



La cuestión petrolera

Es probable que durante el próximo periodo de sesiones de las cámaras legislativas se presente un paquete de iniciativas de reformas al sector petrolero. En la antesala de este debate, Letras Libres decidió conversar con Javier H. Estrada Estrada, especialista en el tema y presidente de la empresa consultora Analítica y Energética. Nuestro objetivo: contribuir al diálogo con argumentos medidos y razones prácticas.

Ilustración: LETRAS LIBRES / Fabricio Vanden Broeck

¿Cuál es la situación de Pemex hoy respecto a los mecanismos de inversión privada?

Lo primero que hay que tomar en cuenta es que Pemex es el único inversionista y el único operador directo en el sector. Esa es su característica monopólica, aunque tiene una cantidad de proveedores de distinta índole para poder llevar a cabo su trabajo.

Pemex, por otro lado, obtiene aportaciones anuales por parte del gobierno federal para solventar y desarrollar una

industria petrolera de largo plazo. Este esquema de financiamiento ha resultado insuficiente; por ello en 1995 se crearon los Proyectos de Inversión con Impacto Diferido en el Gasto Público (Pidiregas) como un mecanismo para facilitar el uso anticipado de los recursos, a través de la contratación de deuda, lo que permite a Pemex invertir conforme lo necesitan los proyectos. De esta manera el proveedor entrega los equipos o los bienes bajo distintas modalidades y, a partir de esto, se les va pagando gradualmente con una serie

de fondos generados por los Pidiregas. Los Pidiregas son deuda y la iniciativa privada participa en ellos asumiendo, durante cierto tiempo, parte del financiamiento que le hubiera correspondido a Pemex.

El problema es que las necesidades de financiamiento de Pemex han ido incrementándose desde 2001 en tanto que el esquema Pidiregas ha llegado a sus límites (\$63 mil millones de dólares). Desde entonces, la parte pagada por el gobierno federal directamente y la parte autorizada para que Pemex

contraiga deuda en Pidiregas han ido cambiando a tal punto que durante los últimos años entre el 90 y 98% del total del presupuesto de Pemex ha sido financiado a través de Pidiregas.

Otra forma en la que Pemex se ha relacionado con capitales privados ha sido bajo el esquema de coinversiones en ciertas áreas. Por ejemplo, en el gas natural, área para la que existe toda una legislación sobre cómo pueden invertir los empresarios privados en ductos de transportes, distribución o actividades de almacenamiento. El gas natural es un sector en el que algunas empresas son de capital cien por ciento privado. En otros proyectos, también de gas natural, Pemex establece una empresa de objeto específico que se alía con una empresa privada para el desarrollo de un gasoducto, un compresor o lo que pueda requerirse.

Finalmente, los contratos de servicios múltiples (CSM) son inversiones de Pemex delegadas a empresas privadas que, por su especialidad, pueden llevar a cabo —de manera parcial, a través de un solo contratista y de modo más eficiente— trabajos que antes realizaba la paraestatal a través de un gran número de pequeñas empresas. En estos casos se firma un contrato para una zona definida, contrato asignado a partir de una licitación compleja, y, aunque el proyecto sigue bajo la responsabilidad de Pemex, los empresarios privados están obligados a lograr ciertos objetivos. Las labores de expansión, es decir, nuevos pozos o instalaciones, se mantienen siempre como propiedad de Pemex.

Estos tres mecanismos —Pidiregas, coinversiones y CSM— fueron fundamentales para alcanzar una serie de objetivos que Pemex se había planteado. Son instrumentos importantes, pero están llegando a su fin y no pueden ser utilizados para todo lo que Pemex necesita ni para enfrentar los retos que se avecinan. En el primer caso hace falta un nuevo arreglo institucional porque el endeudamiento contraído es muy grande y va a afectar

eventualmente a las finanzas públicas. El segundo puede ser un esquema atractivo si en el futuro se abren más espacios para que los empresarios privados inviertan al cien por ciento. Y el tercero es, tal vez, el caso más interesante porque el proveedor recibe un pago unitario por los servicios realizados. Insisto: estos instrumentos son útiles, pero limitados.

