

Luis Rubio F.

Agradezco al Senado de la República la oportunidad de presentar algunas ideas que contribuyan a la discusión sobre la industria petrolera mexicana.

Comienzo por presentar algunas premisas que me parecen centrales para esta discusión:

Primera, **Enfocarse al desarrollo del país:** desde la perspectiva del desarrollo del país, lo importante de la industria petrolera, y energética en general, es que ésta contribuya a elevar el nivel de vida de la población y abatir los índices de pobreza, mediante el fortalecimiento de la capacidad productiva de la industria mexicana, elevando su competitividad y aportando productos en la calidad adecuada, en la cantidad requerida y a precios internacionalmente competitivos. Estos principios son igualmente aplicables a la energía eléctrica que al petróleo, al gas natural y a sus derivados.

Segunda, **Los recursos y su uso: Pemex ¿para quién?** El problema de la industria petrolera mexicana no es de dinero, sino de organización de la

producción y de distribución de los recursos. En términos comparativos, PEMEX no paga más impuestos que sus pares internacionales; lo que si es muy distinto es la eficiencia con que emplea los recursos que tiene. Petróleos Mexicanos explota un recurso a un costo relativamente bajo (que hoy es de aproximadamente seis dólares por barril en promedio) y lo vende en la actualidad a precios cercanos a los cien dólares por barril. Es decir, la rentabilidad de la industria es enorme. La pregunta relevante es qué se hace con los recursos que arroja la entidad.

Tercera, **Transparencia y versatilidad vs. Corrupción y burocracia:** la industria petrolera mexicana, cuyo corazón es la entidad Petróleos Mexicanos, fue organizada para explotar los recursos petroleros no con criterios económicos de eficiencia y productividad sino con criterios políticos y partidistas y con una infinita tolerancia a la corrupción. Los sistemas de control que se han ido instalando a lo largo de los años han tenido el efecto de burocratizar el funcionamiento de la empresa e inhibir la toma de decisiones pero sin haber disminuido la corrupción. La iniciativa presentada por el ejecutivo federal avanza en esta dirección pero es insuficiente.

Cuarta, **Una empresa concebida en 1938 operando en el siglo XXI.** En la actualidad no existe una concepción integral de la industria ni un

reconocimiento del cambiante entorno mundial. Es decir, la industria petrolera mexicana es hija de decisiones tomadas en el contexto de la expropiación petrolera de 1938, en una era distinta a la que caracteriza a la economía global en el presente. Es imperativo reconcebir la función que debiera tener la industria para el beneficio del desarrollo del país.

Quinta, **La discusión no es sobre la propiedad sino sobre la eficiencia.**

Con excepción de una o dos naciones en el mundo, los recursos petroleros son propiedad de las naciones respectivas y no de particulares. Cada nación tiene un régimen distinto para la explotación de los recursos, pero la propiedad de los mismos es de la nación en prácticamente todo el mundo. No parece ser ésta una discusión relevante. El tema no es quién se apropia de la renta petrolera sino cómo se emplea ésta de tal suerte que contribuya decisivamente al desarrollo del país.

Sexta, **La discusión requiere orden.** La discusión relevante para México tiene que ver con cuatro temas medulares: a) la *organización y administración de la industria* a fin de que eleve su eficiencia y contribuya al desarrollo del país en un contexto de transparencia y rendición de cuentas; b) la *explotación de los recursos* existentes, tanto en campos viejos como los aún no explotados, y las tecnologías y recursos (financieros, humanos y administrativos) que son requeridos para la

consecución de este objetivo; c) La *estrategia en el tiempo*: cuál es la mejor manera de desarrollar los recursos petroleros, es decir, cuándo es económicamente racional exportar crudo y cuándo es rentable emplearlo para producir petroquímicos y productos refinados en el país, y quién y cómo debe decidir sobre estas materias; y d) las *estructuras legales y corporativas* que son necesarias para lograr el desarrollo integral de la industria. En otras palabras, lo primero es entender el tipo de energía que va a requerir el desarrollo del país en las décadas próximas, reconocer la naturaleza y características del mercado, tanto nacional como internacional, en que compite la industria petrolera mexicana y determinar el futuro de los campos petroleros con que cuenta el país para, a partir de ese análisis, replantear las estructuras jurídicas y corporativas que serían idóneas para el reto que tenemos frente a nosotros.

