

COMPETITIVIDAD Y GOBERNABILIDAD

Francisco BARNÉS DE CASTRO

En el presente trabajo me referiré a un tema sobre el que existe preocupación creciente, que es la necesidad de recuperar nuestra capacidad de transformación en áreas estratégicas para la nación, capacidad que parece que hemos perdido al mismo tiempo que logramos la alternancia en el poder y la representación plural en el Congreso de la Unión, dos grandes metas, largamente ambicionadas en el arduo proceso de democratización de nuestra vida nacional.

Cuando hablo de capacidad de transformación en áreas estratégicas me refiero a la capacidad de alcanzar acuerdos sustantivos en los ámbitos de:

- Educación.
- Seguridad social.
- Energía.
- Migración.
- Combate a la pobreza.
- Pasivo laboral.
- Reforma fiscal.

La transformación en áreas estratégicas requiere, al menos, de dos condiciones esenciales.

La primera es contar con una visión de largo plazo, políticamente factible y razonablemente compartida, tanto por los principales actores de la vida política nacional como por los diferentes sectores de la sociedad.

La segunda es el contar con acuerdos políticos de largo alcance, indispensables para que las estrategias se plasmen en políticas de Estado, y que dichos acuerdos cuenten con los consensos necesarios para garantizar continuidad en las acciones cuando se renueven los poderes Ejecutivo y Legislativo. Estas políticas deben estar sujetas a revisión periódica,

pero no a que se modifiquen o se rompan cada vez que se presenta un desacuerdo sobre temas coyunturales.

Cuando en México existía un solo partido que dominaba la vida política y controlaba, directa o indirectamente, a los tres poderes de la Federación, la concertación se daba de manera natural al interior del gabinete en turno y la continuidad se aseguraba a través de la capacidad del presidente para determinar quién debiera sucederlo en el poder.

Hoy estas condiciones han cambiado, ciertamente para bien. El partido que detenta el Poder Ejecutivo no tiene garantizada la continuidad, el presidente ya no tiene la capacidad de seleccionar a su sucesor y ningún partido tiene garantizada una mayoría absoluta en el Congreso de la Unión.

A pesar de estos logros, no hemos podido restablecer la capacidad de alcanzar consensos en áreas estratégicas, y hoy pareciera que cada partido (e incluso, cada grupo político al interior de cada partido) está dispuesto a imponer su propia visión para replantear las reglas del juego en cada uno de estos grandes temas una vez que alcance el poder, o bien a impedir que éstas reglas se modifiquen, si no es en sus propios términos, cuando se encuentra en la oposición.

Es evidente que esta situación no puede seguir por mucho tiempo más sin que México vea declinar rápidamente su competitividad frente a otras naciones y sin que se ponga en riesgo el fino tejido social que sustenta la gobernabilidad de nuestro actual sistema político.

También resulta evidente la responsabilidad que hoy tienen los partidos para construir los espacios políticos que permitan la concertación de acuerdos de largo alcance en estos grandes temas, a los que me he referido antes, supeditando sus intereses de corto plazo a los intereses de la nación.

Para ello, deben desarrollar y fortalecer los espacios de reflexión que les permitan establecer su propia visión como partido y compartir esta visión con la sociedad. Deben también contar con la libertad de acción y el respaldo interno necesario para poder llegar a acuerdos cuando estas visiones no sean compartidas por los demás partidos.

Quisiera referirme ahora a la competitividad como elemento fundamental, no sólo en el intercambio comercial entre las naciones, sino también en su propia gobernabilidad.

En el mundo globalizado que hoy vivimos, la gobernabilidad ha dejado de ser un asunto relacionado fundamentalmente con los temas de polí-

tica interna. Si bien es cierto que en el pasado la intervención directa de otros Estados jugó un papel determinante en la gobernabilidad de un país (y el caso de Irak es un triste y brutal recordatorio de que este riesgo aún hoy sigue presente), en la actualidad existen otras fuerzas, no necesariamente ligadas a gobiernos extranjeros, cuya influencia resulta definitiva en este sentido.

