

Entrevista de Mexico Energy Intelligence al Comisionado Presidente, Mtro. Salazar, sobre temas de regulación de gas natural y electricidad en el contexto de una reforma energética.

Francisco Salazar es, desde el 2005, el Comisionado Presidente de la Comisión Reguladora de Energía de México (CRE). Esta agencia federal juega un papel clave en la operación y expansión del sector energético nacional.

El interés por esta entrevista surge a raíz de la comparecencia del Comisionado Presidente ante el Senado de México el 23 de octubre de 2013.¹ Antes de pasar a la entrevista en sí, será de utilidad presentarle al lector una introducción de una página sobre la historia de la CRE, su mandato y su liderazgo.

En 1995 esta agencia federal nació con el mandato limitado de regular el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural. Con respecto a esto último, la CRE quedó a cargo de definir y otorgar zonas de distribución exclusiva por medio de una licitación pública. Desde entonces, su mandato se ha expandido para incluir derivados del petróleo, así como en un papel creciente con respecto al sector eléctrico.

En la página web de la CRE (www.cre.gob.mx) se pueden consultar las noticias y la historia institucional de la regulación. También se cuenta con una sección en inglés, en la cual se presenta una visión general de sus funciones y organización.²

La CRE ha gozado de un liderazgo estable, pues en estos 15 años solo ha tenido tres Comisionados Presidentes. En el sector energético nacional, únicamente CFE ha tenido una rotación menor. Esta es una diferencia importante con la Secretaría de Energía (SENER), la cual, durante el gobierno de Vicente Fox (2000-2006) tuvo cuatro titulares, y con Pemex, que desde 1995 ha tenido siete.

Cada uno de estos Comisionados Presidentes ha enfrentado retos sui generis con personalidades y formas de administrar muy particulares. Héctor Olea (1995 – 2000) lidió de forma estridente y asertiva con los posibles inversionistas en los sectores del transporte de gas y zonas de distribución. Dionisio Pérez-Jácome (2000-2005) administró con un estilo discreto y amable. Francisco Salazar, dos veces diputado (1997 y 2003) fue designado en 2005 y reelecto en 2010 para un segundo quinquenio al frente del órgano regulador. Este último trae consigo el porte y el temperamento de un legislador acostumbrado a defender sus puntos de vista en debates públicos, pero sin dejar de escuchar las opiniones de los demás.

Cada uno de estos servidores públicos tuvo que enfrentar situaciones y retos particulares. Al Dr. Olea le tocó diseñar e implementar un mecanismo de precios netback para el gas natural, lo que logró con el apoyo y la consultoría de su mentor en la Universidad de Rice. También ideó un marco institucional para las franquicias dedicadas a la distribución de gas natural, y durante su periodo se otorgaron las primeras zonas de distribución para Mexicali, Monterrey y la Ciudad de México, las cuales terminaron por ser más de una docena. Además, recibió el mandato de emitirle a PGPB un permiso para operar Sistema Nacional de Gasoductos, así como de certificar que se documentara

¹ Las comparecencias ante el Senado los Comisionados Francisco Salazar y Francisco Barnés fueron reseñadas en el Reporte MEI 769 titulado “Una visión general de la CRE con respecto a la Reforma Energética”, Nov. 17, 2013. Ambos están también disponibles en la página de la CRE

² <http://www.cre.gob.mx/documento/ingles.pdf>

lo relacionado con su mantenimiento, capacidad, confiabilidad y asuntos relacionados. Recopilar y ordenar esta información resultó ser una tarea enorme.

Dionisio Pérez-Jácome enfrentó el reto de convencer a los consumidores de gas natural de no sobre reaccionar ante la llamada Crisis de Enron, pues durante seis meses los precios de este combustible llegaron a los \$10 USD/Mcf, esto es, más del doble del precio promedio de los últimos diez años, que fue de \$4 USD/Mcf. Durante su administración se dejó ver el lado oscuro de la oposición de la industria del Gas Licuado de Petróleo a la distribución de gas natural, la cual aún persiste, y que logró evitar la expansión de aquella en Guadalajara. Además, le tocó lidiar con temas jurídicos y políticos espinosos relacionados con la localización de las terminales de LNG, sobretodo en Baja California.