Séptima, **La discusión debe ir más allá del funcionamiento de la industria, debe establecerse en qué y cómo se van a emplear los recursos que de ahí se deriven.** La industria petrolera mexicana actual ha tenido un impacto mucho menor en el desarrollo del país del que caracteriza a otras industrias similares en países semejantes al nuestro. La industria se sirve a sí misma más de lo que sirve al desarrollo del país, arroja índices de productividad y eficiencia muy inferiores a los de sus

pares internacionales, desperdicia más energía que ellas y, por lo tanto, su contribución al desarrollo del país es infinitamente menor al que podría ser. En adición a lo anterior, los recursos que se derivan de la explotación del petróleo no se traducen, en la mayoría de los casos, en inversión en infraestructura que contribuya al desarrollo económico del país. De esta forma, tan importante es que la reforma que finalmente se apruebe establezca la estructura adecuada para el funcionamiento de la propia industria petrolera, como que norme la forma en que deben emplearse los recursos que de ésta se derivan.

Octava, **No hay recetas únicas. Hay un sinnúmero de ejemplos de productividad, desarrollo y transparencia.** No hay una sola forma de organizar a la industria petrolera nacional. Una vista alrededor del mundo ofrece una variedad de modelos que podrían servir para reestructurar nuestra industria y mejorar su eficiencia y contribución al desarrollo del país. Hay modelos que claramente son inadecuados o simplemente inoperantes en nuestro país, sea por razones históricas o por el tamaño de nuestra economía con relación a la producción petrolera. Sin embargo, hay industrias similares a las nuestras, propiedad de sus respectivos gobiernos, que bien pueden servir de modelo para nosotros, sobre todo en virtud de los resultados de excelencia que evidencian. Tal es el caso de la

noruega Statoil y de la brasileña Petrobras. De particular relevancia en esos casos es la flexibilidad que han logrado incorporar esas empresas en su organización, fuentes de financiamiento, desarrollo tecnológico, todo ello dentro de las más estrictas normas de transparencia.

Novena, **La falta de acuerdos básicos en torno al diagnóstico impide establecer las necesidades de inversión de la industria y el papel que la industria privada puede jugar y eso abre espacios para la indefinición legal y la corrupción.** La industria petrolera mexicana muestra enormes rezagos y tiene grandes requerimientos de inversión. Ambas cosas están relacionadas. Carecemos de una definición que goce de consenso sobre la naturaleza de la industria petrolera y energética que el país requiere y eso impide que se defina la organización idónea de la industria. El objetivo más importante de la reforma que llegue a adoptarse debería ser el de lograr una definición en este sentido. A partir de esa definición sería factible determinar la naturaleza de la participación privada en la industria y, en su caso, las modalidades que ésta podría adoptar. La inversión privada debe ser vista como un complemento que contribuya aportando tecnología, como fuente de eficiencia para la industria y sustituto de la inversión pública en áreas que no sean consideradas de control exclusivamente estatal. No se debe despreciar el beneficio en

términos de eficiencia que podrían aportar especialistas en las diversas partes de la cadena productiva del sector.

Finalmente, décima, **La estructura legal debe ser congruente con la función de la industria petrolera en el país y no al revés.** Es imperativo no poner la carreta delante de los caballos. Lo primero es determinar la función de la industria petrolera en el desarrollo del país, establecer la organización idónea de la industria y luego desarrollar las estructuras legales, y las reformas respectivas, para que se logren los objetivos deseados. Es evidente que la estructura legal actual no satisface las necesidades del desarrollo del país ni del desarrollo de la propia industria petrolera; en consecuencia, se requiere un nuevo marco legal, cuyos alcances deben quedar establecidos por los objetivos que se persiguen y no por el entramado legal existente.

A partir de estas consideraciones, me permito hacer una serie de recomendaciones específicas:

Primera, el principal criterio que debe regir la reforma energética que se apruebe es el del desarrollo económico del país. La industria petrolera

debe servir al desarrollo del país y no al revés. Por lo tanto esa industria, sin perder su carácter de propiedad estatal, no tiene por qué limitarse a la entidad actual, Pemex. Más bien, la organización que se adopte para la industria debe servir al desarrollo del país en la forma de energéticos de calidad adecuada, en la cantidad requerida y a precios internacionalmente competitivos.

