la perspectiva de contenido nacional, la diferencia no deja lugar a dudas (Lara, 2014. Pág 28). Un empresario que tiene un pequeño taller con 30 colaboradores, hábiles para implementar soluciones pues a lo largo de los años es lo que los ha mantenido compitiendo en el mercado local, un día le proponen que manufacture un tornillo con características muy específicas, que a momento no produce y para hacerlo necesitaría solicitar un crédito para implementar esta nueva línea de producción. Sin embargo, dado que esta sugerencia no viene aparejada de ninguna certeza de compra, es muy poco probable que el industrial se arriesgue a entrar en esa aventura por interesante que pueda parecer. No obstante, la decisión de negocios puede cambiar si lograra reducir su incertidumbre; por ejemplo, si no se garantizara la compra, pero a cambio se le ubica en el lista de proveedores de tornillos certificados, este le daría un valor adicional al licitante, que en igualdad de circunstancias, estará integrando su propuesta con las demás empresas de tornillos certificadas.

Es este escenario, no sólo se puede abordar el contenido nacional, sino que incluso puede incentivarse el desarrollo y transferencia de tecnología en la industria nacional, lo cual es uno de los objetivos principales de todo Estado moderno.

Es importante aclarar de lo anterior que con esta idea no se está protegiendo empresas mexicanas, sino a la industria nacional, porque como ya se señaló con anterioridad, no hay diferencia entre dos empresas constituidas en México, no obstante que todas las hay desde un punto de vista económico. Así, los licitadores al implementar las reglas que inviten a las empresas licitadoras

tes, independientemente de su nacionalidad, a que integren una “empresa proveedora registrada” dentro de sus propuestas, lo harán porque esta elección puede ser la diferencia entre ganar o perder dicha licitación. Abre un escenario no sólo de mayor certidumbre en el mercado nacional para esta última, sino que la convierte en una competidora en mercados internacionales, pues es muy probable que ese mismo producto se necesite en cualquier otra licitación similar en otra parte del mundo.

Al respecto resulta relevante subrayar que ya existe un antecedente en la legislación de compras del gobierno que prevé que las personas físicas y empresas que tengan dentro de su personal, por lo menos un 5% de personas discapacitadas, tendrán puntos adicionales en licitaciones. Asimismo, un esquema como el planteado no es discriminatorio en términos de los Tratados de Libre Comercio firmados por México en el Capítulo de Compras de Gobierno, ya que de la lectura de ellos en su parte conducente se desprende que el destinatario de la disposición es el participante en la licitación, al señalar que no se podrá discriminar o dar un trato diferente al nacional a cualquier concursante de una licitación. Pero esta disposición no se refiere a la empresa en México que sea subcontrata por el licitante, nacional o extranjero, que incluso pueda necesitar para ganar el concurso. Finalmente la aplicación de un incentivo así sería de aplicación voluntaria.

Otra área de oportunidad para la Pyme se encuentra en las energías renovables. Si bien esta oportunidad no nace con la reforma de mérito, si resulta un impulso al sector si tomamos en consideración que la Ley General de Cambio Climático establece que para el año 2014, el 35% de la energía que se genere en el país deberá de provenir de energías renovables.

Lo anterior constituye una ventana de oportunidad si consideramos que estas tecnologías son relativamente nuevas en el mundo, lo que implica que el conocimiento se encuentra más equilibrado entre los diferentes países, a diferencia de otros sectores de la ciencia y tecnología en que la brecha entre países desarrollados y en desarrollo es casi inalcanzable. En este sentido, por muchos años la preocupación del Estado mexicano, a través de la secretaría del ramo, ha sido generar la suficiente energía para satisfacer la demanda nacional, al mismo tiempo de ser uno de los pilares del desarrollo de la economía nacional. No es sino a principios del siglo XXI con la publicación del Protocolo de Kioto y la difusión intensa de los efectos del cambio climático, que las energías renovables tienen un renovado impulso y comienza a cobrar fuerza el concepto de consumo eficiente de energía.

El efecto de la implementación de estas políticas de Estado, como era de esperarse, tiene su impacto en la legislación fiscal, cuando en el 2005 se agrega la

fracción XII al artículo 40 de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Esta fracción estuvo en peligro de desaparecer durante el proceso legislativo de la Reforma Fiscal del año pasado, pero logró mantenerse, ahora como la fracción XIII del artículo 34 de la ley relativa. Esta fracción establece en términos generales que la inversión que se realice en la adquisición de maquinaria y equipo, para la generación de energía con fuentes renovables o cogeneración, se podrá deducir al 100% en un ejercicio, fiscal, siempre que los mismos sean utilizados por lo menos durante los cinco años siguientes al ejercicio en el que fueron deducidos.