Francisco Salazar es un ingeniero químico con un posgrado en economía por la London School of Economics. Ahora enfrenta la tarea, junto con sus compañeros comisionados y su personal directivo, de reposicionar a la CRE en el contexto de la reforma energética.



Mexico Energy Intelligence (MEI): Resulta difícil saber dónde empezar una conversación con usted sobre la reforma energética en México, pues puede entrar en ella por la puerta grande o por la de atrás. En su comparecencia ante el Senado el 23 de octubre, abordó de forma directa cuáles serían, según usted, los resultados ideales de la reforma. En ella, le urgió al Congreso a llevar a cabo una reforma constitucional para liberar al Estado de las “ataduras autoimpuestas”.

Francisco Salazar (FS): Pues, como decimos en México, siguiendo con el mismo orden de ideas, en su artículo de opinión publicado en el Reforma al día siguiente, ustedes entraron en la discusión “por la puerta de atrás”, esto es, intentaron explicar cómo fue que nos metimos en esta situación en la que nos pusimos ataduras artificiales en las leyes y en la Constitución, que han resultado tan complicadas.

Al ser analistas con tanta experiencia en el mercado energético mexicano, me parece interesante – que no divertido- que pretendan señalarle a los mexicanos que han mal entendido su propia historia legal y constitucional. Sin embargo, estoy de acuerdo que mezclar las leyes con las emociones, nos llevará, lógicamente, a malas decisiones de política pública y a una memoria histórica poco confiable.

MEI: Como puede ver, la carga emocional de la expropiación petrolera de 1938 llevó a una confusión sobre el significado del Artículo 27 constitucional, que siguiendo la tradición legal hispana, solo se refería a la propiedad de los minerales en su estado natural, esto es, *ni situ*.

FS: Según ustedes, ¿dónde radica la confusión?

MEI: En el imaginario popular, el Artículo 27 no solo se refiere al petróleo y al gas in situ, sino también al comercio de todos los productos derivados del petróleo. En la Ley Petrolera de 1958 esta confusión quedó de manifiesto en la doctrina de las Ventas de Primera Mano.

Nosotros sostenemos que esta doctrina no tiene ningún sustento constitucional. Pero una vez que esta fue aceptada en 1960 –sin mediar debate y a cinco días de que terminara el periodo

presidencial- se convirtió en el origen de esta confusión de segundo orden, cuando los legisladores modificaron el lenguaje del Artículo 27 para que este quedara de acuerdo al utilizado en la Ley Petrolera.

FS: Las leyes deben seguir a la Constitución y no al revés. Uno de mis puntos fundamentales en la comparecencia ante el Senado, es que el gobierno debe contar con la flexibilidad necesaria para adaptar diversos instrumentos de política pública, por lo que las opciones no deben estar limitadas por candados legales.

Pero aclarar la “confusión” -si es que así se le puede llamar- es tan solo el principio; necesitamos poner mucha atención en el desarrollo de la legislación y de la arquitectura institucional para lograr regímenes complementarios en el sector energético.

MEI: Nos parece que en su llamado a modificar, si no es que a terminar con el régimen de precios administrados por el estado para los productos energéticos, está rechazando de forma implícita la legitimidad de la doctrina de las VPM

FS: Con respecto a los precios y a lo que yo llamo la arquitectura del mercado, estoy buscando un cambio hacia un régimen competitivo y de mercado. Hasta el momento, el término que ha estado vigente en los últimos 12 años es el de “precios competitivos”, pero este ha sido usado, por lo general, sin aceptar sus consecuencias últimas.

MEI: ¿Y cómo es esto?

FS: Durante el último medio siglo -55 años para ser preciso- el Estado ha fijado los precios para todos los productos petroleros que se venden en México. Durante los primeros años de la CRE, a mediados de la década de 1990, esta tuvo que enfrentar el reto de establecer un esquema de precios para el gas natural que fuera a la vez supuestamente “competitivo”, y administrado por el Estado.

MEI: ¿Podríamos decir que es una contradicción aparente?

FS: Hasta la fecha, casi nadie en México quisiera que el término “competitivo” significara el precio que debería pagar el consumidor si este tuviera la opción de elegir entre productos u oferentes.

