

**DISCURSO PRONUNCIADO EN LOS FOROS  
SOBRE INICIATIVAS EN MATERIA  
ENERGÉTICA EN EL SENADO DE LA  
REPÚBLICA.**

**La Reforma Energética**

**Francisco Barnés de Castro**

**México, D. F., a 14 de Octubre de 2013**

**1. Introducción**

Agradezco al Senado de la República la invitación que se me hizo para participar en este importante debate nacional sobre las reformas que requiere el sector energético, tema de particular trascendencia para nuestro país.

En la década de los setenta, cuando se dio el auge de las grandes empresas petroleras nacionales, Petróleos Mexicanos, nuestro ícono nacional más notable por su dimensión y por su historia, se había constituido en el principal impulsor de la economía.

Alrededor suyo se establecieron grandes industrias de bienes de capital, se desarrollaron empresas de servicio y se consolidaron importantes firmas de ingeniería que generaron empleo y riqueza en el país y que llegaron a ser orgullo nacional.

En aquellos años, países que iniciaban su actividad petrolera, como Brasil y Noruega, buscaban aprender de las experiencias exitosas de México

para impulsar el desarrollo de sus jóvenes empresas nacionales.

Treinta años después, las restricciones con las que hemos obligado a operar a PEMEX y la falta de apertura de la economía mexicana a la competencia en materia energética nos han llevado al desmantelamiento de la mayoría de las empresas de bienes de capital, de ingeniería y de servicios especializados y a una reducción considerable en el nivel de integración nacional de los proyectos de la industria petrolera.

Lo más grave de todo es que Petróleos Mexicanos, ese símbolo nacional, enfrenta hoy crecientes rezagos tecnológicos y operativos, así como serias limitaciones en su capacidad de ejecución de la cantidad y complejidad de los proyectos que requiere llevar a cabo para atender las necesidades del país y cumplir con su mandato constitucional.

Las restricciones operativas, financieras, presupuestales y de inversión que le han sido impuestas le impiden funcionar como empresa, le restan eficiencia operativa y le limitan su capacidad de gestión. Los resultados están a la vista.

Hoy México es quien voltea la mirada hacia Brasil y Noruega para aprender qué es lo que estos países han sabido hacer en estos años en que nosotros nos hemos quedado rezagados, enamorados de un paradigma que funcionaba adecuadamente en los años setenta, pero que no responde a las

necesidades del México moderno y que resulta imperativo cambiar.

## **2. Limitaciones del paradigma actual**

PEMEX ha sido, en todos estos años, la principal fuente de ingresos para el fisco, al precio de dejar a la empresa sin recursos de inversión para atender sus obligaciones constitucionales.

En los últimos 11 años la suma de las utilidades de PEMEX antes de impuestos ha sido de 5.3 billones de pesos de 2012. Sin embargo, por pago de impuestos, derechos y aprovechamientos, la empresa ha aportado al presupuesto federal 5.7 billones de pesos, 420 mil millones más que la suma total de sus utilidades antes de impuestos.

En los años recientes casi el 90% del presupuesto autorizado de inversión se ha orientado a exploración y producción de petróleo, mientras que tan sólo el 8.5 % se ha destinado a refinación y el 2.5% a gas y petroquímica. A juzgar por los montos de inversión autorizados por el Congreso, pareciera ser que tanto el poder ejecutivo como el legislativo han considerado que la producción de crudo es la única actividad estratégica, y no así el abasto nacional de combustibles, contraviniendo, por la vía presupuestal, lo que establece la Constitución.

El gas natural se ha convertido en un recurso tan necesario para nuestro desarrollo como deficitario. Su demanda se satisface hoy en un 40% con gas

importado a través de gasoductos transfronterizos y de terminales costeras de gas licuado y el déficit actual seguirá incrementándose de manera acelerada en los próximos años.

Por no haber realizado oportunamente las inversiones necesarias para llevar a tierra el gas producido costa afuera, en los últimos 11 años se han quemado a la atmósfera un total acumulado de más de 2 billones de pies cúbicos, que equivale al 80% de la producción de un año y al 16% de las reservas probadas que hoy tenemos.

En estos últimos meses, por el retraso en la instalación de plantas separadoras de nitrógeno y por falta de infraestructura de transporte, PEMEX se ha visto obligado a reinyectar a los yacimientos o a quemar a la atmósfera gas natural asociado con alto contenido de nitrógeno, mientras tenemos que recurrir a la importación de gas natural licuado, mucho más caro que el gas de producción nacional, para evitar las alertas críticas.