Entonces, ¿necesitamos mayor inversión privada?

Primero, las necesidades de inversión de Pemex tienen que ver con una serie de proyectos que van a resarcir problemas acumulados. En exploración y producción, las reservas probadas de petróleo han ido cayendo durante los últimos años. Por lo tanto, es importante invertir, y cuantiosamente, en esta área: exploración y producción.

Segundo, en el área de refinación nos encontramos en una situación similar. Enfrentamos dos problemas; por un lado, la producción de refinados es insuficiente para cubrir la demanda nacional —importamos el cuarenta por ciento de nuestras necesidades—; por otro, las configuraciones (el tipo de productos obtenidos de nuestras refinerías: gasolina, turbosina, diesel, combustóleo) no están adaptadas para satisfacer la demanda del mercado mexicano. Por lo mismo, de manera inmediata necesitamos modernizar las seis refinerías que tenemos y construir al menos una más, con una capacidad de unos trescientos mil barriles por día.

Tercero, casi todas las instalaciones de Pemex requieren, para ser más eficientes y seguras, de mantenimiento y de procesos de modernización tecnológica.

Estas tres áreas —para nombrar las más obvias— generan necesidades de inversión de al menos veinte mil millones de dólares anuales, sólo para reponer lo que ya tenemos y aceptando la declinación natural de los yacimientos que actualmente se encuentran en producción o en desarrollo. Algunos con-

sideran que estos montos de inversión pueden crecer incluso más, sobre todo si los nuevos proyectos de exploración y producción son cada vez más riesgosos.

Pemex necesita apoyos de empresas privadas, coinversiones o formas de contratación similares a los CSM, porque en algunas áreas convendría repartir el riesgo. En el caso de los nuevos proyectos de exploración y producción es obvio que los riesgos son cada vez más altos, y ese es el negocio de una petrolera: tomar riesgos, que asume en función de sus conocimientos geológicos, técnicos, financieros y organizacionales. Todos los proyectos conllevan un riesgo y normalmente ninguna petrolera en el mundo quiere asumir al cien por ciento ese riesgo. Por eso es normal, en muchas naciones petroleras, que una empresa lleve el liderazgo y otras participen en el fondo económico o tecnológico para ayudar a financiar ese desarrollo.

Pemex podría decidir en qué áreas le conviene repartir los riesgos y qué otras puede confiárselas a los capitales privados. En eso debe radicar la libertad y autonomía de gestión de Pemex: en decidir dónde y cómo administrar los fondos que obtenga del gobierno federal y con qué empresas aliarse o coinvertir en proyectos de exploración y producción —conocidos como de “aguas arriba”— o de refinación, petroquímica, procesamiento y comercialización —conocidos como de “aguas abajo”.

¿La apertura del sector petrolero a la inversión privada pondría en riesgo nuestra renta petrolera?

La renta petrolera, generada por las actividades de “aguas arriba”, es aquella que permite a las empresas cubrir los gastos de producción así como recibir una proporción de utilidad, llamada *costo del dinero*. La utilidad tiene que ser la suficiente para que las empresas sigan invirtiendo en el sector petrolero de un país. Si esta utilidad es más alta de la estrictamente necesaria, entonces el país le estaría transfiriendo

Cynthia Ramírez

una parte de la renta petrolera a la empresa privada. Hay que ver también que la inversión privada haría crecer el tamaño del “pastel”, por lo que la renta petrolera de México aumentaría. Así, los esquemas de modernización buscan fortalecer a Pemex al darle más autonomía presupuestaria y de gestión, permitiéndole de este modo que tenga —como todas las empresas petroleras— una política de diversificación de riesgos y que multiplique su capacidad de operación a través de alianzas estratégicas para proyectos específicos.

