

# La reforma petrolera mexicana y su contexto externo\*

Adrián Lajous

Las importaciones estadounidenses de petróleo crudo mexicano han perdido mercados en la costa del Golfo, como resultado de la interacción de tendencias de la demanda y la oferta internas de ambos países. La producción mexicana se ha estancado y decae gradualmente a tasas moderadas y los requerimientos internos aumentan, particularmente de crudos ligeros. En Estados Unidos la producción de estos crudos se eleva a toda velocidad, al mismo tiempo que la demanda de petróleo y productos petrolíferos disminuye. El resultado agregado y compuesto de estas tendencias, es el desplazamiento de las exportaciones mexicanas de crudo, que ahora tienen que fluir a Asia. Sólo en los primeros 9 meses del año estas exportaciones a Estados Unidos cayeron 14% respecto al mismo periodo del año anterior.

Dado que Estados Unidos no puede exportar petróleo crudo, ha tenido que exportar productos petrolíferos, convirtiendo a dicho país en un exportador neto creciente. México, que también enfrenta restricciones a la oferta interna de productos ha venido importando gasolina y diesel a un ritmo cada vez mayor. Hoy en día el país importa casi la mitad de sus requerimientos de gasolina, principalmente de Estados Unidos, y casi la tercera parte del consumo interno de diesel. Este mismo patrón se presenta en otros países latinoamericanos, pero no con la misma intensidad.

Las mismas tendencias se aprecian en los mercados de gas natural. México importa ahora cerca de 2.5 mmmpcd, casi todo de Estados Unidos. Este volumen es equivalente al que se

\*Intervención en el seminario *Petróleo y Gas Natural en América del Norte: Los cambios recientes y sus consecuencias geopolíticas*, El Colegio de México, 19 de noviembre, 2013.

espera maneje la primera etapa de las plantas de licuefacción en Sabine Pass<sup>1</sup>. La producción mexicana de gas ha disminuido gradualmente, mientras que la demanda para la generación de electricidad y la industrial han aumentado a un ritmo que se acelerará aún más conforme entren en operación los gasoductos que actualmente se construyen. Para 2018, las importaciones de gas natural se podrían más que duplicar. Todo este gas vendrá directamente del sur y del oeste de Texas e, indirectamente, de otras cuencas estadounidenses y del Canadá.

A pesar de la producción declinante en México, así como las restricciones a la oferta de gas natural y de productos petrolíferos, la mayor parte del reordenamiento de flujos de hidrocarburos en Estados Unidos ha tenido efectos positivos para nuestro país. Estamos importando gas y productos petrolíferos de nuestro vecino inmediato y principal socio comercial, a los precios más bajos del mundo. Esto ha ampliado a México la mejora en la posición competitiva de Norte América en relación a la producción y exportación de manufacturas, particularmente las de sectores intensivos en energía.

Estos beneficios a corto y mediano plazos entrañan también importantes problemas y dilemas de largo plazo. La creciente capacidad de refinación en la costa estadounidense del Golfo elimina la posibilidad económica de expandir la capacidad correspondiente en México, debido a que el valor actual de estas refinerías es sólo una fracción de su costo de remplazo. Una nueva refinería compleja en México cuesta casi cuatro veces más que la capacidad que podría adquirirse en Estados Unidos. Asimismo, competir con el bajo precio del gas natural en Estados Unidos generará una fuerte presión competitiva sobre la producción eventual de gas no convencional en el Norte de México. Todo esto tenderá a reducir adicionalmente nuestra

---

<sup>1</sup> *Sabine Pass*, primer proyecto de construcción de capacidad de licuefacción en USA, para exportar excedentes de gas natural a Europa. [http://www.cheniere.com/Ing\\_industry/sabine\\_pass\\_liquefaction.shtml](http://www.cheniere.com/Ing_industry/sabine_pass_liquefaction.shtml)

autosuficiencia en materia de hidrocarburos y a re-direccionar nuestras exportaciones petroleras a Asia, donde la capacidad de conversión profunda de sus refinerías no crecerá, necesariamente, al ritmo al que Estados Unidos desplazará las exportaciones de crudo pesado de México y Venezuela.

