



**Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano:
principios y recomendaciones para una reforma a
favor del interés nacional**

Noviembre, 2012.



El Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), antes Instituto Tecnológico de México (ITM), fue fundado el 29 de marzo de 1946 por la Asociación Mexicana de Cultura que reunía a un destacado grupo de banqueros, industriales y comerciantes, liderados por Don Raúl Baillères con el propósito de hacer de la educación superior el motor del cambio industrial y económico de México. Desde sus inicios, el ITAM se propuso formar profesionistas capaces de impulsar y generar, en los ámbitos económico, técnico y administrativo, un nuevo modelo de desarrollo para México.

El ITAM se propone contribuir a la formación integral de la persona y al desarrollo de una sociedad más libre, más justa y más próspera. Aspira a convertirse en una comunidad en su más pleno significado, una casa de estudios de excelencia y libertad académica y un centro autónomo de investigación de alta calidad.



The Woodrow Wilson International Center for Scholars established by Congress in 1968 and headquartered in Washington, DC, is a living national memorial to President Wilson. The Center's mission is to commemorate the ideals and concerns of Woodrow Wilson by providing a link between the worlds of ideas and policy, while fostering research, study, discussion, and collaboration among a broad spectrum of individuals concerned with policy and scholarship in national and international affairs. Supported by public and private funds, the Center is a nonpartisan institution engaged in the study of national and world affairs. It establishes and maintains a neutral forum for free, open, and informed dialogue. Conclusions or opinions expressed in Center publications and programs are those of the authors and speakers and do not necessarily reflect the views of the Center staff, fellows, trustees, advisory groups, or any individuals or organizations that provide financial support to the Center.

The Center is the publisher of *The Wilson Quarterly* and home of Woodrow Wilson Center Press, *dialogue* radio and television. For more information about the Center's activities and publications, please visit us on the web at www.wilsoncenter.org.

Durante 2012, el Mexico Institute del Woodrow Wilson International Center for Scholars y el Instituto Tecnológico Autónomo de México convocaron a un selecto grupo de expertos del sector energético mexicano a tres reuniones realizadas en la Ciudad de México. En estas reuniones se llevó a cabo un profundo debate acerca de los requerimientos para una exitosa y significativa reforma de las leyes que rigen el sector de hidrocarburos en México. Este reporte es resultado de ese proceso. Las discusiones tuvieron lugar bajo la regla de Chatham House, que establece que ninguna de las opiniones expresadas durante la reunión son a título personal y pueden ser divulgadas siempre que no sean atribuidas a ninguno de los participantes en particular. Sin embargo, las personas en la siguiente lista contribuyeron a la discusión y a las conclusiones de este reporte.

Ernesto Marcos

David Shields

David Enríquez

Miriam Grunstein

Lourdes Melgar

Juan Eibenschutz

Javier Estrada

Marcelo Mereles

Enrique Hidalgo

Fluvio Ruiz

Carlos Berdeja

Juan Pardinas

Josefina Cortés

Tania Ortiz

Isidro Morales

Eduardo Andrade

John Padilla

Duncan Wood

Un agradecimiento especial para quienes colaboraron con la organización de las reuniones y la investigación llevada a cabo para el documento final:

Brenda Estefanía Ortiz

Rashide Assad

Rocío Castillo

Quiero agradecer también a Chris Wilson y Miguel Salazar del Mexico Institute por su ayuda en la organización de este proyecto y la edición del documento final.

La traducción al español del documento final fue hecha por Rashide Assad.

Duncan Wood

Director

Mexico Institute

Woodrow Wilson International Center for Scholars

Noviembre, 2012.

Un nuevo comienzo para el petróleo mexicano: principios y recomendaciones para una reforma a favor del interés nacional

RESUMEN EJECUTIVO

Con base en el trabajo colaborativo de un grupo de expertos en temas energéticos llevado a cabo durante la primera mitad de 2012, este trabajo se enfoca en los problemas que enfrenta el sector de hidrocarburos del país y en los principios más importantes que deben guiar una reforma de la industria de hidrocarburos en México. Esto es relevante pues, a pesar de que existen múltiples diagnósticos del sector, no se ha dado a conocer ninguna revisión profunda e integral de los principios y objetivos que deben guiar la política nacional en materia de hidrocarburos.

Las conclusiones más importantes de este reporte son:

- i. La salud del sector energético es fundamental para el futuro desarrollo de México y para determinar su prosperidad y competitividad;
 - ii. Los serios problemas que enfrenta el sector de hidrocarburos en general, y Pemex en particular, requieren acción urgente de parte del Estado mexicano;
 - iii. Estos problemas, así como las múltiples oportunidades perdidas, son ampliamente conocidos y aceptados, tanto por la élite política y económica del país, como por la opinión pública en general. Esta afirmación contrasta de forma clara con la situación prevaleciente en 2008, cuando la gravedad de los problemas del sector aún eran tema de debate;
 - iv. Es evidente que el modelo actual de los hidrocarburos, en términos de su estructura legal, regulatoria y organizacional, pero sobre todo en términos de su capacidad de respuesta a las demandas de la economía nacional, está agotado. Se necesita un nuevo modelo mexicano que facilite la creación de una política energética nacional comprehensiva y acorde a las necesidades y objetivos de la economía mexicana del siglo XXI;
 - v. Se debe resolver la desconexión entre el sector energético y el resto de la economía, que es, por mucho, más amplio y dinámico. Se debe diseñar la política energética pensando en responder a las necesidades de mediano y largo plazo de la economía;
 - vi. Para impulsar este nuevo modelo es necesario un cambio constitucional y regulatorio. El marco constitucional existente ha sido llevado hasta el límite por el legislador a través de los distintos gobiernos en su búsqueda por acoplarse al cambio de las circunstancias con proyectos “vendibles” políticamente;
 - vii. Los principios de flexibilidad operativa y maximización del beneficio nacional deben tener una posición central en la búsqueda del nuevo marco;
 - viii. Es preferible que cualquier nuevo arreglo constitucional respecto de la política de hidrocarburos sea lo más simple y directo posible, para que amplíe, en vez de acotar, el espectro de alternativas del Estado mexicano, proveyendo a las autoridades de oportunidades para fomentar el crecimiento y dándoles instrumentos regulatorios para ejercer una rectoría eficaz, honesta y moderna del Estado;
 - ix. Es de vital importancia que cualquier discusión sobre las posibles reformas al sector energético en México sea llevada a cabo utilizando conceptos claros y precisos. Es crucial, por ejemplo, que se
-

haga una distinción entre el dueño de los hidrocarburos – la Nación –y los operadores autorizados para extraer y transformar esos recursos –que pueden ser compañías públicas o privadas. El Estado puede maximizar el valor de la propiedad de sus recursos de distintas maneras y debe considerar una gama más amplia de opciones para la operación de los campos mexicanos de petróleo y gas, con la directriz de maximizar la creación de valor para el Estado por la explotación y transformación de dichos recursos;

- x. Es claro que Pemex, por sí mismo, ya no puede cumplir con sus responsabilidades de asegurar el futuro energético de México; en particular extraer, transformar y transportar todos los hidrocarburos que el país requiere, particularmente en aguas profundas y campos no convencionales. México requiere de más operadores. Es imperativo que se de a Pemex mayor libertad de acción en términos financieros, operativos y en la elección de socios y modos de asociación, así como generar espacios de participación de terceros en áreas en las que Pemex no se da abasto; y
- xi. El problema de la regulación en el sector sigue siendo un reto mayor. En años recientes, la innovación en ese respecto ha fracasado en producir un cuerpo regulatorio que de confianza y certidumbre al manejo eficiente de los hidrocarburos, que traiga inversión, tecnología, conocimiento y talento, o bien que fomente el desarrollo responsable de estos recursos.