En aquel año de 2005 el legislador señaló en su exposición de motivos, entre otros temas lo siguiente: "... un aspecto importante que puede contribuir a que en México se aproveche en mayor medida el potencial que tiene el país para la generación de energía a través de fuentes renovables, es el otorgamiento de tratamientos fiscales favorables que promuevan la inversión en este tipo de proyectos, los cuales además pueden representar una fuente de generación de empleos e inversión productiva...."

Como puede observarse, hasta este momento hemos hablado de generación, pues es hasta el 2008 que entra en vigor la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía y el consecuente nacimiento de la CONUEE, como órgano desconcentrado de la Secretaría de Energía, donde el concepto de eficiencia cobra relevancia. No obstante lo anterior, no podemos pasar por alto los esfuerzos que en materia de eficiencia energética ha llevado a cabo el Fideicomiso Para el Ahorro de Energía desde 1990, el cual implementó a lo largo de los últimos años programas como el de sustitución de lámparas incandescentes, o el de sustitución de refrigeradores; o los programas de asesoría y apoyo financiero al sector industrial en materia de eficiencia energética.

En este punto y en el marco de las leyes secundarias, vale la pena preguntar si es viable pensar en un incentivo fiscal para las inversiones que se realicen en maquinaria y equipo, en eficiencia energética y no sólo en generación, como por ejemplo, en el caso de un hospital que no sea viable económicamente para un proyecto de autoabastecimiento por parte de algún desarrollador de proyectos renovables, pero que sin embargo, si fuera viable como un proyecto de eficiencia energética, ya que en éste pueden estar involucrados varios sistemas que en conjunto logren la optimización del consumo de energía eléctrica, vgr, iluminación, sistema eléctrico (cambio de cableado o subestaciones) térmico, fotovoltaica (paneles), cogeneración, etc. Todos estos sistemas conforman un todo, que en su conjunto dan como resultado un menor consumo de energía de la red y por ende un menor monto a pagar en la factura eléctrica.

En este orden de ideas, la inversión que puede llegar a ser significativa a la luz del artículo de la Ley del Impuesto sobre la Renta arriba citado, no sería en

su totalidad beneficiaria del instrumento fiscal, pues sólo serían afectos al incentivo el monto de la inversión en los paneles y equipos de cogeneración, dejando fuera los demás sistemas necesarios para cumplir con el objetivo del proyecto; siendo este quizá, un factor por el que no se lleva a cabo.

Sería interesante verificar el impacto directo que ha tenido esta disposición en el desarrollo de los mercados de renovables desde su entrada en vigor. La lógica de los desarrolladores de proyectos renovables a gran escala está sustentada en proyectos de suministro de energía (PPA's por sus siglas en inglés.) de largo plazo con clientes de alto nivel crediticio. La lógica de los proyectos de eficiencia energética es que son menos intensivos en mano de obra, financiamiento, gestión administrativa, etc. y en consecuencia muchas veces replicables dentro de un sector que no cuenta con los niveles de calificación crediticia requerida por las instituciones financieras. El desarrollo de grandes proyectos de generación.

Es de reconocerse el esfuerzo que le significa a la recaudación del país el otorgar incentivos como los antes señalados; sin embargo sería recomendable analizar si este sacrificio no se compensa contra la reducción de inversión en generación de energía que hacemos como país y de la recaudación a través de la generación de riqueza que el desarrollo de este nicho de mercado puede generar (Lara, 2014. Pág 26).

Sobre el aprovechamiento de la empresa Pyme en la coyuntura de la Reforma Energética, resulta importante destacar los casos que ejemplifican su reto y oportunidad. La Ley del Impuesto Sobre la Renta vigente en su artículo 32, prevé que los intereses que pague una empresa mexicana a un residente en el extranjero, no serán deducibles cuando éstos rebasen el equivalente al 3 a 1 de su capital, es decir, serán deducibles los intereses que se paguen, siempre y cuando éstos no rebasen tres veces el capital contable de la empresa. Ahora bien, por su parte el artículo 9 de la misma ley, dispone que se le dará el *tratamiento* de interés a la ganancia o pérdida cambiaria derivada de la fluctuación de la moneda. Todos los países miembros y no miembros de la OCDE utilizan estas reglas como una de las maneras para evitar que empresas de un mismo grupo de interés económico manipulen sus operaciones entre sí, para erosionar la base de tributación de los países donde operan. Incluso hay países que aplican esta misma regla pero en condiciones aún más restrictivas como: Brasil (2 a 1), Francia (1.5 a 1), Estados Unidos (1.5 a 1), por mencionar algunos. En ese sentido, en el año de 2012 el Servicio de Administración Tributaria emitió el criterio normativo 00/01/ISR, que establece que la pérdida cambiaria derivada de deudas contraídas con partes relacionadas residentes en el extranjero no serán deducibles para efectos de Impuesto Sobre la Renta. Cabe destacar que si bien estos crite-

REFORMA ENERGÉTICA Y LA PYME INDUSTRIAL: LÍNEAS DE OPORTUNIDAD

rios normativos no son obligatorios para el contribuyente, sí es el criterio que la autoridad seguirá en caso de una revisión, por lo que, finalmente tendrá un efecto para con el contribuyente.