¿Cuál es la situación actual de nuestras reservas petroleras?

Nos acostumbramos a las grandes ventajas que ofreció el yacimiento supergigante de Cantarell y durante mucho tiempo se descuidó la exploración de nuevas reservas y el desarrollo de otros campos. En los últimos años Pemex ha identificado una buena cantidad de proyectos en distintas partes del país, muchos en aguas someras y en tierra firme, los cuales ya se están desarrollando para paliar la caída de Cantarell, de 2.1 millones de barriles por día (MMBD) en 2004 a 1.5 MMBD en 2007 y a 0.7 MMBD en 2012. Estos proyectos son principalmente el de Ku-Maloob-Zaap (un complejo cercano a Cantarell que produce 527 mil barriles por día y llegará a la cima de su producción —800 mil barriles por día— en 2010; a partir de ese momento empezará a declinar) y otro llamado “Crudo Ligero Marino”, en el litoral de Tabasco, cuya producción podría llegar a un pico de 0.4 MMBD en algunos años. Son proyectos que ya se están desarrollando, pero no van a ser suficientes para cubrir la producción que necesitamos. Si nada más se trabaja sobre estos proyectos, dentro de pocos años la producción de México bajará de 3.1 millones de barriles diarios a 2.5 o 2.3 millones.

Esta última cifra incluye una serie de proyectos, principalmente en tierra firme, que se ubican en el área de

Chicontepec. Si bien esta zona tiene amplias reservas, sus condiciones geológicas apuntan a que habrá miles de pozos de poco rendimiento; esto es: se descubren rápido, producen rápido y se acaban rápido. Por lo tanto hay que poner muchos pozos y desarrollar tecnología para que la recuperación del petróleo sea mayor hasta alcanzar un máximo posible de 0.6 MMBD. Es un reto tecnológico y, sí, Pemex podría desarrollar esta especialidad, pero hoy no cuenta con los equipos ni con la organización para atacar este campo de manera consistente y sacarle el mejor provecho. Es tanto el dinero requerido para el equipo y la organización que convendría tener un esquema de participación privada, ya sea permitiendo a los empresarios privados desarrollar los campos por sí mismos, como coinversionistas o contratistas.

La verdadera oportunidad se encuentra en el Golfo de México, en donde se han identificado varias áreas potencialmente prolíficas. Algunos yacimientos se encuentran en aguas someras (menos de trescientos metros de tirante de agua entre el nivel del mar y el lecho marino) y otros en aguas profundas de hasta 2,500 metros de tirante. Pemex podría, tras la experiencia de Cantarell (sesenta metros o menos de tirante de agua), contar con el conocimiento para explorar las aguas someras pero, conforme vaya aumentando la profundidad, la tecnología tendrá que cambiar y eventualmente se requerirán otros equipos, ya no sólo plataformas sino instalaciones robóticas colocadas sobre el lecho marino. México sólo ha explorado cinco pozos en aguas profundas (de quinientos a novecientos metros de profundidad). Un esquema de complementariedad sería de gran ventaja para el país.

¿No sería mejor esperar a que México y Pemex desarrollen la tecnología necesaria para explorar en aguas profundas?

El problema no es nada más de conocimientos sino de riesgos. En ningún lugar del mundo las empresas toman

solos estos riesgos porque son muy altos y pueden repercutir en importantes pérdidas económicas, humanas y ambientales. Es necesario un tipo de coinversión o de contratación más flexible para disminuir el riesgo geológico, técnico, operativo, humano y ecológico y repartir el riesgo económico.

Circula un documento titulado “Las razones por las que no conviene a México abrir el sector petrolero a la inversión privada”. Enlistaré algunas de ellas y me gustaría conocer su opinión. Razón 1: El petróleo tiene una importancia estratégica y, en virtud de lo limitado de las reservas mundiales, la nueva tendencia global es que la propiedad del petróleo esté bajo el control de empresas del Estado.