INTRODUCCIÓN

El grupo de trabajo

Entre febrero y julio de 2012, un diverso grupo de académicos, analistas y representantes de la industria energética se reunieron bajo los auspicios de un programa patrocinado por el Woodrow Wilson International Center for Scholars (WWICS) y el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) para discutir el futuro del sector de hidrocarburos en México y examinar los requerimientos fundamentales de la economía mexicana, así como el rol de Pemex y otros posibles actores en estas tareas. En vez de engancharse en una discusión exhaustiva y repetitiva sobre los problemas del sector, el grupo decidió utilizar diagnósticos probados, y concentrarse en proponer una serie de principios que deberían guiar a las élites políticas mexicanas hacia un futuro exitoso y sustentable del sector de hidrocarburos que garantice la seguridad energética y contribuya al desarrollo de la economía nacional.

Contexto político y económico

El problema de la reforma al sector energético mexicano se volvió un tema recurrente en las campañas de los candidatos presidenciales durante 2012. Las razones para esto son perfectamente claras: la insuficiencia de la reforma energética de 2008 para responder a las necesidades de la economía nacional y resolver los problemas fundamentales que afectan la producción de petróleo y sus reservas. Como resultado, los problemas que se discutían en ese entonces siguen siendo una prioridad para el gobierno entrante. El atraso se ha acumulado durante décadas, y las necesidades futuras serán mucho mayores de las que nos hemos enfrentado hasta ahora.

Las declaraciones del entonces candidato a la presidencia por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), Enrique Peña Nieto, llamaron la atención sobre la necesidad de un nuevo esfuerzo en la materia. Las

coincidencias entre la visión del candidato del PRI y su contrincante por el Partido Acción Nacional (PAN), Josefina Vázquez Mota, sugerían el potencial para un debate constructivo sobre el futuro de la política energética, haciendo énfasis en la apertura del sector a actores privados y extranjeros. Sin embargo, las diferencias exhibidas por el candidato de las izquierdas, Andrés Manuel López Obrador, quien vigorosamente se opuso a la noción de apertura del sector, alertaban sobre lo controvertido que sigue siendo el pensamiento sobre la política energética en México en algunos sectores.

Una vez ganada la elección, el presidente electo Enrique Peña Nieto y su equipo de transición han continuado haciendo referencias a este asunto. Desde entonces se han dado varias declaraciones sobre la importancia y necesidad de una reforma de fondo. Por ejemplo, durante su visita a Brasil en septiembre de 2012, Enrique Peña Nieto alabó el modelo empleado por Petrobras, mientras que en su círculo cercano aumentaron los comentarios sobre la inminencia de una iniciativa legislativa para reformar la política energética mexicana. Aunque la fecha de presentación de dicha iniciativa sigue siendo incierta, es imperativo que los parámetros de cualquier discusión en el futuro de la política energética sean establecidos y acordados de antemano por los líderes políticos.

El próximo debate acerca de cómo resolver los problemas del petróleo y el gas será complejo y controvertido. Una discusión clara y precisa sobre las necesidades energéticas del país, así como un entendimiento de las limitaciones y las oportunidades presentes, serán esenciales para crear las bases de una política energética nacional fructífera y sustentable que se extienda más allá de las demandas y retos inmediatos. Este trabajo busca contribuir a alcanzar dicho entendimiento.

Los retos de Pemex

Si bien el propósito de este reporte no es proveer un diagnóstico comprehensivo de los retos del sector y de Pemex, es importante aclarar cuáles son los problemas a corto y largo plazo para poder discutir las posibles soluciones. En años recientes, estos problemas han sido conocidos por el público mexicano y por las élites políticas y económicas del país. El más importante de ellos tiene que ver con la rápida caída de la producción de petróleo nacional durante los 8 años anteriores. Desde un máximo de 3.4 millones de barriles al día en 2004, la producción de crudo ha caído hasta 2.55 millones de barriles en 2012; es decir, una reducción de 20% de la producción nacional. Y aunque Pemex ha podido estabilizar la producción a ese nivel durante 2012, el panorama en los próximos años es preocupante, pues los expertos predicen caídas significativas en los campos más productivos del país: Ku Maloob Zaap y Cantarell, incluso en horizontes de tiempo más cortos de los esperados oficialmente (4-7 años, en lugar de 9). El agotamiento de estos campos puede llegar a significar hasta medio millón de barriles diarios en pérdidas adicionales para el país. La importancia de la caída registrada en la producción ha sido resaltada muchas veces: una menor producción representa una merma a las finanzas nacionales de manera significativa. Sólo basta recordar que el erario recibe un 30% menos de lo que podría recibir vía exportaciones de hidrocarburos, de haberse mantenido estable la producción.

La situación de las reservas presenta un panorama igualmente preocupante. Aunque es altamente probable que México aún tenga vastas reservas de petróleo por descubrir en el territorio nacional, durante la última década Pemex ha fallado en aumentar las reservas probadas. Es sólo hasta 2011 que Pemex alcanza una tasa de restitución del 100% de las reservas nacionales, aunque sobre una menor tasa de explotación de las

reservas existentes. En el mejor de los casos, a la tasa actual de explotación México sólo tiene petróleo probado suficiente para los próximos 9 años, número suficiente para una empresa, pero no para una economía del tamaño de la mexicana.

Si se quiere incrementar la producción actual y garantizar sustentablemente la de mediano plazo, se debe asegurar el descubrimiento y certificación de nuevas reservas, que restituyan volúmenes iguales o superiores al 100% de la producción, año tras año.

Esta doble caída en reservas y producción llega cuando se nos está acabando el “petróleo fácil”. México se enfrenta ahora con el reto de extraer los recursos remanentes de campos maduros o abandonados y de descubrir y extraer petróleo de reservas en aguas profundas del Golfo y de otros campos caracterizados por bajas tasas de productividad (principalmente por la dificultad y los altos costos involucrados), como sucede en Chicontepec. Hemos pasado de un escenario en el que extraer un barril de petróleo costaba unos cuantos dólares a uno en el que la extracción se eleva hasta sesenta dólares o más. A la complejidad de estos retos se agregan las dificultades que Pemex ha experimentado en mantener las reservas probadas de gas natural y dar sustento al crecimiento en su producción. Este tipo de proyectos ha sido tradicionalmente relegado a un segundo plano en las prioridades de inversión de Pemex porque sus márgenes de utilidad son inferiores a los del crudo.