MEI: No debemos ignorar el doble discurso de los industriales mexicanos, pues por un lado dicen querer “precios competitivos”, y por el otro, pretenden que esos mismos precios vengan de Pemex o CFE –pero no de un mercado abierto sin subsidios-. Vimos este comportamiento reactivo por parte de los industriales de Monterrey cuando en 1996–1998 MidCon Pipeline propuso construir un ducto para transportar gas del sur de Texas a Monterrey, el cual competiría directamente con Pemex.

¿Y qué ocurrió entonces?, pues que en vez de respaldar este proyecto, los industriales le dieron largas. En el 2000, cuando este estaba ya en manos de MidCon (de Kinder Morgan) y a punto de naufragar, Raúl Muñoz Leos, el nuevo Director General de Pemex, se interesó en él a instancias nuestras, y finalmente fue realizado por la paraestatal sin el apoyo de los industriales regios.

FS: Esta es una de las razones por las que en los poco menos de 20 años a partir de a la reforma de 1995, no contamos con un sistema de transporte con características de mercado, y aún más importante, sin competencia en el suministro de gas.

MEI: Nos parece que ha prevalecido una visión de corto plazo –por no decirle complicidad- por parte de la Secretaría de Hacienda con respecto al financiamiento de la infraestructura de gas natural. Únicamente se ha permitido que Pemex y a CFE sean los clientes dignos de capacidad crediticia y “anclas” para el desarrollo de infraestructura, siempre vinculados estos a proyectos petroleros o eléctricos.

Pero claro, Pemex y CFE son paraestatales, por lo que los bancos comerciales, de exportación –importación, y los fondos de inversión estarían prestando a entidades con garantías soberanas. Desde nuestro punto de vista, la SHCP no le está haciendo ningún favor al sector energético mexicano al acceder a tales demandas.

FS: Estoy convencido de que CFE tenía que desempeñar el papel fundamental de ancla para muchos de estos proyectos. El problema es que, bajo este esquema, los demás consumidores ya no tenían la necesidad de contratar capacidad, eliminando así lo que hubiera sido el motor para el desarrollo de redes de transporte privados. Si el gobierno quiere ser coherente en implementar los mecanismos de mercado y competencia en los sectores petrolero y eléctrico, entonces esta política que tanto les molesta, debe desaparecer.

MEI: Nos interesa conocer sus ideas con respecto a la sustentabilidad. Mencionó tres: medioambiental, financiera y social. Suponemos que la mayoría de la gente conoce la primera, pero por favor elabora un poco más con respecto a las otras dos.

FS: Hay un aspecto de la sustentabilidad medioambiental en la que quisiera poner énfasis. En mi comparecencia ante el Senado hice referencia al dato de que aproximadamente un tercio de los hogares mexicanos usan leña como su fuente de energía, y esto es insostenible.

MEI: Así es. Aún recuerdo que para llegar a la cima del Ajusco, en la década de 1970, había que pasar por una extensión de bosque amplia, de tal vez uno o dos kilómetros, pero este ya desapareció y solo quedan algunos troncos dispersos.

FS: Y así llegamos a un punto difícil, al aspecto social de la política energética. Para incentivar a la gente para que no talle los árboles para calentar su agua y alimentos, necesitamos ofrecerles un combustible sustituto que sea tanto confiable como disponible y asequible. Estas familias no pueden costear “precios competitivos”, pues cualquiera que sea mayor a la de cortar un árbol, no resultará viable.

MEI: Y la única alternativa para la leña es el GLP, el cual tendría que entregárseles prácticamente regalado.

FS: No hay respuestas sencillas al dilema de cómo entregarle energía asequible a la gente que no puede pagarla. Aquí el problema no es *la falta de opciones* entre oferentes, sino *la falta de recursos* para comprarle a *cualquiera* de ellos. Es por esto que creo que una parte de la solución reside en abandonar los subsidios generalizados por medio de controles de precios, y reemplazarlos por esquemas focalizados para ayudar a quienes verdaderamente lo requieren.

MEI: Esto último nos lleva a sus ideas sobre sustentabilidad social.

FS: En este sentido, lo que más me preocupa son las distorsiones que causan en la vida cotidiana de los ciudadanos las formas en que nuestros monopolios estatales operan e invierten. Los sociólogos, economistas y otros científicos sociales que han estudiado los efectos del boom petrolero mexicano de finales de la década de 1970 y principios de la de 1980, y han identificado efectos colaterales negativos de esta expansión, principalmente inflación y disolución social, como alcoholismo, crimen y prostitución en ciudades pequeñas y en comunidades rurales.