Este es el caso de la competitividad, factor clave para sostener la inversión, la planta productiva, la balanza de pagos, el empleo y el bienestar social, por mencionar solamente algunos aspectos que repercuten en última instancia en el ambiente social y político de un país y, con ello, en su gobernabilidad.

Es por ello necesario sustraer del ambiente de la contienda político-electoral aquellos temas que, por su complejidad, por tener un interés de carácter nacional, por su trascendencia en el tiempo y por la necesidad de ser atendidos sobre la base de una estrategia de largo plazo con un compromiso de continuidad transexenal, conllevan responsabilidades que no pueden ser soslayadas y heredadas a administraciones posteriores.

Todos los temas a los que me referí al principio presentan esas características, y no es coincidencia que todos ellos hayan sido motivo de álgidas discusiones en los años recientes.

Aquí me referiré solamente a los principales temas que me parece esencial abordar en la reforma que el país requiere en el sector energético.

El tema de la energía forma parte esencial del esquema de globalización mundial, y México no puede ni debe permanecer ajeno a las decisiones que en materia energética se toman en otros países ni, mucho menos, al efecto que dichas decisiones tienen en su competitividad frente al resto del mundo.

Los esquemas de participación exclusiva del Estado en el sector energía representaron durante muchos años el modelo a seguir en la mayoría de los países del mundo. Nuestras dos empresas estatales, Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, que tanto han aportado al desarrollo del México moderno, sirvieron de modelo a otras naciones.

Este modelo mexicano, tan exitoso en otros tiempos, hoy representa una excepción cada vez más alejada de los nuevos esquemas que en las últimas dos décadas se han venido adoptando en todas las regiones del mundo. En estos años hemos sido testigos de cómo unos países han optado por la privatización de sus empresas estatales, mientras que otros han

adoptado diversos esquemas de capitalización privada de sus empresas paraestatales y de coexistencia de éstas con las empresas privadas, lo que ha dado fin a los monopolios de Estado en prácticamente la totalidad de las naciones, salvo contadas excepciones.

Es evidente que este proceso no ha estado exento de problemas e, incluso, que ha habido fracasos que han tenido resonancia mundial. Sin embargo, más allá de la superación de las deficiencias inherentes a los monopolios y a las empresas paraestatales no sujetos a las fuerzas del mercado ni al escrutinio de los accionistas, la apertura del sector a capitales privados bajo nuevos marcos jurídicos diseñados *ex profeso* ha traído importantes ventajas para el desarrollo de un sector intensivo en capital y tecnología y para la competitividad de las empresas que requieren sus servicios, que se puede medir en términos de:

- a) Incremento en la producción.
- b) Inversión en campos desatendidos.
- c) Diversificación de fuentes de suministro.
- d) Mayor captación para el Estado.
- e) Menor riesgo financiero para el país.
- f) Actualización de tecnologías y conocimientos.
- g) Mejor servicio al público y, en muchos casos, menores precios.

Éste es el caso de países como Holanda, Brasil y Noruega y, más recientemente, de Francia, Argelia, China, Cuba y Vietnam. En Noruega, por ejemplo, si bien la empresa Statoil dejó de ser un monopolio de Estado y cedió participación al sector privado, con una legislación adecuada pudo incrementar sus reservas, su producción y su eficiencia, lo que le ha permitido mantener una posición dominante en el mercado interno y expandir sus operaciones al ámbito internacional; mientras que el Estado noruego ha fortalecido su soberanía energética, incrementó y diversificó sus ingresos, lo que le ha permitido canalizar los excedentes petroleros a una reserva estratégica para beneficio de las generaciones venideras, y se ha convertido en una potencia petrolera altamente competitiva, pese a su ingreso tardío a esa industria.

Brasil, país con quien tenemos una mayor afinidad política y cultural, hace tan sólo unos cuantos años dio un giro que ha demostrado ser exitoso en su sector energético. De manera semejante a lo observado en No-

ruega, sus empresas Petrobrás y Electrobrás aceptaron la incorporación de capital privado y la terminación de su régimen de exclusividad. Ambas son hoy más fuertes, al grado que en el caso de Petrobrás sus operaciones se han extendido a aguas profundas con tecnología propia y hoy compite exitosamente en el extranjero como oferente de tecnología, como inversionista y como operador.