El modelo actual, que pone toda la operación sobre Pemex, toda la tecnología en el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP), y toda la carga económica en el presupuesto no es adecuado para la era del “petróleo difícil”. Bajo el modelo actual, México no cuenta con la capacidad para invertir con suficiencia en la exploración y el descubrimiento de nuevas reservas, en el desarrollo de nuevas tecnologías de exploración y producción (E&P), y en el mantenimiento y construcción de la infraestructura necesaria, debido a la excesiva demanda de ingresos fiscales por parte del Gobierno Federal. Pemex no opera bajo la lógica de generar valor, sino de extraer renta. Así, Pemex carece de recursos, experiencia o incentivos para sostenerse a sí misma. El que Pemex tenga que pagar frecuentemente más del 100% de sus ganancias al gobierno, en forma de impuestos y otros cargos, es una situación absolutamente insostenible e irresponsable. Sin embargo, aún cuando esa carga se aligerara, a México “no le alcanza”. Se requiere de un modelo que haga a Pemex responsable de sí misma, que permita a la economía mexicana crecer, y al Estado mexicano contar con los recursos fiscales necesarios para reducir la inequidad social.

Los estrictos controles que la Secretaría de Hacienda ha impuesto al gasto de Pemex también han significado que la compañía no pueda tomar decisiones estratégicas de negocio, sobre todo en materia de innovación y toma de riesgos, o cumplir siquiera con las que se ha trazado. Estos controles son entendibles dada la importancia fiscal de Pemex para el Gobierno Federal y los frecuentes escándalos administrativos que le aquejan, pero no permiten a Pemex ser exitosa, ni al país maximizar óptimamente su potencial.

A Pemex no sólo le hace falta aprender a invertir por sí sola en el cumplimiento con sus obligaciones para con el Estado mexicano, también está técnicamente en bancarrota debido a su inmensa deuda, adquirida a lo largo de los años para realizar exploración y revertir la caída en la producción, así como a las obligaciones generadas por pensiones y demás prestaciones. Décadas de ceder ante las demandas del sindicato, combinadas con el fracaso de separar fondos para futuros desembolsos, han dado lugar a que Pemex sea incapaz de cubrir sus pasivos actuales. La posibilidad de intervención estatal para cubrir estos

compromisos es inaceptable a menos que se cambie de fondo el modelo actual. No tiene sentido limpiar pasivos sin antes cambiar los incentivos económicamente perversos.

Los resultados de Pemex van de la mano con su falta de recursos técnicos y tecnológicos. México, y Pemex en particular, no han invertido lo suficiente en investigación y desarrollo en el sector energético a pesar de contar con presupuestos récord desde hace más de una década. Más aún, por las características del sector, las corrientes de pensamiento se encuentran aisladas de la cooperación tecnológica que está ocurriendo alrededor del mundo. Al negársele a Pemex la posibilidad de trabajar con empresas privadas y extranjeras que sí cuentan con tecnología de punta para el sector, se le condena al atraso y a la dependencia tecnológica. Actualmente, Pemex sólo cuenta con lo que los demás ponen a la venta, que es, por definición, tecnología obsoleta.

El gobierno mexicano también ha fallado en dar el suficiente apoyo financiero y técnico a organizaciones nacionales de investigación como el IMP, así como a programas de ingeniería, derecho y política energética a nivel universitario. Se necesita, de manera urgente, más inversión pública y privada para desarrollar más capacidad de investigación. Además, es urgente generar incentivos para atraer a México la mejor tecnología, experiencia y conocimiento, como han venido haciendo tantas otras naciones.

La necesidad del cambio

Esta breve revisión de los retos que enfrenta la exploración y explotación de hidrocarburos en México demuestra que es urgente un cambio fundamental. Los arreglos institucionales y regulatorios con los que contamos fueron diseñados para satisfacer las demandas políticas, económicas y sociales de generaciones pasadas, pero no son suficientes para enfrentar los desafíos de una industria moderna y de la que depende en gran parte el desarrollo económico nacional. Como se discutirá más adelante, la industria global del petróleo y el gas ha atravesado cambios radicales en las dos décadas anteriores, trayendo consigo innovaciones que han transformado y dado un fuerte impulso al negocio de la E&P y de la economía global en su conjunto. En contraste, durante este periodo el sector de hidrocarburos en México se ha estancado, impedido de reaccionar ante estos cambios por limitaciones constitucionales, políticas, financieras y administrativas, pero sobre todo, por la comodidad que representaba una fuente enorme de petróleo fácil. Ahora que el atraso es evidente y el petróleo fácil se nos agota, debemos empoderar al sector con la capacidad para reaccionar ante estos hechos y de adaptarse a futuras transformaciones.

PRINCIPIOS RECTORES DEL SECTOR DE PETRÓLEO Y GAS

Aunque en México prevalece una creencia de que la política energética es guiada por consideraciones de interés nacional, rara vez hay alguna discusión acerca de los principios específicos de dicha política. Así como en años recientes nos hemos acostumbrado a preguntarnos el rol del sector financiero y a exigir que funcione en interés de una economía productiva, debemos preguntarnos qué es lo que esperamos de nuestra industria petrolera y gasera. Tradicionalmente, la respuesta ha sido que los hidrocarburos nacionales deben ser explotados por el Estado con el fin de maximizar la renta de la Nación y ser palanca de desarrollo. Para llevar a cabo lo anterior, se decidió limitar la operación de esa actividad a una sola empresa estatal, y enfocar la renta a servir de sostén de las finanzas públicas. Esa lógica quizá tenía sentido

hace treinta años, cuando estábamos sumidos en una gran crisis y se optó por despetrolizar la economía. Hoy, este modelo no parece servir más al interés nacional.

En los últimos años, analistas del sector, fuerzas productivas y especialistas en política pública han comenzado a considerar que el sector energético debe realinearse con el resto de la economía, teniendo como prioridad proveer energía a la sociedad y a la economía nacional. Alrededor del mundo, esta idea simple ha sido encapsulada en la noción de **seguridad energética**, que también debe ser interpretada como garantía de calidad, continuidad y adecuación del suministro de energía a la Nación. Es claro que, a pesar de la riqueza de las dotaciones naturales de México, la capacidad de nuestra industria de hidrocarburos para garantizar la seguridad energética se ha visto mermada en los últimos años.

Frecuentemente se cita la falta de inversión en E&P por parte de Pemex como causal del descenso de la producción y reservas, así como a la falta de inversión en capacidad de refinación. La causa de fondo es la despetrolización de la economía. Es decir, ahora que nuestra economía se diversifica, evoluciona, crece y se adapta, el modelo petrolero basado en una sola compañía, sin señales de mercado claras, es lento e insuficiente para cubrir las necesidades nacionales. Es más, frecuentemente es un freno para el desarrollo nacional. Basta con ver la diferencia de cantidad y calidad del producto nacional entre 1986 y el día de hoy para entender qué es lo que está ocurriendo. El país se industrializó, se integró al mundo, y ahora es varias veces más grande de lo que era hace 25 años.