Desde principios de la década de 1990 ha habido respuestas hostiles por parte de las personas y comunidades que sienten que sus vidas, propiedades y sociedades han sido afectadas por las operaciones de las paraestatales energéticas. Viene a la mente el caso de la reubicación de un pueblo completo cuando se decidió construir una planta hidroeléctrica cuya presa lo inundaría por completo.

MEI: En algún lugar de nuestros archivos tenemos el original de una edición vieja de Proceso donde aparece la icónica foto del joven Andrés Manuel López Obrador con la camisa llena de sangre cuando lideraba un bloqueo campesino a los campos petroleros de Tabasco

FS: Si, recuerdo esa foto. Se puede decir que fue justo esa, y el discurso anti institucional que la acompañaba, los que casi lo lleva a la presidencia de México.

MEI: ¿Está Ud. de acuerdo con nosotros en que la narrativa petrolera mexicana amerita ser revisada desde un punto de vista de sustentabilidad social?

FS: La narrativa petrolera nacional le da al gobierno y al congreso un lenguaje alternativo con base en el cual se pueden discutir los desacuerdos sobre el papel de este en la industria energética. En este sentido, una discusión sobre "Pemex" también lo es sobre cómo la sociedad ve, en términos generales, el papel del gobierno. Al mismo tiempo, estoy de acuerdo en que hay algo equivocado una narrativa nacional que puede servir para movilizar y sacar a las calles a 50,000 maestros o trabajadores de la industria energética, para protestar en contra de políticas de gobierno y leyes que han sido promulgadas por el Congreso.

Estoy de acuerdo en que una buena parte del poder de esta narrativa proviene de la confusión con respecto al alcance del Artículo 27 Constitucional. En mi comparecencia ante el Senado puse énfasis en que para definir y explotar comercialmente los recursos petroleros mexicanos, resulta poco realista imaginar que una sola compañía puede localizar, definir, desarrollar y comercializar todo, desde shale gas hasta petróleo en aguas profundas. Para esto necesitamos de más compañías.

MEI: Muchos en la izquierda, como por ejemplo Cuauhtémoc Cárdenas, estarían completamente de acuerdo con usted, pero para ellos, estas empresas deben ser contratistas de Pemex, y por tanto, recibir un pago por sus servicios, como ocurre con la legislación vigente. En su parecer, ¿cuál es el argumento más contundente en favor de adoptar un régimen distinto?

Ud. habla de la competencia como el mejor mecanismo para ofrecer las señales de abundancia y escasez, pero esta idea sobre los beneficios es un concepto económico abstracto. México tiene

una idiosincrasia lo suficientemente arraigada con respecto a sus instituciones, leyes e historia, para que no resulte obvio que la competencia beneficiará no solo a la minoría que puede pagar por infraestructura y servicios energéticos del Siglo XXI.

FS: Tienen razón en recordarnos que hay mucho que no sabemos con respecto al efecto de la competencia económica en el sector energético, pero no somos un caso perdido. Tomemos el caso del shale gas, del cual se estima que existen reservas recuperables que oscilan entre 150 y 500 Tcf. Hasta el momento Pemex ha perforado aproximadamente una docena de pozos, en tanto que en Estados Unidos más de 9,000, por lo que podemos estar ciertos que al ritmo de 6 pozos al año, este recurso jamás será aprovechado.

Resulta más complicado saber lo que pasa en aguas profundas. En 20 años Pemex ha perforado unos 25 pozos con un tirante de agua mayor a los 500 metros, en tanto que en Estados Unidos se realizaron aproximadamente 2,800 a esta profundidad o mayor en estos mismos años. [Ver inserción]

Pemex pretende desarrollar el campo de aguas profundas de Lakach, pero este es de gas, y lo que México necesita es aumentar su producción petrolera, pues hay mucho gas barato en el mercado que podemos importar. En estos 20 años, y hasta el momento, Pemex no ha logrado producir su primer barril de líquidos o Mcf de gas.

Estamos conscientes que los consumidores mexicanos pagan los precios más altos por electricidad de todos los países de la OCDE, aun cuando el del gas está en mínimos históricos. En febrero de 2013 Pemex Gas pagó más de \$21 USD por Mbtu de GNL, cuando este mismo insumo costaba \$4 dólares en Estados Unidos. Sabemos que el precio de la electricidad es un freno para la economía y para la inversión extranjera en México.