Ustedes podrán preguntarse: ¿de qué manera afectará a estas tendencias la reforma energética mexicana? Creo que muy poco a corto y mediano plazos, digamos que durante la actual administración gubernamental. Su impacto podría ser materialmente importante en los años veinte de este siglo, pero no estamos realmente seguros. El gobierno mexicano tiene una perspectiva mucho más optimista en relación a los prospectos de la oferta de petróleo y gas natural del país. Sin embargo, no ha sido capaz de documentarla. Más adelante me referiré a todo esto.

En agosto pasado, el presidente de la república envió al Senado una iniciativa de reforma constitucional de importancia fundamental, que aún no ha sido sometida a votación. Lo que esta iniciativa propone es eliminar las restricciones a la inversión privada y a la competencia que prevalecen en el sector energético. La iniciativa abre la posibilidad de un nuevo régimen petrolero basado en contratos, pero no elimina las restricciones a las licencias o concesiones. En su exposición de motivos se hace mención de contratos de utilidad compartida, pero estos no aparecen en la propia iniciativa. En cuanto a las actividades de transformación industrial la iniciativa propone un régimen abierto de permisos. Su aprobación presupone una súper-mayoría de dos tercios en el Congreso. Las medidas propuestas son un primer paso necesario, si bien largamente postpuesto, y una valiente decisión presidencial. El gobierno también propuso al Congreso un régimen de impuestos y regalías, que eventualmente retiró. La verdad es que el presidente asumió la posición de un estadista al proponer una reforma cuyas resultados se darán

en próximos gobiernos, mientras que el actual tendrá que gastar parte de su capital político en lograr su aprobación.

El gobierno mexicano tendrá que resolver dilemas estratégicos complejos. Está obligado a escoger alternativas específicas con respecto al alcance, la profundidad, la secuencia y el calendario de la reforma. Tendrá también que definir los pasos que deberá tomar para lograr la aprobación del Congreso y para instrumentar la reforma. Desafortunadamente, asumió una postura táctica minimalista, concentrándose en la eliminación de restricciones, sin articular explícitamente los principales elementos que la reforma incorporaría. Su discurso versó sobre los beneficios de la inversión privada y de una mayor competencia, pero nunca delineó la estructura y organización industrial deseadas para la industria petrolera. Como todos ustedes saben, la reforma energética no es una cuestión política y económica menor en ningún país. Supone un debate y deliberaciones públicas profundos. Simplemente, no se le puede pedir al Congreso un cheque en blanco. A pesar del silencio gubernamental, el debate se está llevando a cabo y el gobierno desaprovechó la oportunidad para informar y educar a la opinión pública sobre asuntos de por sí complejos. Esta actitud fue defensiva y tendió a revelar lo menos posible, dado que el gobierno suponía que toda información adicional sería utilizada en contra de la reforma. Dicha actitud bien pudiera ser el residuo remanente de una cultura política autoritaria, que muchos piensan es parte del DNA priista.

Permítanme referirme ahora a los problemas y cuestiones que han surgido recientemente. Primero, el gobierno abandonó la opción de un régimen de licencias, mientras que el PAN lo convirtió en un aspecto central de su propuesta. Aparentemente el gobierno pensó que las concesiones no eran políticamente viables. En su lugar, planteó la adopción de contratos de utilidad compartida, una variante inferior a los acuerdos de producción compartida. La diferencia

principal es que el título de propiedad del petróleo y del gas producido jamás pasa al contratista, quien recibe un pago en efectivo. Concedió esto como resultado del acuerdo con una parte de la cúpula del PRD. Fue a todas luces un error, pues siempre fue evidente que el presidente nunca obtendría el apoyo y el voto del PRD para su reforma energética. Como dice el *Wall Street Journal*, el gobierno tuvo que dar marcha atrás y actualmente negocia con el PAN posibles concesiones y/o acuerdos de producción compartida. Ojalá que sólo tengamos que esperar al final de la presente sesión del congreso –a mediados de diciembre- para conocer los resultados de estas negociaciones. Los dos partidos probablemente transitarán de los contratos de utilidad compartida a los de producción compartida y, ojalá, a un régimen de licencias. ¡Inshallah!