Es por ello que a pesar de presupuestos récord en Pemex por más de una década, la situación de desabasto nacional continúa, y de ahí que desde tiempo atrás se discuta que, además de hacer a Pemex responsable de sus decisiones, al país le hace falta aumentar sustantivamente su capacidad de ejecución, para lo cual se necesita mejor calidad de financiamiento y mecanismos de regulación que fomenten la sustentabilidad y el avance tecnológico. Esto requiere forzar a Pemex a ser autónomo, a sostenerse a sí misma sin depender más del presupuesto, a una adecuación del significado de la rectoría del Estado a los nuevos tiempos, y a aceptar a terceros que sean lo suficientemente eficientes como para mantener los actuales niveles de renta e incluso aumentarlos, y además proveer a la economía de la energía que necesita. Para esto se necesita una redefinición constitucional.

Además de la meta de seguridad energética, todos de los expertos de este grupo coincidieron en que la política energética de la Nación debe contribuir al **crecimiento económico**, tanto a través de la maximización de valor como a través de la creación de empleos relacionados con el sector. Como ha demostrado el ejemplo de Noruega, el sector petrolero y gasista puede crecer como motor de desarrollo económico nacional, no sólo en el sentido de extracción y procesamiento de hidrocarburos, sino también generando capital humano, tecnología y diversos servicios para la industria petrolera. Hasta ahora, México ha fracasado en hacer esto de manera constante y consistente, por lo que debe reconsiderar las vías por las que la futura reforma pueda optimizar las oportunidades económicas asociadas con una industria petrolera exitosa.

Finalmente, una política energética exitosa debe basarse en consideraciones de **sustentabilidad**. En años recientes, este término ha sido asociado con cuestiones de protección ambiental. Si bien ésta es una dimensión de la mayor relevancia, en este reporte se busca llamar al gobierno a reconocer la importancia de una estrategia nacional de manejo de hidrocarburos que permita a las futuras generaciones beneficiarse

de este patrimonio nacional. Esto significa optimizar el uso de las inversiones para la exploración del gas y de aceite, aplicar las mejores prácticas de la industria petrolera internacional de extracción que maximicen el petróleo recuperable de las reservas probadas de hidrocarburos, y la implementación de políticas energéticas eficientes que resulten en el uso racional de los hidrocarburos producidos. Por otra parte, en lo relativo a las utilidades generadas por el sector y que se transfieren al Gobierno Federal, éstas no deben destinarse a proyectos de motivación política, gasto corriente de los estados o proyectos que busquen beneficios de corto plazo para algunos grupos de la población actual, sino que deben invertirse en rubros como la educación y la infraestructura, de tal forma que se produzcan beneficios nacionales incluyentes y de largo plazo. También debe considerarse la importancia de crear un fondo soberano, similar al noruego, al que se destine un porcentaje de las rentas obtenidas. No se debe olvidar que si el petróleo es propiedad de la Nación, le pertenece también a los mexicanos del futuro. Destinar parte de la monetización de reservas a un fondo de viabilidad económica de largo plazo es tan importante como invertir en educación e infraestructura, y es a estas tres prioridades a las que se debe destinar la mayor parte de la renta.

LA NECESIDAD DE CLARIDAD CONCEPTUAL

El actual debate nacional acerca de la reforma energética sufre de una seria debilidad: las élites políticas y económicas, así como la población en general, han mostrado una marcada tendencia a confundir términos clave, generando malentendidos y entendimientos contradictorios. Un claro ejemplo está en el uso confuso de los conceptos **dueño** y **operador** por comentaristas y responsables de política. Esta distinción se hace alrededor del mundo, donde generalmente la Nación mantiene la propiedad de los recursos, permitiendo que otros actores estatales y no estatales operen los campos de gas y petróleo. En algunos países, esto se realiza a través de una alianza entre la compañía nacional y empresas privadas; en otros, la operación de los campos se deja completamente al sector privado. De acuerdo con la Constitución mexicana, la Nación es dueña de los hidrocarburos y, desde 1958, los gobiernos han legislado que Pemex tiene la responsabilidad exclusiva de operar todos los niveles de la cadena de valor de los hidrocarburos (entre 1933 y 1958 se permitía la inversión mixta, aunque rara vez se hizo). En este sentido, los operadores son responsables de monetizar las reservas y surtir de energía a la economía, mientras que es responsabilidad del Estado mexicano determinar cómo maximizar el beneficio derivado de los recursos de la Nación. Esta es la rectoría del Estado bien entendida. Es bajo esta premisa que vale la pena diseñar y asegurar la manera en que se logren mejores resultados para el interés nacional, contando con más operadores.

Además de entender bien quién es el dueño, es importante hacer otra distinción fundamental, aquella entre el **operador** y **contratista**. El contratista es contratado por el operador para realizar algunas funciones a cambio de una cuota. Es decir, gana independientemente del resultado y por ello no corre ningún riesgo. Sus funciones son determinadas por el operador, generalmente para reducir costos, contar con especialistas en actividades muy específicas (como perforación o sísmica), y así ejecutar con mayor velocidad. En el caso de Pemex, como operadora ha empleado el modelo de contratistas desde su creación como compañía nacional petrolera, trabajando muy de cerca con empresas del sector privado, en muchos casos para compensar sus atrasos tecnológicos en algunas áreas fundamentales (interpretación, operación y ejecución de proyectos, por ejemplo). Los operadores, como Pemex, tienen la responsabilidad de tomar decisiones y arriesgar capital; es decir, corren riesgos y sólo ganan dinero si son exitosos.

Una manera de entender esto es pensar en el operador como el ingeniero de una gran obra, que construye bajo su propio riesgo, mientras que los contratistas son los electricistas, plomeros, vidrieros y demás especialistas a los que se les paga independientemente de si la obra es exitosa o no. En el mundo petrolero, esto significa que a los contratistas se les paga independientemente de si encuentran petróleo o no, o si este petróleo se obtiene de manera rentable o no. En contraste, a los operadores sólo se les paga cuando encuentran petróleo; si no es así, ellos absorben las pérdidas.

Bajo esta definición, desde 1958 la participación privada en el sector energético mexicano se ha limitado a actividades de contratismo, y en años recientes se ha buscado que se asuman riesgos en los llamados “contratos incentivados”, esquema diseñado de tal manera que claramente ha logrado la participación de los contratistas, mas no de los operadores. Nos encontramos entonces con que no estamos aprovechando todo el potencial de los operadores y tampoco estamos obteniendo las ventajas de costos y eficiencia que debería representar las actividades de contratismo.

En contraste, en el resto del mundo, los operadores absorben el riesgo; desde la óptica del Estado, la Nación les transfiere el riesgo de desarrollar estos recursos y a cambio les permite obtener un pequeño porcentaje de ganancia a lo largo de los años. Es decir, les da un derecho y una obligación de desarrollar reservas sobre un número determinado de años, sin transmitirles jamás la propiedad de los hidrocarburos.

Por llevar a cabo esta obligación, el operador tiene derecho de reportar el trabajo que realizará sobre estas reservas ante autoridades financieras, generalmente. A lo que no tiene derecho es a las reservas en sí, pues éstas son propiedad de la Nación y de nadie más. La obligación del Estado es generar condiciones de crecimiento sin tener que llevar a cabo las actividades económicas directamente. Sí es su obligación aumentar su patrimonio (cada reserva, aunque descubierta por el operador, es propiedad de la Nación), y generar mayores ingresos al monetizar las reservas vía impuestos, derechos y regalías. El incentivo para los operadores es que, entre más reservas reporten, mayor viabilidad les otorgan los mercados, pues demuestran que tienen mecanismos para ganar dinero por muchos años. Los contratistas, al no contraer ningún riesgo, no pueden reportar reservas, pero ganan independientemente de los resultados del proyecto para el que trabajan..