La aseveración es falsa. En algunos países, como es el caso de Venezuela, no están despidiendo a las empresas que invirtieron, sino que tratan de recuperar ciertas concesiones o de cambiar el sistema impositivo. A medida que aumentan los precios del petróleo y el potencial de utilidades, es natural que el país quiera recuperar una mayor parte de la renta petrolera. Pero muchas otras naciones petroleras han estado y seguirán estando totalmente abiertas. Es más, se podría decir que las nuevas naciones petroleras —China y Cuba, por ejemplo— buscan a las empresas privadas para que éstas asuman los riesgos. Es una falacia decir que la tendencia mundial es hacia el estatismo.

Razón 2: Muchas de las actividades de Pemex están integradas como cadena productiva: si se abren al sector privado, se crearían monopolios privados que generarían graves consecuencias a la sociedad.

Me parece extrañísimo el argumento porque justo hoy estamos importando 40% de los productos refinados y 45% de los petroquímicos. Estamos perdiendo valor económico y teniendo dificultades para crear los productos con la calidad que requiere el país. Por lo tanto, la entrada de la inversión privada para complementar la

infraestructura le permitiría al país tener lo que necesita y Pemex tendría muchas más posibilidades de procesar y producir los bienes más redituables o venderlos en los mercados que más convenga. No habría una descomposición de Pemex ni de la estructura de una industria petrolera integrada; por el contrario, habría más crecimiento. Es importante remarcar que la cadena productiva de Pemex no es completamente deficiente. Pemex ha logrado volúmenes de producción, de refinación y de distribución de gas natural que pocas empresas en el mundo han alcanzado. No todo es ineficiente, pero sí hay rezagos importantes en muchas áreas.

Razón 3: Las altas utilidades que se obtienen de la exportación de crudo podrían invertirse en ampliar la capacidad de la refinación y de la petroquímica básica. Pero esto no será posible si las industrias estuvieran bajo una administración privada pues quedarían sujetas a los márgenes de utilidad y podrían no realizarse.

Se necesita invertir en México en la capacidad de refinación y, en su caso, también en la petroquímica si efectivamente se justifica su rentabilidad. Quien invierta aquí en una refinería cuidará, según la lógica del mercado, sus intereses y por tanto buscará no sólo un margen de utilidad más amplio sino que, si el mercado es competitivo, desarrollará procesos que le permitan adecuarse a las necesidades de la demanda nacional.

Razón 4: Una apertura parcial equivale a una invitación abierta al capital privado a participar paso por paso en todo el sector. De ahí que las empresas privadas acepten participar en refinación y petroquímica, aun cuando se trata de márgenes de utilidad bajos porque esto es sólo el primer paso hacia la privatización de los yacimientos.

No veo cómo podrían lograrlo porque son áreas completamente distintas, con leyes y magnitudes económicas sumamente diferentes. De haber una refinería privada en México, ésta

debería tener la libertad de decidir si quiere usar crudo mexicano o de otro país. Pero si el producto nacional es competitivo —como de hecho lo es en los mercados de exportación—, sería extraño que invirtiera en este país y comprara crudo en otro.

Tenemos ya frente a nosotros el problema de altas importaciones en los productos refinados. Estamos importando cada vez más gasolinas y la urgencia de contar con un programa completo de inversión para la modernización de este sector es evidente. Quien ponga una refinería en México lo haría para vender esos productos en México y así Pemex seguiría siendo el actor dominante porque las seis plantas de refinación, ya modernizadas, acapararían una muy buena parte del mercado. En general, los rendimientos en las refinerías son bajos, porque el diferencial es marginal entre el precio de venta y la compra de petróleo crudo más los costos de transformación. De ahí que convenga a Pemex que el Poder Legislativo permita inversiones cien por ciento privadas y que se le deje destinar más recursos a proyectos bien seleccionados de coinversión (para repartir el riesgo) en las áreas de exploración, producción, refinación, petroquímica y distribución de refinados, así como en proyectos que representen mayores márgenes potenciales de utilidad.