La propuesta original de impuestos y regalías estaba dirigida a Pemex y suponía una migración gradual de las asignaciones actuales a contratos de utilidad compartida. Revelaban oblicuamente los principales supuestos del gobierno, si bien incompletos, respecto a la configuración de los contratos de utilidad compartida. El régimen de impuestos y regalías tenía serias deficiencias técnicas y el gobierno tendrá que rediseñarlo una vez que se acuerde el régimen petrolero. Esto significa que la fase constructiva de la reforma se iniciará más tarde y tomará más tiempo que el originalmente contemplado.

Si el gobierno de México cuenta con un programa detallado de reforma, y con estrategias de petróleo, gas natural y energía bien desarrolladas, se trata de un secreto muy bien guardado. En ocasiones, cuando amanezco de mal humor, dudo inclusive que el gobierno los haya siquiera diseñado. Como en el cuento de Hans Christian Andersen, bien pudiera ser que el emperador está desnudo, que efectivamente no hay un paquete de reformas, más allá de la reducción de restricciones constitucionales a la participación privada y a la competencia en la industria petrolera.

Con lo que estamos lidiando es con un verdadero cambio en el régimen petrolero. La transición ordenada de un monopolio estatal de 70 años a una estructura más competitiva, con amplia participación privada, es un serio reto difícil de acordar e instrumentar. Requerirá un esfuerzo sostenido y tomará tiempo. Involucra el rediseño de instituciones y la construcción de nuevas instituciones. Se tendrá que desarrollar y aprobar legislación secundaria. Tendrán que adoptarse nuevos marcos procesos regulatorios. El cumplimiento y puesta en vigor de las nuevas reglas del juego es esencial. El desempeño de Pemex necesita mejorar radicalmente para que la reforma sea exitosa. Estas no son tareas sencillas y no hay soluciones fáciles. Para desencadenar el cambio se necesita fortalecer a los mecanismos de mercado y adoptar formas más eficientes de intervención estatal.

Muchos amigos y colegas en México ahora piensan que la reforma energética será la madre de las reformas del ciclo actual, algo que lamento. Es posible que esto sólo sea la reacción a lo que muchos conciben como una reforma fiscal fallida. Por lo contrario, siempre he creído y sigo creyendo, que una reforma fiscal fundamental es la madre de todas las reformas, si este país ha de crecer a un ritmo más rápido. Un aspecto central de la reforma fiscal es su interacción con el nuevo régimen impositivo del petróleo. Originalmente, las proyecciones de ingresos asociados a la reforma fiscal que fueron elaborados por la Secretaría de Hacienda suponían un incremento de 1.4 puntos porcentuales del PIB en el primer año y un efecto acumulado de 2.9% a 2018. Dos terceras partes del ingreso adicional serían contribuidos por la industria petrolera. Este incremento paradójico negaba la aspiración de reducir la dependencia de las finanzas públicas en la industria petrolera y de reducir la carga fiscal de Pemex. El supuesto central de estos pronósticos de mediano plazo es un incremento en la producción de petróleo crudo de cerca de

medio millón de b/d al año 2018. Este número es más una aspiración que una proyección basada en evidencias.

En una presentación a inversionistas realizada recientemente, Pemex presentó sus pronósticos de producción, detallando la contribución de proyectos específicos. Sin embargo, el incremento neto de la producción queda sin atribuirse. Este no es un buen signo para un pronóstico a cinco años. Mi propia visión es que es más probable que la producción se mantenga estancada en torno a 2.5 mmbd en este periodo. La ampliación de la inversión y de la producción de las empresas privadas será mucho más lenta de lo que el gobierno prevé y más cercana a la que casi todos en la industria perciben. Toma un largo tiempo pasar del inicio de la exploración a la primera producción.