Esta diferencia entre **propiedad** y **reporte** de reservas es fundamental. La propiedad hace referencia al derecho de un actor (en este caso, la Nación mexicana) de determinar las formas en que el recurso será explotado y sus beneficios serán utilizados. Alrededor del mundo, la propiedad de las reservas de hidrocarburos es de la Nación, salvo algunos raros casos en que la tenencia de la tierra conlleva la tenencia del subsuelo. El reporte de reservas, por otro lado, se refiere al proceso financiero a través del cual las compañías declaran la cantidad de reservas a las que, en virtud de un mandato, tienen acceso para explorar, explotar y vender el hidrocarburo, así como la correlativa obligación de pagar al Estado regalías, derechos e impuestos. Es común el caso en el que el operador, dado que le ha sido otorgada una concesión o ha firmado un acuerdo de producción compartida, puede contabilizar reservas sin tener la propiedad del subsuelo. Esto en nada afecta a la contabilidad nacional. La Nación siempre es dueña de todas las reservas, mientras que cada operador sólo puede reportar lo que estima que ganará en ocasión del contrato, y como reservas –propiedad de la Nación- e ingresos esperados por las empresas son dos conceptos distintos, la contabilidad nacional y la de las empresas no son comparables, por lo que no existe doble contabilidad.

Las discusiones sobre la política de hidrocarburos en México confunden el término **renta económica** con **beneficio y utilidad económica**. Comúnmente se asume que los tres se refieren al ingreso que recibe el gobierno por parte de la industria petrolera y gasera. Sin embargo, en términos económicos, debemos remarcar que, mientras *renta* hace referencia al dinero que recibe el Estado por la explotación del recurso, *beneficio económico* se refiere a la capacidad que tiene el sector de satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad, mientras que *utilidad* se refiere a lo que obtienen los operadores tras descontarse la *renta económica*. En este sentido, *renta* es un término mucho más limitado, refiriéndose sólo a los ingresos gubernamentales menos el pago a los operadores y contratistas, *beneficio económico* se refiere a la capacidad que tiene el sector de satisfacer las necesidades y demandas de la sociedad y *utilidad* se refiere a lo que obtienen los operadores tras descontarse la *renta económica*. Es decir, sin utilidad, la renta y el beneficio económico no son sustentables. No deben pues sorprender los problemas que enfrentamos en México si el único operador, al no obtener utilidades, no tiene incentivos para maximizar la renta y el beneficio económico. La maximización de la renta y el beneficio económico derivada de la industria de hidrocarburos en México es entonces una meta tan imperiosa como lo es la maximización de la utilidad.

EL CAMBIO EN LA INDUSTRIA DEL GAS Y PETRÓLEO

Una vez aclarados los conceptos, es importante entrar en una breve discusión sobre las formas en que ha cambiado el sector de hidrocarburos alrededor del mundo en años recientes. Primero, durante los últimos veinte años ha habido un cambio fundamental en la **disponibilidad de petróleo**. Las llamadas “reservas fáciles de petróleo” del pasado se están acabando gradualmente y los nuevos descubrimientos suceden en lugares de acceso cada vez más difícil: ya sean aguas profundas o en campos que requieren inversiones masivas en tecnología e infraestructura para poder ser extraídas. Esto demanda que las compañías petroleras inviertan en el desarrollo de nuevas tecnologías y recursos humanos para poder extraer y transportar el petróleo de forma segura y eficiente. Sin embargo, si bien el petróleo se ha vuelto cada vez más difícil y costoso de extraer, estos adelantos tecnológicos lo están haciendo, paradójicamente, cada vez más abundante, por facilitar su accesibilidad.

Como respuesta a esto, hemos visto una **consolidación** de la industria global de petróleo, con las grandes compañías petroleras privadas fusionándose entre ellas para mantener liderazgos, y un sinnúmero de empresas pequeñas y medianas creándose, pues la industria también se ha diversificado ante la plétora de nuevas oportunidades que surgen alrededor del mundo. Al mismo tiempo, compañías petroleras nacionales, como Saudi Aramco, Petrobras y Statoil, se han hecho más grandes y más fuertes que nunca, pues sus Estados han fomentado mecanismos mixtos que les ha permitido acceder a tecnología a cambio de compartir la operación con las compañías privadas. Es decir, es crucial reconocer que estas compañías han prosperado en gran medida gracias a las alianzas que han formado con firmas privadas, quienes les han ayudado a obtener acceso a las tecnologías que necesitan, así como también han compartido el riesgo involucrado en la localización y extracción del petróleo en los complejos y desafiantes campos de ahora. La dinámica de alianzas entre operadores públicos y privados se está volviendo aún más dinámica ante la necesidad de responder a una creciente demanda energética y escasez de insumos tecnológicos y financieros para satisfacerla.

El tercer gran cambio en la industria global de hidrocarburos en años recientes ha sido el poder acceder a las grandes reservas de gas y aceite de lutita (*shale*) y otros hidrocarburos no convencionales.. Estas reservas no convencionales están revolucionando la industria global de energía a través de su oferta masiva, pero también requieren la aplicación de tecnología y modelos de negocios específicos para facilitar su extracción. Modelos muy distintos a los convencionales, lo que ha llevado a importantes desarrollos regulatorios en algunos países, como Estados Unidos, Canadá y Colombia. Estados Unidos, el líder mundial en el desarrollo de lutitas gasíferas y petrolíferas, ha aumentado sustancialmente su producción de hidrocarburos, empatando incluso a Arabia Saudita en el primer lugar de producción mundial, mientras que sus reservas crecen sin parar ante los nuevos descubrimientos no convencionales. Esto inició con empresas pequeñas, pero fue tal su éxito que desfondaron el precio, con lo que se ha venido una ola de fusiones y adquisiciones, y con la entrada de jugadores más grandes, una rápida aceleración de la curva tecnológica.

Como es bien sabido, México tiene el cuarto lugar mundial en reservas de gas de lutitas, reservas gigantescas en Chicontepec, que también cuenta con reservas no convencionales, y con potencial de petróleo de lutitas. En este sentido, México podría beneficiarse de la explotación eficiente de estos recursos, aumentando la disponibilidad de gas para la industria y de petróleo para las finanzas públicas, además de crear un gran desarrollo regional, estimulando su competitividad. Para ello, sin embargo, se requiere de una regulación apropiada para no convencionales. Es por eso que, a pesar de la gran oportunidad y, en el caso de Chicontepec, a los grandes presupuestos invertidos, Pemex se ha mostrado incapaz de explotar los recursos no convencionales de manera eficiente. Un pozo de lutitas cuesta tres veces más en México que en EEUU o en Canadá, y aunque Chicontepec recibe inyecciones de miles de millones de dólares, ha fallado en lograr sus metas de producción (hoy produce sólo 70 mil de los 700 mil barriles que se esperaban para esta fecha) del recurso convencional. Mientras no se genere una regulación apropiada para recursos no convencionales, con menores tasas impositivas y que fomente el desarrollo tecnológico, y la Constitución prohíba la entrada del sector privado en su E&P para aumentar la capacidad de ejecución, será difícil aprovechar esta nueva oportunidad. En este contexto, no sorprende que mientras que en México los pozos de lutitas no pasan de diez en total, en el resto de Norte América, con geología similar, son decenas de miles, o que mientras nuestra producción y reservas caen, Estados Unidos y Canadá ya le disputan a Arabia Saudita la producción y reservas, respectivamente.