Razón 5: El gobierno tiene malos antecedentes como privatizador de entidades estatales.

Para ello México debe trabajar en el rediseño de la participación, los objetivos, los alcances y las funciones de las autoridades políticas y gubernamentales; de las entidades de supervisión; de las empresas petroleras y de las inversiones privadas o estatales en el sector petrolero.

Razón 6: La apertura, aun parcial, baría perder la posibilidad de integrar a Pemex con el sector de generación de electricidad.

De ninguna manera, al contrario, la promovería. Todos los procesos pro-

ductivos en el sector petrolero demandan mucha energía; no sólo la producen sino que la consumen y tienen potencial para generarla vía cogeneración. De hecho, hoy ya se permite que los inversionistas privados participen en la generación de electricidad y la razón es que lo pueden hacer de manera más eficiente y a menores costos. No existe ningún riesgo para que el sistema de producción de Pemex siga suministrando la energía que requiere el sector eléctrico e inclusive aprovechar su alto potencial de generación ya sea para generar electricidad con fines de usos de Pemex o para venderla a CFE.

Razón 7: Se perdería la sinergia entre la industria nacional, la ciencia y la tecnología. Con la apertura a la inversión privada los conocimientos y procesos se convertirían en marcas y patentes privadas por las que deberíamos pagar regalías.

Es exactamente lo contrario. Hoy estamos justo en esa situación, pagando regalías e importando conocimientos y equipos porque no desarrollamos investigación. Casos como el de Noruega o Brasil muestran que, a medida que van entrando las empresas privadas, se generan tal cantidad de intereses sobre estos procesos de apertura que las empresas proveedoras de bienes y servicios se establecen en los mercados nacionales y la empresas locales aprenden de ellas. Noruega es hoy exportador de tecnologías que no tenía hace treinta años y Brasil aumenta cada vez más el porcentaje del contenido nacional en todos estos procesos. Para ello es necesario desarrollar mecanismos de inserción de la industria nacional en la proveeduría del sector petrolero y adoptar un sistema fiscal que prevea que una parte del total de las inversiones vaya a fondos para la investigación y el desarrollo.

Razón 8: Pemex podría utilizar el aumento de recursos para invertir en la producción de crudo en campos existentes, principalmente en las aguas someras, en donde, estima, hay cuando menos quince mil millones de barriles

Cynthia Ramírez

de reservas. Un esfuerzo sostenido en estos campos a lo largo de varios años nos daría eventualmente la capacidad tecnológica y la capacidad de negociación en la compra de la tecnología que fuera necesario adquirir afuera, para emprender exploración y producción a mayores profundidades.

Suena bonito, pero, como ya lo comentamos, es una falacia. No tenemos ese tiempo. Esos campos someros, o los campos en tierra firme, no tienen el potencial suficiente para restablecer los niveles de producción en el largo plazo. Es incorrecto pensar que las reservas ya encontradas nos van a sacar del problema.

Me gustaría que nos hablara un poco de experiencias paralelas al caso mexicano. La de Noruega, por ejemplo, que arrancó su estrategia petrolera en los setenta, la década de Cantarell; y la de Brasil, un modelo petrolero que después de estar en manos del Estado se abrió a la inversión privada.