Como sabemos, los proyectos de infraestructura energética son intensos en capital así como en tecnología e insumos, por lo cual, no obstante que la empresa tomó en cuenta todas estas disposiciones al momento de estructurar la operación, este criterio podría derivar en consecuencias no deseadas. El criterio normativo en comento redundaría en que si registra una pérdida cambiaria derivada del monto de las facturas no pagadas, ésta tendrá que acumularse al resto de las deudas como interés y el monto de este interés que rebase tres veces el capital contable, no será deducible.

Derivado de lo anterior, la empresa en México se podría enfrentar a una desagradable sorpresa si adicionalmente al no haber podido pagar las facturas dentro del año fiscal y se dan las circunstancias arriba descritas, pasado el tiempo y con base a las facultades de comprobación de cumplimiento de obligaciones fiscales del SAT, se podría determinar un ajuste del resultado fiscal reportado. Lo anterior podría acontecer al señalarse expresamente por la ley que a la pérdida cambiaria se le dará el tratamiento de interés que prevé la ley, más no aclara que sea interés. La razón de lo anterior, es precisamente porque la naturaleza de la mencionada pérdida y del interés derivado de una operación de financiamiento son radicalmente diferentes. El interés, de manera muy simple, es el costo (rendimiento) del dinero en un periodo de tiempo. En el caso de la multicitada pérdida se trata de un costo adicional que tiene el deudor al momento de pagar su deuda por la diferencia que cueste en pesos la cantidad que deba, derivado del ajuste cambiario.

Otro ejemplo de distorsión lo constituyen las empresas integradoras, que si bien han existido en la legislación mexicana desde hace más de 22 años, ahora en el marco de la reforma energética pueden retomar una posición preponderante en la forma de integrar cadenas productivas para competir por algunos de los proyectos de infraestructura que se generan en el sector de la energía. Sin embargo, estas empresas integradoras pueden llegar a confundirse con las empresas integradoras que fueron creadas por la reforma fiscal del 2013, las cuales surgen como la alternativa al régimen de consolidación fiscal que fue derogado en la misma Ley.

En función de lo anterior se distinguen las empresas integradoras creadas por decreto presidencial del 6 de mayo de 1993, el cual buscaba en términos generales fomentar la organización interempresarial de las pequeñas y medianas empresas para incrementar su capacidad de negociación tanto para la adquisición de materias primas, como para incrementar su cadena de proveeduría y participación en el mercado interno como exportador. Este decreto ha continua-

do vigente substancialmente en los mismos términos salvo por una modificación al mismo en 1995 y que en general establece en ocho artículos que éstas serán personas morales legalmente constituidas, que prestaran servicios especializados a sus socios (personas físicas o empresas integradas) tecnológicos, promoción, comercialización, diseño, subcontratación de productos y procesos, obtención de financiamiento, fundamentalmente.

Asimismo el decreto prevé limitantes a estas empresas como el que las integradoras no pueden participar en forma directa o indirecta en el capital de las empresas integradas, o que sus ingresos sólo pueden provenir de cuotas, comisiones y honorarios por la prestación de los servicios arriba señalados. Otro de los beneficios que este decreto otorgaba, era que el régimen fiscal aplicable a estas empresas era el del régimen simplificado previsto en la Ley del ISR.

Si bien este programa no tuvo el impacto industrial que se buscó en sus inicios, lo cierto es que el Padrón de Empresas Integradoras que hoy administra el INADEM puede tener un potencial interesante de desarrollo tanto en el mercado de hidrocarburos como en el eléctrico.