Desde hace ya varios años la producción de combustibles líquidos ha sido insuficiente para abastecer al mercado nacional. Durante los últimos tres años ha sido necesario importar poco más del 46% de la demanda nacional de gasolina y el 25% del diesel. Hoy estamos destinando el 62% de los ingresos derivados de la exportación de petróleo a la importación de estos combustibles.

El Sistema Nacional de Refinación se ha quedado obsoleto. Las últimas refinerías fueron construidas en los años setenta. Fueron diseñadas para operar

con crudos ligeros, con las tecnologías de los años sesenta, con criterios de diseño que reflejaban las condiciones económicas de aquella época: costos mucho más altos de capital y costos mucho más bajos de energía.

Si bien tres de nuestras refinerías han sido reconfiguradas para operar con el crudo pesado que produce actualmente Petróleos Mexicanos, muchas de las viejas plantas quedaron sin modernizar, las reconfiguraciones tuvieron un costo mayor al presupuestado y su ejecución tomó mucho más tiempo que el programado.

No es de sorprender que, mientras que las refinerías de Ecopetrol y Petrobrás operan con márgenes de operación competitivos, nuestro Sistema Nacional de Refinación opere con márgenes negativos y pérdida entre 100,000 y 140,000 millones de pesos por año.

### **3. Necesidad de un nuevo paradigma**

Sin dejar de reconocer la gran trascendencia de las importantes decisiones que se tomaron en el siglo XX, es evidente que el paradigma vigente ha perdido actualidad y que es necesario construir uno nuevo, acorde a la realidad de PEMEX y a los grandes cambios que han ocurrido en el entorno mundial desde que México nacionalizó su industria petrolera.

A estas alturas del debate la inmensa mayoría de los mexicanos estamos de acuerdo que cualquier

proceso de transformación hacia un modelo más eficiente de organización del sector energético necesariamente transita por preservar a Petróleos Mexicanos como una empresa petrolera orgullosamente nacional, con una mayor autonomía de gestión, operando fuera del presupuesto federal, de manera transparente y con criterios de eficiencia comercial, como la mejor salvaguarda que tiene el Estado Mexicano para maximizar su renta petrolera.

También existe el consenso de que se requiere reforzar a los organismos reguladores del estado, a la Comisión Nacional de Hidrocarburos y a la Comisión Reguladora de Energía.

Estas, si bien son condiciones necesarias, de ninguna manera son suficientes.

Si mantenemos el paradigma actual de PEMEX como único responsable de la producción de hidrocarburos, seguiremos enfrentando serias limitaciones para nuestro desarrollo económico.

La renta petrolera se irá reduciendo paulatinamente ya que nuestros principales yacimientos han alcanzado su etapa de madurez o están en franca declinación. Para mantener los niveles actuales de producción será necesario incrementar la producción de Chicontepec y encontrar y desarrollar nuevos yacimientos en aguas profundas, por lo cual el estado mexicano deberá asumir inversiones y riesgos cada vez mayores.

Las importaciones de gas natural seguirán creciendo de manera acelerada, a menos que encontremos una manera eficiente de aprovechar el enorme potencial que tenemos de gas de lutita.

A diferencia de la producción de petróleo y de gas asociado, la producción de gas de lutita es una operación de bajos márgenes entre el costo de producción y el valor de mercado.

En los Estados Unidos, donde se ha desarrollado esta nueva industria, han sido las empresas pequeñas y medianas las que han mostrado tener la flexibilidad operativa y la estructura de costos que les permite operar de manera eficiente.

Las grandes empresas petroleras no han podido participar de manera exitosa, y las que lo han hecho ha sido a través de comprar a los operadores más eficientes.

Petróleos Mexicanos no es la excepción. Enfrenta enormes limitantes técnicas, económicas y organizativas para desarrollar estos yacimientos al ritmo que sería deseable. Si le pedimos que lo haga, lo hará a un costo elevado y, dado que opera con recursos limitados, tendrá que desatender el desarrollo de reservas petroleras, con un potencial económico mucho más atractivo y para las que se encuentra mucho mejor capacitado.

Es falso el argumento de que permitir la participación de empresas privadas en la producción de hidrocarburos implica la privatización de la renta petrolera. Es falso también que esto no



suceda si Petróleos Mexicanos es el operador único a lo largo de toda la cadena.

Para que el Estado extraiga una renta de los hidrocarburos, el operador autorizado, no importa quién sea éste, necesita encontrarlos y extraerlos al menor costo posible, para lo cual deberá contratar los servicios de un gran número de empresas privadas. Los hidrocarburos extraídos no tienen valor alguno si no se colocan en el mercado, por lo que, antes o después de ser procesados, pasarán a manos privadas.