LA NECESIDAD DE UN CAMBIO PROFUNDO

La evidencia presentada anteriormente muestra de manera clara la necesidad de un **cambio profundo** en la administración y organización del sector de hidrocarburos en México. El sistema actual ha llegado a su límite, demostrando ser incapaz de responder a las circunstancias cambiantes, que hoy se plantean como real escenario de un descenso significativo en la producción petrolera y las reservas, y la importación irracional de petrolíferos. Nuevos descensos pueden estar en puerta, y a la economía mexicana no le basta con Pemex como único proveedor de petróleo y gas, como ejemplifican las alertas críticas y el déficit de gasolina y petrolíferos. Es evidente que el modelo actual se agotó y que se necesita repensar profundamente las metas del sector energético mexicano.

Los cambios en la industria global del petróleo y gas descritos con anterioridad señalan la necesidad de que el modelo energético mexicano sea **responsivo y flexible**. El modelo actual fue creado para una industria petrolera concentrada en la producción de reservas de fácil acceso en tierra y aguas someras y una economía de autoconsumo, y las restricciones impuestas por la Constitución, así como la insistencia del Gobierno Federal en maximizar la renta, se han traducido en la incapacidad de Pemex para responder a los retos de una industria moderna de petróleo y gas. Cualquiera que sea el nuevo modelo, éste debe ser lo bastante abierto como para permitir adaptaciones de cara a cambios futuros.

En otras palabras, el modelo de petróleo y gas de México debe ser suficientemente flexible para permitir a los responsables de la política adaptarse a nuevos retos y descubrimientos. En lugar de proscribir opciones, el marco legal del sector debe dotar a los futuros gobernantes con la capacidad para buscar estrategias que sirvan al interés nacional.

Otro de los principios que deben guiar a los legisladores nacionales cuando evalúen nuevos modelos legales debe ser **la flexibilidad**, anteponiendo los intereses de la Nación sobre los estrictamente financieros del gobierno. Los tomadores de decisiones en México deben adoptar un modelo que se base en la satisfacción de las necesidades nacionales, en lugar de en consideraciones ideológicas o filosóficas. Un ejemplo clásico de esto es la frecuente preocupación entre los gobernantes mexicanos por preservar el control soberano sobre la industria petrolera, a pesar de que la manera en que se ha ejercido dicho control ha llevado a rendimientos sub-óptimos para la Nación. La experiencia en otros países demuestra cómo, si se basa la estrategia nacional de hidrocarburos en la flexibilidad, se puede proteger mejor el interés nacional y, al mismo tiempo, incrementar la riqueza y el poder del Estado, sin que con ello se socave o soslaye la soberanía nacional.

Un cambio así necesita de una nueva forma de pensar acerca del sector. Primero, se requiere un cambio constitucional y regulatorio que abra la opción para reducir el riesgo operativo por parte del gobierno federal, trasladándolo a un amplio abanico de operadores de distintos tamaños y especialidades; además de ampliar las posibilidades de inversión privada sin renunciar al control y a la rectoría económica que constitucionalmente se le exige al Estado mexicano. Se debe contar también con una regulación eficiente y efectiva, apropiada para la diversidad de opciones que nos plantea la era del petróleo difícil y abundante y una industria de rápida transformación tecnológica. También es cierto que es papel del Estado determinar la mejor combinación de participación de operadores públicos y privados en el sector para maximizar la utilidad nacional derivada del petróleo y el gas. Los nuevos dictados constitucionales que gobiernen a la industria de hidrocarburos deben empoderar al gobierno federal para decidir lo que está o no en el interés nacional, de acuerdo con las necesidades de largo plazo y las circunstancias de cada momento, en lugar de ocuparse en descripciones complejas acerca de lo que el gobierno puede hacer o no, y asumir que las circunstancias no van a cambiar.

ALGUNOS MODELOS PARA EL MANEJO DE HIDROCARBUROS

Alrededor del mundo, los gobiernos nacionales han adaptado la organización de sus industrias de petróleo y gas para afrontar los retos conjuntos de seguridad energética y competitividad económica. Los casos de Noruega, Colombia y Brasil resaltan la necesidad de innovar y ajustar la organización del sector de hidrocarburos a la medida del interés nacional. En cada uno de estos países ha sido adoptado un enfoque

pragmático y flexible que busca maximizar la utilidad que deriva la nación del sector de hidrocarburos. En estos países, la propiedad de los hidrocarburos en el subsuelo permanece en manos de la Nación, pero se permite su operación por parte de múltiples actores: públicos y privados, nacionales y extranjeros. En cada uno de estos países, la compañía nacional petrolera ha sido reformada para poder maximizar su capacidad de extraer las reservas existentes y asegurar nuevas reservas para el futuro. Esto ha sido alcanzado permitiendo a la firma aplicar principios de negocio a su estrategia corporativa, en vez de obligarla a obedecer una lógica política. Esto incluye permitir a la firma quedarse con una proporción más alta de sus ganancias para reinvertirla en proyectos productivos y en el desarrollo de nuevas tecnologías; firmar acuerdos de producción compartida con empresas privadas (nacionales y extranjeras) y operar fuera del territorio nacional para incentivar la experiencia internacional, la obtención de nuevas reservas y la formación de alianzas a largo plazo con socios extranjeros. Son modelos “de tercera vía”, entre el estatismo y el mercado puro.

El **modelo noruego**, además de ser el origen de todos los modelos de tercera vía e inspiración del modelo brasileño y el colombiano, es único, pues se basa en la maximización de la utilidad de la Nación. Esto ha resultado en la creación de una compañía nacional petrolera (Statoil) altamente rentable, así como de un fondo de riqueza soberano (el Fondo Gubernamental de Pensiones) que ha acumulado activos alrededor del mundo, con inversiones que alcanzan el 1% de los mercados globales de capital; es decir, es el inversionista más grande del mundo. El enorme tamaño del fondo significa que cualquier ciudadano noruego cuenta con el equivalente a US\$140,000 para su retiro. Esto ha sido alcanzado a través de la inversión de la renta de la industria petrolera noruega, incluyendo impuestos, licencias de E&P, así como los dividendos de Statoil, tanto nacionales como globales. Dicha inversión en el futuro de los noruegos significa que, a medida que la producción de hidrocarburos nacionales llegue a sus límites naturales, una parte de la riqueza habrá sido preservada para las futuras generaciones. Al mismo tiempo, el fondo soberano de riqueza le ha dado a Noruega considerable influencia global, además de que el modelo es fuente de enorme prestigio internacional para la pequeña nación escandinava.