Noruega es un país que en cuatro décadas pasó de no tener reservas petroleras ni experiencia en el sector a convertirse en uno de los mayores exportadores de petróleo, gas natural y tecnología. Desarrolló una estrategia para invitar a las empresas extranjeras a invertir y tomar riesgos y, al mismo tiempo, creó su propia empresa petrolera y una política en la que el resto de la industria nacional se enfocó en proveer los productos y servicios necesarios para el sector petrolero. Con el tiempo lograron que su empresa petrolera creciera a tal punto que hoy cubre más del cincuenta por ciento de todas las actividades. Sin duda, un modelo exitoso que ha inspirado a otros países, entre ellos Brasil. Por su parte, Brasil desarrolló, primero, una empresa especializada en buscar en aguas cada vez más profundas. Llegado un punto, sopesaron la cantidad y calidad de los riesgos potenciales que la empresa nacional corría y decidieron permitir que empresas privadas cubrieran esos márgenes para no afectar a la industria del país. Hubo un cambio legislativo

y una nueva organización del sector. El punto de partida fue la *ronda cero*, por medio de la cual permitieron que Petrobras escogiera los campos que quería explotar y los restantes se licitaron. Al mismo tiempo, para darle certidumbre jurídica al proceso se creó una agencia nacional del petróleo, es decir, un regulador por parte del Estado que organizaba la estrategia de apertura. El resultado ha sido igual de bueno que en Noruega, y ahora Brasil no sólo tiene una empresa petrolera especializada en un nicho de mercado muy redituable sino la complementariedad de otras industrias petroleras y una cantidad creciente de proveedores nacionales. Petrobras ha descubierto campos gigantes que le están permitiendo no sólo ser autosuficiente en materia de hidrocarburos sino que algunos pronostican que podría llegar a exportarlos. Una empresa que trabajaba bajo el mismo esquema de México demuestra que, a través de las reformas acertadas, se puede caminar mucho más rápido.

¿Hay alguna secuencia lógica que deba seguir el proceso de apertura del sector petrolero a la inversión privada?

Si bien todos estos procesos obedecen a situaciones particulares, lo cierto es que sí hay una secuencia lógica de apertura y comienza con reformas legales y un consenso nacional sobre los espacios y la certidumbre jurídica que se le va a ofrecer al sector privado. Le sigue el diseño de la facultad estatal para otorgar esas concesiones y supervisarlas, y aquí es importante separar la función del operador de la función del Estado. Una cosa es Pemex como operador petrolero y otra, muy distinta, el Estado mexicano como dueño de los recursos petroleros y principal interesado en recuperar la renta petrolera. Por último, es necesario definir el diseño operativo y los espacios que empezarán a abrirse a los privados en cada segmento de la cadena productiva del sector petrolero. México está en una situación en la

que podría abrir de manera simultánea, con distintos niveles de apertura, todas las secciones de la cadena de valor de Pemex. Eso será una decisión de las autoridades legislativas.

¿Cuáles son los objetivos que deberían perseguirse?

Por un lado, tender hacia una apertura a la iniciativa privada siguiendo una secuencia legal, institucional y operativa que dé certidumbre a todos los mexicanos de que efectivamente las reformas se están haciendo para dar al país mejores alternativas de desarrollo, y que también dé certidumbre jurídica a los inversionistas que vengán a complementar los proyectos que necesitamos. Por otro lado, gran parte del problema que estamos viviendo hoy tiene que ver con una percepción generada muchos años atrás a partir de la construcción de un sistema corporativista, en el cual el Estado, la inversión y los distintos grupos de interés compartían el poder y lo manejaban de una manera poco transparente. Hoy esas reglas han ido cambiando y el cuerpo corporativo ha sido cuestionado. Una pieza central de este corporativismo es Pemex y por ello quienes quieren seguir fundamentando la política en el corporativismo argumentan que cualquier cambio a Pemex es un daño a la nación. La nación va más allá de estos arreglos. Recordemos que Pemex y la nación son cosas distintas. El debate sobre Pemex no debe centrarse en si se está a favor o en contra del país; se trata de recuperar para México la posibilidad de tener otras empresas, otras instituciones, otras formas de organizarse. No es posible que cuando los ciudadanos queremos participar de esta discusión descubramos que el debate está ya blindado por un marco legal que pretende proteger una institución que debió haber cambiado hace muchos años. La soberanía se defiende maximizando el valor de nuestras riquezas, asegurando su mejor uso para todos los mexicanos. —