México debe plantearse seriamente un pacto nacional para mejorar su competitividad en la producción y distribución de energéticos, considerando la adecuación del marco legal. Para ello, no debemos conformarnos con copiar modelos extranjeros, sino que debemos construir sobre nuestras propias experiencias y aprender de las experiencias de otros países para evitar cometer los mismos errores y para adaptar a nuestras propias necesidades los modelos que han resultado más exitosos.

En particular, resultan especialmente atractivos para México los modelos en los que se ha fortalecido a las empresas del Estado, al mismo tiempo que se eliminan de manera gradual y concertada las barreras legales y normativas que impiden o limitan la participación del sector privado. Es posible diseñar esquemas que permitan al Estado mantener su rectoría y control sectorial, sin necesidad de mantener la propiedad indiscriminada de todos los activos involucrados, sino únicamente de aquellos que resultan claves para la actividad.

Para atender la problemática actual de nuestro país sería conveniente acelerar los acuerdos necesarios para:

1) Revisar el marco legal con que operan actualmente los organismos descentralizados del sector, para:

- a) Dotarlos de autonomía presupuestal y de gestión.
- b) Redefinir atribuciones y responsabilidades de sus órganos de gobierno.
- c) Liberarlas de cargas fiscales excesivas.
- d) Permitirles su capitalización a través de mecanismos de participación de los sectores social y privado, con límites en la participación individual y global.
- e) Permitirles ofrecer contratos de suministro de largo plazo a usuarios privados, cuando éstos requieran un servicio diferente al del servicio público y esto no vaya en detrimento del mismo.

- f) Autorizarles el desarrollo de otras actividades complementarias, solos o en asociación con otras empresas, cuando esto les permita reforzar su posición competitiva frente a empresas similares.
- g) Permitirles entrar en asociaciones estratégicas con otras empresas en actividades que de otra manera no podrían emprender por limitaciones tecnológicas o presupuestales, tales como:
 - La explotación de hidrocarburos en aguas profundas, en cuencas de difícil explotación y en yacimientos transfronterizos.
 - La refinación de crudo y la producción de petroquímicos, sin que Pemex pierda el control de la comercialización de los combustibles en territorio nacional.

2) Revisar y actualizar el marco legal para permitir la participación del capital privado en actividades que a las empresas del sector público no les interesa concurrir o no pueden hacerlo con la eficiencia requerida. Ejemplos de lo anterior son:

- a) La producción de gas natural no asociado en cuencas que Pemex no esté en condiciones de explorar o explotar en un plazo razonable.
- b) La producción de hidrocarburos en campos marginales donde no sea rentable para Pemex la explotación comercial, incluyendo el aprovechamiento del gas grisú de las minas de carbón.
- c) La utilización de yacimientos agotados para almacenamiento estratégico y comercial de gas natural.
- d) La generación de energía eléctrica bajo esquemas de autoabastecimiento donde no se requiera que los usuarios participen en el capital accionario de las empresas generadoras.
- e) La comercialización de excedentes de cogeneración y autoabastecimiento de energía eléctrica bajo condiciones reguladas.

3) La emisión de una nueva Ley de Fomento a las Energías Renovables que permita reconocer las externalidades asociadas al consumo de combustibles fósiles y permita romper las barreras de entrada a las nuevas tecnologías.

4) La revisión del marco legal de la Comisión Reguladora de Energía para garantizar su autonomía técnica, operativa y presupuestal, sin que

pierda la estrecha vinculación que debe tener con la Secretaría de Energía, fortalecer su capacidad de gestión y reforzar los instrumentos de regulación con que debe operar en este nuevo entorno.

En conclusión, la competitividad se ha convertido en un factor fundamental de gobernabilidad, por lo que es imperativo construir consensos para incrementarla, en particular en aquellas áreas estratégicas para México, como es el sector energía. Un rezago mayor en la atención de estos temas traería serias consecuencias para el país.