La inversión de las rentas petroleras nacionales es el elemento mejor conocido de la historia noruega de éxito, pero hay otros dos elementos que deben ser enfatizados. Primero, la compañía nacional petrolera, Statoil, pertenece mayoritariamente al Estado noruego, dueño del 67% de las acciones, pero se beneficia sustancialmente de la capitalización por parte de inversiones provenientes de actores privados. La firma es reconocida como líder global en proyectos de E&P alrededor del mundo, habiendo desarrollado el conocimiento, la experiencia y las tecnologías que se requieren para descubrir y extraer, de manera exitosa, petróleo y gas en algunas de las regiones más complejas del mundo, incluyendo el Mar del Norte, el Golfo de México, Argelia, Angola, Azerbaiyán, Brasil, Canadá, China, Libia, Nigeria, Rusia y Venezuela. Esto le ha permitido a la compañía asegurar contratos para desarrollar reservas que durarán por mucho más que aquéllas encontradas en las aguas territoriales de Noruega. En segundo lugar, el modelo ha permitido el desarrollo de una industria proveedora nacional especializada para cumplir con los retos involucrados en la exploración y producción en el Mar del Norte. Compañías de ingeniería y construcción, así como navieras y compañías de perforación mar adentro fueron creadas con el propósito de desarrollar los hidrocarburos nacionales, pero hoy en día son reconocidas como líderes mundiales en sus áreas.

En resumen, el éxito del experimento noruego se debe a:

-
- Los beneficios de una política generalmente consistente y explícita enfocada en la administración de la riqueza a largo plazo;
 - Poca interferencia no-comercial en la política operativa de Statoil;
 - La competencia es una fuerza de valor añadido en la política del petróleo y gas;
 - La aplicación de una actitud evolutiva hacia Statoil y otras compañías noruegas operando en el sector de E&P, reconociendo la naturaleza cambiante de la industria y la necesidad de internacionalización.

La historia de éxito de **Colombia** en el sector de los hidrocarburos es más reciente y ha conllevado espectaculares descubrimientos e incrementos en la producción, debido a que el país ha utilizado la **flexibilidad** como base de su modelo nacional de gas y petróleo. En 1999, al enfrentarse a un pico de producción y reservas decrecientes, el gobierno colombiano tomó una serie de acciones para hacer al sector petrolero más atractivo para la inversión extranjera y liberar de restricciones a la compañía nacional petrolera, Ecopetrol. A finales de 2003, a medida que empeoraba el panorama y emergía el prospecto real de tener que importar petróleo para satisfacer la demanda nacional, el gobierno se comprometió con una revisión integral de la regulación del sector de hidrocarburos. Primero, con la creación de la Agencia Nacional de Hidrocarburos (ANH) se estableció un nuevo marco regulatorio que ofrece un ambiente altamente competitivo para compañías petroleras nacionales y extranjeras. Esto también ha ayudado a definir de forma más clara el rol del gobierno y el de la compañía nacional petrolera. Además de este cambio positivo en la regulación, las condiciones para la E&P mejoraron con la baja en las regalías, ofreciendo uno de los regímenes impositivos más atractivos de América Latina, en particular para recursos no convencionales, lo que le permite atraer inversiones que de otra manera irían a países con mayores recursos. El gobierno ha ofrecido nuevas concesiones, generando gran interés de compañías privadas en un momento en el que las mayores corporaciones buscan asegurar y desarrollar nuevas reservas. Bajo los nuevos términos, las compañías petroleras internacionales ya no necesitan estar asociadas con Ecopetrol, lo que les permite tener control absoluto sobre sus operaciones; sin embargo, como se ve ronda tras ronda, los actores privados prefieren asociarse con Ecopetrol.

Como consecuencia de este nuevo ambiente competitivo, Ecopetrol se ha convertido en una compañía petrolera mucho más eficiente y efectiva, y ha visto su producción duplicarse entre 2008 y 2012. La compañía se ha convertido en un socio digno de confianza para las firmas extranjeras, y ha sido alentada por el gobierno a expandir sus actividades, invirtiendo en E&P en Perú, Brasil y el lado estadounidense del Golfo de México. No sólo eso, Colombia también es sede de la compañía petrolera privada más grande de América Latina, Pacific Rubiales, creada hace apenas cinco años para explotar campos marginales y maduros, y que también comienza a internacionalizarse.

El reciente éxito colombiano se explica por:

- La adopción de un enfoque pragmático en el manejo de las reservas de gas y petróleo;
 - Un ambiente abierto y competitivo que ha incentivado mayor eficiencia de parte de las compañías que operan en el sector;
 - Un ambiente contractual competitivo para las empresas privadas y extranjeras que ha alentado grandes inversiones;
-

-
- La creación de un marco regulatorio para recursos no convencionales, el primero en América Latina, además de un marco regulatorio de vanguardia para recursos convencionales, lo que le permite controlar y gestionar con éxito sus recursos, a la vez que atrae cada vez más interés en un país cuyas reservas son menores; y
 - La reestructuración de la compañía nacional petrolera, Ecopetrol, que mantiene participación mayoritaria en manos del Estado colombiano, pero le permite operar de acuerdo a principios de negocios.

El último caso examinado por este grupo de trabajo fue el de **Brasil**, un modelo de hidrocarburos basado en el **pragmatismo, la flexibilidad y el desarrollo de la capacidad nacional**. Brasil se ha convertido en la historia de éxito más conocida de los últimos años a medida que su compañía nacional petrolera, Petrobras, ha incrementado dramáticamente su producción, rentabilidad y capitalización en el mercado de valores. Al mismo tiempo, Brasil ha visto sus reservas multiplicarse y el país ha alcanzado autosuficiencia petrolera, igualando la oferta y la demanda nacional por primera vez en su historia. En años recientes, Brasil también ha sido muestra de los errores de intervención estatal excesiva y la velocidad con que ellos inciden negativamente en el desarrollo nacional.

Desde 1970, cuando era un gran importador de petróleo y se vio severamente afectado por la crisis internacional ocasionada por la OPEP, Brasil comenzó una progresiva reorganización de su industria petrolera y del gas. Los cambios más importantes vinieron en 1997, cuando el Congreso aprobó la Ley de Inversión en Petróleo, creando un nuevo marco legal y agencias reguladoras autónomas, al tiempo que liberalizaba el sector para crear fuerzas competitivas. Mientras el monopolio estatal de la producción de petróleo y gas llegaba a su fin, Petrobras fue reformada para permitirle operar de la misma manera que una compañía privada, pero con propiedad estatal mayoritaria. La autonomía operativa de la compañía, a través de la cual se le autoriza e incluso incentiva a asociarse con firmas privadas y extranjeras, combinada con la capacidad de reinvertir sus ganancias en proyectos de E&P y el desarrollo de capacidades técnicas y tecnológicas, ha permitido a Petrobras convertirse en un líder mundial en proyectos de aguas profundas. La colaboración con el sector privado ha sido clave, tanto para desarrollar estas nuevas capacidades como para compartir los enormes riesgos financieros asociados a este tipo de proyectos y realizar los descubrimientos en el Pre Sal, que pusieron a Brasil en el mapa.