Aún bajo el modelo de licencia a un operador privado, que es el que prevalece actualmente en la mayoría de las naciones, el operador autorizado no adquiere la propiedad de los hidrocarburos sin antes haberlos localizado y extraído del subsuelo y sin antes haberle pagado al Estado los derechos de producción que le han sido estipulados.

Por otra parte, si la operación de Petróleos Mexicanos es ineficiente, como lo es cuando se le impide la toma oportuna de decisiones y se le restringe el presupuesto en la forma en que lo hemos venido haciendo, se está privatizando una parte importante de la renta petrolera que le corresponde al Estado.

La destrucción de valor y la pérdida de renta petrolera son todavía mayores cuando le pedimos a PEMEX desarrollar yacimientos de bajo margen económico o incursionar en actividades de alto riesgo para las cuales no cuenta con la tecnología apropiada ni la experiencia necesaria.



Lo importante no es quién extrae el petróleo, sino cómo maximiza el Estado su renta petrolera. La reforma debe establecer las condiciones necesarias para que PEMEX se transforme en una empresa eficiente y competitiva, pero también debe dotar al Estado de la flexibilidad necesaria para determinar, caso por caso, dependiendo de las características de cada yacimiento y de los riesgos y costos previsibles, el instrumento más idóneo para maximizar la renta económica.

De los diferentes modelos de participación del sector privado hoy vigentes en el mundo, los de licencia o concesión son los más sencillos y transparentes en su aplicación. Son también los que le permiten al Estado maximizar la renta económica cuando los yacimientos presentan condiciones de muy alto riesgo, como es la exploración y explotación en aguas profundas, o cuando el margen de utilidad es reducido, como es la explotación de gas de lutita.

Los modelos de riesgo compartido o de utilidad compartida son los más adecuados para yacimientos que presentan menores riesgos y/o mayores márgenes de operación y cuya explotación requiere de recursos tecnológicos y financieros que PEMEX no tiene disponibles.

Cuando el riesgo del yacimiento es moderado, los márgenes económicos son más altos y la tecnología se encuentra disponible, el mejor instrumento para maximizar la renta económica

para el Estado seguirá siendo PEMEX, aún si éste no logra superar sus restricciones actuales.

Es importante destacar que los contratos de utilidad compartida son los más difíciles de supervisar por parte del Estado, ya que resulta muy difícil, si no es que imposible, auditar los verdaderos costos de producción. Y es claro que no va a haber utilidad que compartir si la empresa a la que se le asignó el contrato es ineficiente y no genera utilidades, o si aparenta serlo y logra salirse con la suya.

La dificultad de supervisión y, por tanto, el riesgo de fraude al Estado, se incrementa de manera considerable cuando la explotación del yacimiento requiere de la perforación de un gran número de pozos, como ocurre en la explotación del gas de lutita.

Por otra parte, es absurdo seguir argumentando que se defienden los intereses de la nación al insistir que Petróleos Mexicanos siga siendo el responsable único de la refinación del petróleo y de la comercialización de sus derivados.

Aún cuando tuviera disponibles hoy todos los recursos necesarios para ello, PEMEX tardará muchos años en volver rentable la operación del Sistema Nacional de Refinación.

Mantener el monopolio de PEMEX significa que el Estado siga asumiendo pérdidas multimillonarias en la refinación de petróleo, muy superiores al presupuesto que destina a los programas de combate a la pobreza; nos condena a seguir

importando por muchos años los combustibles que el país requiere, a un costo creciente y con grave riesgo de un posible desabasto ante una contingencia imprevista; reduce la competitividad de nuestras empresas, particularmente de aquellas con altos costos de energía, y nos impide garantizar que le entreguen al usuario la calidad y la cantidad del producto por el que está pagando.

El nuevo paradigma del sector energético debe estar orientado a alcanzar mayores beneficios para México y para los mexicanos; debe atender a la situación actual del país y del entorno mundial y regional en el que México se desenvuelve; debe reposicionar a nuestra industria nacional, y no sólo a la petrolera, para enfrentar los retos de hoy y del mañana.

Esto no se podrá lograr sin una profunda reforma al marco jurídico actual, que fortalezca a nuestra empresa petrolera nacional y le de autonomía de acción, pero también que permita la concurrencia de empresas privadas y establezca condiciones adecuadas que permitan maximizar, en cada caso, los beneficios para la nación.

**-00-**