Ahora bien, el 11 de diciembre 2013 fue publicada en el diario oficial la Reforma Fiscal, la cual dentro de otras modificaciones derogó el régimen de consolidación fiscal, el cual en principio permitía, no sin muchas complejidades, el tributar como una sola unidad económica a un grupo de empresas que su tenencia accionaria fuera propiedad en su mayoría de una de las empresas del grupo a la que se le llamaba controladora. En este régimen, la empresa controladora tenía la opción de consolidar los resultados fiscales de las controladas (pérdidas o utilidades) para efectos del pago del impuesto anual. Como se señaló anteriormente, esta derogación trajo consigo la incorporación a dicha ley de un régimen alterno, al que el legislador llamó integradoras. Así, las controladoras se convirtieron en integradoras y las controladas en integradas. Si bien al detalle técnico este régimen tiene diferencias substanciales con el primero, el principio general sigue siendo el mismo, es decir, permitir a un grupo económico el sumar y restar pérdidas y utilidades para efectos de consolidar su resultado fiscal anual.

La naturaleza de una y de otra son radicalmente distintas. Mientras que de las primeras mencionadas son empresas de servicios que no pueden ser propietarias de acciones de sus empresas integradas, en las segundas el objetivo mismo de la integradora es ser la propietaria al 80% mínimo de las empresas integradas.

Al no habernos dado el legislador una distinción entre ellas, definiré a las primeras como integradoras de servicios y a las segundas integradoras de capital. Las integradoras de capital les aplica el capítulo VI del Título II de la Ley del Impuesto sobre la Renta, es decir la nueva consolidación. A las integradoras de servicios les es aplicable ahora el régimen general de ley previsto en título II de

la misma ley (Lara, 2015. Pag 24). En efecto, no obstante que el decreto de creación de las integradoras de servicios contemplaba como beneficio fiscal la aplicación del régimen fiscal simplificado, en particular el artículo 84 de la Ley abrogada, en la Ley vigente se elimina este beneficio por lo que éstas ahora tributan en el régimen general, lo cual evidencia una incongruencia en dos disposiciones legales (un decreto presidencial y una ley federal). De este modo, instrumentos legales que pueden ser importantes para potenciar el desarrollo y el mercado interno, se le limitan al no haber una política pública armonizada.

V. Conclusiones

- El sector energía, ya sea en petróleo o en electricidad, son áreas intensivas en capital, lo que en automático puede segregar a la pyme mexicana.
- Los apartados de contenido nacional en las Leyes de Hidrocarburos y de la Industria Eléctrica crean un margen de maniobra para el desarrollo de las pymes.
- Con el apoyo del Estado deben de crearse mecanismos innovadores que garanticen la participación de la pyme, impulsando su desarrollo en la industria nacional y la transferencia de tecnología.
- Deben desarrollarse mecanismos de garantías y contragarantías que le permitan a los consorcios de pymes el participar en los grandes proyectos del sector.
- Deben de buscarse esquemas de financiamiento donde se equiparen las tasas de interés locales con aquellas que ofrecen los mercados internacionales, ya que este diferencial de tasas en ocasiones define al ganador de una licitación internacional.

VI. Bibliografía

De María y Campos, M. (2012) Una nueva estrategia para la reindustrialización y el desarrollo tecnológico de México. en Oropeza, A. Coord.(2012). *México 2012: La responsabilidad del Porvenir*. México: Instituto de Investigaciones UNAM Jurídicas.

OCTAVIO LARA

- Gutiérrez, M., R.(2012) *Hacia la reindustrialización de México en Oropeza*, A. Coord.(2012). *México 2012: La responsabilidad del Porvenir*. México: Instituto de Investigaciones UNAM Jurídicas.
- Ibarra, D. (2011) *Ensayos sobre Economía Mexicana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Lara, O. (Julio 2014) *Empresas Mexicanas vs Industria*. *Energía Hoy*: 124, 26-27.
- _____ (Agosto 2014). *La eficiencia energética y los incentivos fiscales*. *Energía Hoy*: 125, pp 26-27.
- _____ (noviembre 2014) *Los gastos a prorrata en el sector de energía*. *Energía Hoy*: 128, pp 28-29.
- _____ (Diciembre 2014) *Energía renovable para pequeñas y medianas empresas*. *Energía Hoy*: 129, p 26.
- _____ (Febrero 2015) *La Reforma Energética a seis meses*. *Energía Hoy*: 131, pp 26-27.
- _____ (Marzo 2015) *Integradoras de Capital vs. las de Servicios*. *Energía Hoy*: 132, pp 24-25.
- _____ (Abril 2015) *Estado de Derecho y polarización social*. *Energía Hoy*: 133, pp 26-27.
- _____ (Mayo 2015) *“El Fraude a la Ley”: una herramienta contra la corrupción*. *Energía Hoy*: 134, pp 28-29.
- Rodrik, D. (2004). *Industrial policy for the twenty-first century*. CEPR Discussion Paper No. 4767. Disponible en SSRN: <http://ssrn.com/abstract=666808>