Petrobras resalta la importancia de distinguir el potencial de inversión privada en la compañía nacional petrolera con la cuestión del control. Mientras que la compañía se ha beneficiado enormemente de la inyección de capital privado, tanto en Brasil como en el extranjero, el Estado mantiene el control mayoritario de los votos en la compañía. Esto le permite al gobierno seguir beneficiándose de la renta derivada del éxito de la compañía y utilizarla como herramienta de desarrollo. Sin embargo, aún cuando mantiene el control mayoritario, el Estado ha concedido gran autonomía operativa a Petrobras y rara vez interviene en sus decisiones de negocio. Esta autonomía operativa y financiera es uno de los factores principales que explican el éxito de la compañía al determinar su propio futuro y maximizar su impacto positivo en la economía nacional.

Desafortunadamente, en los últimos dos años, las autoridades brasileñas han tomado un rol más intervencionista, determinando que sólo Petrobras puede ser operador en el Pre Sal, y creando una serie de

mecanismos para intervenir en las decisiones técnicas y operativas. Más aún, han frenado la velocidad de la industria con demandas sobreprotectoras de contenido nacional, lentitud regulatoria y posponiendo licitaciones. Los resultados no se han hecho esperar: los inversionistas han perdido interés, algunos incluso no encuentran compradores para activos de clase mundial, Petrobras ha fallado en lograr sus metas los últimos tres años, y ha comenzado a reportar pérdidas, y la industria acusa una seria espiral inflacionaria de costos y servicios. Es decir, esta reforma del Presidente Lula da Silva, al fomentar un modelo de operador único, ha desarticulado el éxito de los últimos años. Casi se podría decir que mientras nosotros hemos considerado adoptar elementos del modelo brasileño anterior a Lula, en Brasil se ha adoptado el modelo Pemex de operador único y han comenzado a exhibir los mismos problemas que nos aquejan.

En resumen, el éxito del modelo brasileño es resultado de:

- La voluntad de cambiar la Constitución para poder satisfacer las necesidades energéticas del Brasil moderno, que ha llevado a la autosuficiencia petrolera;
- Un enfoque pragmático hacia la producción compartida y las alianzas estratégicas, a través de múltiples operadores;
- Gran inversión en la compañía nacional petrolera, Petrobras, que le ha permitido convertirse en líder mundial de tecnologías de aguas profundas; y
- La inyección de capital privado en la compañía, sin perder el control Estatal sobre la misma, así como el fomento de la participación de capital privado internacional y del desarrollo de empresas privadas nacionales.

UN NUEVO COMIENZO PARA EL PETRÓLEO MEXICANO

Con base en las observaciones anteriores, el grupo de trabajo del WWICS/ITAM hace las siguientes recomendaciones a los legisladores y responsables de la política energética nacional:

- 1. Urge una reforma al sector de hidrocarburos mexicano.** El modelo actual ha llegado a sus límites y ya no puede garantizar la seguridad energética nacional. Además, hace mucho que este modelo dejó de maximizar la utilidad económica que aportan los hidrocarburos a la Nación y está llegando al punto en el que ni siquiera será capaz de proveer las rentas económicas que el Gobierno Federal requiere.
 - 2. El debate sobre la reforma debe estar basado en definiciones claras y comunes de conceptos clave** para evitar confusiones y asegurar que se alcance un verdadero consenso político y social acerca de cómo organizar la industria nacional de hidrocarburos. Un lenguaje común en la reforma es crucial para evitar malentendidos y conflictos semánticos innecesarios.
 - 3. El debate sobre la reforma debe basarse en consideraciones de seguridad energética y maximización de la utilidad** del sector petrolero en el interés nacional, en lugar de concentrarse únicamente en maximizar las rentas para el gobierno. Las experiencias noruega, colombiana y brasileña sugieren maneras en las que esto puede ser logrado.
 - 4. Se requiere un cambio constitucional y regulatorio para poder llegar a estas metas.** Las prohibiciones actuales a los contratos de riesgo, producción compartida y concesiones, así como el
-

monopolio otorgado a Pemex, impiden que el sector de gas y petróleo pueda superar los profundos retos a los que se enfrenta.

5. **Este cambio constitucional y regulatorio debe ser certero e integral.** El ambiente económico y político actual es favorable a un cambio significativo en el sector, pues entre la mayoría de los principales actores políticos existe un consenso acerca de la necesidad de la reforma.
6. **Los nuevos arreglos constitucionales deben quedar escritos de tal manera que maximicen la flexibilidad** que requiere la empresa pública y el Estado para tomar decisiones estratégicas de negocio, sin renunciar a la rectoría económica. Es esencial que estos arreglos sean simples y claros para que le permitan a la política gubernamental reaccionar ante las cambiantes condiciones económicas y del mercado.
7. **Se necesita otorgar a Pemex mayor libertad financiera y operativa.** El nuevo arreglo constitucional y las leyes secundarias que se deriven deben permitirle operar de acuerdo a una lógica económica y de negocios, en lugar de servir a las necesidades fiscales del Gobierno Federal. Es decir, debemos hacer a Pemex responsable de sí mismo. Como está ahora, Pemex carece de la tecnología, experiencia y capital necesarios para explotar las enormes reservas de hidrocarburos que existen en las aguas profundas del Golfo de México y los yacimientos no convencionales, en particular las lutitas gasíferas y petrolíferas. Se necesita una reforma que le otorgue a Pemex estas facultades y le permita continuar contribuyendo a la seguridad energética nacional. Debe permitirle formar sociedades e invertir en tecnología y capital humano para E&P, además de obtener ganancias para ser autosustentable; es decir, sacar a Pemex del Presupuesto de Egresos de la Federación y destinar esos recursos a necesidades más urgentes de la sociedad.
8. **Es urgente fortalecer a los reguladores de petróleo y gas.** A menos que se provea un campo de acción nivelado en el sector de hidrocarburos que garantice reglas competitivas para todos los participantes, el interés privado en el sector será limitado. La experiencia colombiana nos demuestra cómo una regulación efectiva y eficiente puede aumentar la competitividad del sector de manera dramática. Más aún, es en la regulación que se ejerce la rectoría del Estado, por lo que se requiere de entes autónomos, fuertes, profesionales y con visión de largo plazo.

CONSIDERACIONES FINALES

México se encuentra en un momento crucial para el desarrollo futuro de su sector de hidrocarburos. Ante los múltiples retos del sector, así como una posible crisis de los ingresos federales, se necesita un cambio profundo en el manejo de la industria, que no es otro que sincronizar al sector de petróleo y gas con el resto de la economía, es decir, hacerlo competitivo y sensible a las señales del mercado. Los legisladores nacionales deben comprometerse a realizar un intenso debate acerca de la mejor manera para abordar estas cuestiones, con miras a lograr una reforma significativa y que beneficie a la nación. Hay signos alentadores de que el gobierno entrante del presidente electo, Enrique Peña Nieto, está dispuesto a considerar una reforma profunda del sector. Lo que se necesita ahora es una conversación racional, informada y comprensiva sobre cuál es la mejor manera de equipar al sector de hidrocarburos mexicano para el futuro.