Segunda, el nuevo diseño corporativo que rijan al desarrollo de la industria petrolera debe fundamentarse en criterios de transparencia, rendición de cuentas y productividad. El hecho de ser propiedad estatal no implica autorización para arrojar índices de productividad o eficiencia menores a los internacionales o tolerancia para la corrupción.

Tercera, es clave la forma en que se integre la industria: aunque Pemex es la única empresa petrolera que hay en el país, opera en un entorno muy competido y competitivo en el exterior. Esta realidad exige definiciones precisas sobre la forma en que la industria debería estar integrada. Por ejemplo, en la actualidad, la empresa es muy poco confiable como proveedora de materias primas para la industria petroquímica y no existen reglas apropiadas para la operación de una pujante industria petroquímica. Un nuevo marco normativo para la industria debería precisar la naturaleza de la integración que tendría la industria, así como el papel que tendrían

las empresas privadas en este marco. Sin embargo, ese marco normativo tiene que ser realista, pragmático y apropiado al entorno competitivo mundial y no producto de concepciones políticas o ideológicas.

Cuarta, el problema que enfrenta nuestra industria petrolera no es exclusivo de México. Otras naciones han enfrentado retos similares y han tenido gran capacidad de procesar reformas significativas. Específicamente, hay dos ejemplos que merecen nuestra atención: tanto Statoil como Petrobras han desarrollado estructuras de gobierno corporativo que son dignas de cuidadosa consideración. En particular, la combinación de propiedad estatal pero con autonomía de gestión y estructuras modernas de gobierno corporativo permite una supervisión gubernamental integral y, a la vez, la flexibilidad necesaria para el funcionamiento eficiente de las empresas. La propuesta contenida en la iniciativa presentada por el gobierno federal respecto a actividades distintas a la extracción de petróleo es adecuada en términos generales pero los ejemplos de Petrobras y Statoil aportan modalidades distintas para lograr el mismo resultado que deberían ser contempladas.

Quinta, es *imperativo enfrentar el hecho de la declinación de la producción petrolera* y de que no hay soluciones fáciles o políticamente neutras. El

futuro de la industria dependerá de la capacidad de explotación de los viejos campos petroleros cuya baja productividad por pozo exige gran intensidad gerencial, algo que no es una de las fortalezas de Pemex en la actualidad, así como del desarrollo de nuevos campos, previsiblemente en aguas ultra profundas. La reforma que se adopte tendrá que contemplar las características contrastantes de cada una de estas dos avenidas y generar un marco legal que haga posible la contratación de las tecnologías necesarias en cada caso o las asociaciones que la hagan posible.

Sexta, la clave del éxito de la industria petrolera reside en la autonomía de gestión y el gobierno corporativo de la empresa o de las empresas que resulten de la reforma propuesta. El marco necesario sería uno que le confiriera flexibilidad y capacidad de adaptación a la empresa, un inteligente y eficaz sistema de control interno que combine supervisión interna con disciplina de mercado y transparencia en el manejo de los recursos. El sistema de control actual, derivado del régimen tradicional de entidades paraestatales y de controles burocráticos externos, tiende a paralizar a Pemex, le impide la flexibilidad necesaria para funcionar y propicia un proceso de toma de decisiones que es siempre costoso y sub óptimo, además de que no disminuye la corrupción.

En suma, concluyo con cuatro puntos concretos:

1. El objetivo de la utilización de un recurso propiedad de todos los mexicanos debiera ser elevar el nivel de vida de los habitantes del país.
2. Lo anterior se debería conseguir a través de una estrategia de desarrollo que fomente la creación de empleos bien remunerados y el desarrollo económico del país.
3. Un elemento fundamental de esa estrategia de desarrollo sería la política energética del país.
4. Las formas de operación, explotación, supervisión, control y organización jurídica de PEMEX y CFE, deben ser congruentes con los objetivos indicados para la política energética.

En otras latitudes, la industria petrolera es fuente de orgullo para la población. Aquí no es así: en México la industria es fuente de desprecio. Hay buenas razones para avanzar una ambiciosa reforma que no sólo transforme a la industria, sino que contribuya de manera efectiva e intensa

al desarrollo de la economía del país, propicie la creación de nuevos empleos productivos y fortalezca el orgullo de los mexicanos.