El gobierno mexicano y Pemex han seleccionado dos objetivos principales en relación a las actividades extractivas: la exploración y desarrollo de campos marinos en aguas profundas y ultra-profundas, así como de recursos de petróleo y gas no convencionales en el norte de México y en el área de Chicontepec. Aún en el cinturón doblado de Perdido, nuestro mejor prospecto mar adentro, cerca de la frontera con Estados Unidos, la perforación de pozos no ha permitido registrar reservas probadas y probables. Transformar recursos y reservas posibles en reservas probadas y producción es un proceso difícil y tardado. Los retos específicos de aguas profundas son bien conocidos. Quisiera hoy centrar mis comentarios en torno al desarrollo de nuestros recursos de lutitas. Permítanme comenzar haciendo hincapié en que considero que ambos recursos serán desarrollados, dado que tienen un claro potencial económico. No obstante, esto tomará tiempo, seguramente mucho más que el gobierno está preparado a conceder, pero dentro de un plazo que la industria considera razonable.

He aprendido algo sobre las lutitas viajando y comparando, primero en el sur de Texas y después en China y Argentina. La pregunta que siempre me hice era interesada y muy obvia: ¿puede México replicar los desarrollos del otro lado de su frontera con Estados Unidos? Desde algunos de los campos en Texas podía ver el Rio Bravo. La formación Eagle Ford lo cruza en una ventana que se abre entre Nuevo Laredo y Piedras Negras. Mi respuesta tentativa es que la experiencia estadounidense no puede replicarse en otras partes del mundo: los recursos de lutitas serán explotados en otras partes en un plazo mucho más largo y tenderán a ser más costosos y políticamente difíciles.

En primer lugar, hay una diferencia en cuanto a los derechos de propiedad. Es sólo en Estados Unidos que estos residen en el dueño de la tierra. Esto permite alinear de manera más directa los intereses de las actividades económicas en la superficie con las del operador. En otras partes tenderá a haber mayores conflictos entre la población y la industria petrolera, salvo en China, donde el desarrollo capitalista es guiado por la firme mano de un partido leninista. En segundo lugar, en Texas la población local y la industria han venido trabajando juntos por casi una centena de años y han establecido un entendimiento básico, regulado y estandarizado por la *Texas Railroad Commission*. Tercero, hay una industria de servicios de la industria que atiende tanto las actividades del subsuelo como de la superficie. Lo extraordinario de la industria de servicios en ese país es la velocidad de respuesta y adaptación a condiciones cambiantes. Cuarto, para el desarrollo de estos recursos es esencial contar con sistemas logísticos robustos, que muevan enormes cantidades de arena, agua y equipo de bombeo montado en grandes camiones. Quinto, dios fue particularmente generoso con los texanos. Les legó, entre otras cosas, un enorme acuífero que bordea la formación Eagle Ford que se ubica a la mitad del desierto. Desde luego, la tecnología está ya reduciendo la intensidad en el uso de agua y de arenas en las

operaciones de fracturamiento hidráulico y contribuirá a terminaciones de pozos más inteligentes.

Quisiera concluir cuestionando lo que parece ser el consenso dominante en relación al objetivo último de la reforma petrolera de México, esto es, que la industria petrolera deberá ser la palanca del desarrollo económico, propiciando flujos importantes de capital. Creo que deberíamos ser más prudentes y ambiciosos a la vez. Las políticas y las estrategias petroleras deberán, en todo caso, no hacer daño. Tendrán que fortalecer la posición competitiva del sector manufacturero mexicano, generando mayor empleo, ampliando y profundizando su plataforma de exportación, incrementando la productividad y promoviendo el desarrollo económico a largo plazo. El estancamiento secular de la economía mexicana, que ha durado más de 30 años, no se curará con un aumento rápido de la producción petrolera.