Al juntar todos estos hechos, uno puede llegar a la conclusión de que el Estado Mexicano debe experimentar con un modelo alternativo, en el cual haya más actores que dos monopolios que distorsionan el comportamiento tanto de oferentes como de los consumidores. Esta es mi respuesta a su pregunta: Los esquemas actuales de petrolero y electricidad no están dando los resultados que una economía moderna y en crecimiento necesitan.

MEI: Pero otros dirían que el modelo alternativo sería hacer a Pemex más eficiente por medio de un régimen fiscal viable y autonomía de gestión. Y la CFE también pediría más recursos para seguir siendo una autoproclamada “Empresa de clase mundial”.

FS: Llevamos dos décadas discutiendo sobre cómo hacer que Pemex sea “más eficiente”; pero sinceramente no quisiera entrar en una discusión como esa. El tema de la eficiencia de Pemex lo deberíamos tratar a consecuencia de otra conversación, pero no como un tema en sí. En cuanto a CFE, me gustaría verlo compitiendo contra otros oferentes.

También me gustaría ver a un Operador Independiente del Sistema (ISO) responsable del despacho eléctrico y a otro ISO como operador del transporte del gas natural.

MEI: Nos llamó mucho la atención un comentario suyo en una conversación que tuvimos hace unos meses, cuando dijo que la “CRE regula centavos”. Por favor díganos qué hay de tras de esta aseveración.

FS: La CRE busca lograr una paridad de precios entre los mercados de Estados Unidos y de México. Incluso, se puede decir que el propósito de esta institución gira en torno a la equidad sobre sus decisiones con respecto a los USD/Mcf. Si hubiera precios competitivos entre hubs dentro de México, entonces la CRE se hubiera salido del negocio, pero hasta que esto no ocurra, seguiremos ahí.

MEI: Nosotros somos de la idea de que si las reformas permitieran un comercio directo entre empresas particulares de petróleo y gas, y generadores privados, se daría un boom en la producción de gas, construcción de ductos y generación eléctrica.

FS: Este supuesto lo tendrían que abordar con mis colegas de la Secretaría de Hacienda y con los Diputados Federales, pues ellos son los responsables del presupuesto federal.

MEI: ¿Cuál considera que es o ha sido su mayor reto como Presidente de la CRE?

FS: Sería un gran logro que para el 2015, cuando termine mi periodo como Presidente, contáramos ya con un mercado secundario de capacidad para el transporte de gas. La información generada por las transacciones independientes entre los dueños de la capacidad nos indicaría por adelantado dónde están formando los cuellos de botella. Considero que fue esta falta de información la que ha provocado la necesidad urgente de construir el llamado ducto de Los Ramones.

MEI: El Reglamento de Gas Natural en 1995 que permitió que los privados invirtieran en ductos, nos hizo creer que Pemex no volvería a construir un solo ducto más.

FS: ¿Pero las cosas no resultaron así verdad?

MEI: Hablemos del papel del gobierno aguas arriba, esto es, con respecto al patrimonio petrolero nacional. Aquí notamos mucha confusión, o medias tintas, por decirlo de alguna manera. La CNH funge como uno organismo público supervisor únicamente de Pemex; pero ahora el gobierno está proponiendo invitar a otras compañías a operar bloques de forma independiente y no como contratistas de Pemex.

La Sener, al menos en teoría, tiene cierta autoridad general. ¿Pero qué agencia será la encargada de administrar los contratos de exploración y producción que no sean de Pemex? El gobierno no nos ha dado una respuesta precisa a esto. Y regresando a lo que usted dijo con respecto a la sustentabilidad ambiental, ¿qué agencia tendrá la autoridad y los recursos necesarios para asegurar el cumplimiento de la reglamentación sanitaria, de seguridad y ambiental, en particular en los campos de exploración y explotación marinos? Y aún no hemos abordado cuál será el régimen petrolero que busca el gobierno para ofrecerle oportunidades de inversión a muchas petroleras de clase mundial —a las grandes en aguas profundas y a las pequeñas en shale gas—.

FS: Bueno, creo que deberíamos dejar ese tema en la mesa y abordarlo en nuestra siguiente conversación.

MEI: Gracias por su tiempo y por compartir con nosotros su gran experiencia y conocimientos.