

Preguntas frecuentes sobre la propuesta del IMCO para la reforma al sector de hidrocarburos

En el IMCO decidimos elaborar y publicar un informe sobre el sector mexicano de hidrocarburos porque entendemos que en 2013 existe una valiosa ventana de oportunidad para reformar este sector y con ello impulsar el desarrollo de México. El informe ofrece datos y argumentos para propiciar una discusión basada en evidencia sobre los cambios que requiere el sector. Además de elaborar un diagnóstico detallado sobre el estado del sector, analizamos las experiencias de países que ofrecen lecciones para México. También presentamos una propuesta ambiciosa de reforma al sector orientada a la consecución de cuatro objetivos puntuales: maximizar la renta petrolera, garantizar la seguridad energética y fortalecer la competitividad nacional, impulsar el desarrollo industrial y tecnológico de México, e invertir la renta petrolera en el bienestar de largo plazo de los mexicanos. Nuestra ambición es que nuestro informe se convierta en una referencia valiosa para discutir el futuro del sector de hidrocarburos y su papel en el desarrollo de México.

1. ¿Por qué dice el IMCO que está en crisis el sector de hidrocarburos?
2. ¿En qué consiste la revolución energética global?
3. ¿Por qué es necesaria una reforma de fondo al sector de hidrocarburos?
4. ¿El IMCO propone privatizar Pemex o permitir la inversión privada en la empresa?
5. ¿Cuál es la diferencia entre abrir el sector y abrir a Pemex a la inversión privada?
6. ¿Abrir el sector a la inversión privada equivale a privatizar el petróleo y el gas?
7. ¿Es necesario modificar la constitución para implementar una reforma de fondo?
8. ¿No basta con darle más recursos a Pemex para revertir la crisis del sector?
9. ¿Por qué no eliminamos la corrupción de Pemex antes de pensar en una reforma?
10. ¿Por qué buscar a otras empresas si Pemex tiene tecnología e ingenieros capaces?
11. ¿Cómo podría beneficiarse Pemex de la participación de otras empresas?
12. ¿Qué ganaríamos los mexicanos con la reforma que propone el IMCO?
13. ¿Por qué es importante el gas natural para la competitividad de México?
14. ¿Por qué México no ha aprovechado su potencial en gas de lutitas?
15. ¿Cómo se medirá el éxito de la reforma?
16. ¿Cómo garantizar que la apertura del sector beneficie a los mexicanos?
17. ¿Por qué no se analiza el papel de las energías renovables?
18. ¿El IMCO representa el punto de vista de la iniciativa privada mexicana?

1. ¿Por qué dice el IMCO que está en crisis el sector de hidrocarburos?

Las reservas probadas de petróleo alcanzan para 10 años. Desde 2004 la producción de petróleo ha caído 25%. Las reservas probadas actuales son 41% inferiores que al inicio del siglo. México prácticamente ya agotó su petróleo fácil (ejemplificado por el yacimiento de Cantarell) pero no lo ha podido reemplazar con la explotación del petróleo difícil (como aguas profundas o petróleo y gas de lutitas). De no hacer nada, en cinco años el país será deficitario en energía.

En gas –un insumo clave para la economía nacional, por su rol en la generación de electricidad y los procesos industriales- la situación es más preocupante: México ya importa, a precios poco

competitivos, 25% del gas natural que consume. Desde 2001, las importaciones de este energético han aumentado 485%. Llegará un punto en que no sólo tendremos que importar más, sino que debido a la baja calidad e insuficiente infraestructura en ductos no podremos contar con el abasto necesario.

Frente a este escenario, si no hacemos nada pondremos en riesgo la seguridad energética del país, perderemos competitividad –en particular frente a EUA que hoy goza de los precios de gas más bajos del mundo, con abasto garantizado. Pero además, si no hacemos nada estaremos dejando pasar la oportunidad de desarrollar el extraordinario potencial energético de México, y con ello impulsar el crecimiento económico, la generación de empleo y el avance tecnológico e industrial del país. Por ello, hoy el mayor riesgo es permanecer inmóviles ante un panorama energético global que cambia aceleradamente.

2. ¿En qué consiste la revolución energética global?

En 30 años las reservas mundiales de hidrocarburos han crecido 142%. Hace apenas una década se creía que el fin de la era de los hidrocarburos estaba muy cerca: hoy es claro que los hidrocarburos seguirán siendo la principal fuente de energía a nivel global en las próximas décadas. Tanto las reservas como los niveles de producción de petróleo y de gas están creciendo en todo el mundo.

La tecnología está detrás de estas tendencias. La innovación tecnológica ha hecho viable técnica y comercialmente la explotación de yacimientos de gas y de petróleo que antes eran inaccesibles o no eran rentables. Tres ejemplos son las lutitas, las arenas bituminosas y el gas grisú. Pero explotar estos recursos es más difícil que explotar recursos convencionales de petróleo y gas. La tecnología de punta y el capital humano son cada vez más importantes en el sector de hidrocarburos. Antes, los inversionistas competían por un número muy limitado de países con yacimientos de hidrocarburos. Hoy son los países quienes compiten por el talento global, la inversión y el acceso a la tecnología de punta.

3. ¿Por qué es necesaria una reforma de fondo al sector de hidrocarburos?

Una reforma de fondo es necesaria porque el modelo de sector que tiene México no responde a las necesidades de la economía. El diseño del sector fue pensado para mediados del siglo XX, cuando México contaba con grandes yacimientos de fácil extracción, como Cantarell. Pero el potencial de hidrocarburos con el que cuenta actualmente el país no puede ser desarrollado por un monopolio estatal como Pemex.

Nuestro sector de hidrocarburos es anacrónico y representa una anomalía internacional. Ningún país del mundo tiene un sector de hidrocarburos tan cerrado y aislado como el de México. El resultado de ese aislamiento es que hoy no tenemos la tecnología, ni los recursos financieros y humanos para desarrollar nuestro potencial de petróleo y gas. La evidencia empírica nos muestra que Pemex no puede, por sí sola y sin asociarse con otras empresas en el corto plazo, explotar todo el potencial del país.

Una reforma ambiciosa –**que abriera el sector a la inversión de todo el mundo, privada o pública, sin ceder la propiedad de la Nación sobre los hidrocarburos, y manteniendo a Pemex como empresa estatal**- podría tener un impacto dramático sobre la economía mexicana. De aquí a 2030, la economía del país podría crecer un 1.7% adicional cada año, con lo cual sería 39% más grande al final del periodo. Este crecimiento implicaría la creación de 310 mil empleos adicionales por año. En otras palabras, cada año se crearían suficientes empleos para emplear a toda la población económicamente activa de ciudades como Saltillo o Villahermosa.

4. ¿El IMCO propone privatizar Pemex o permitir la inversión privada en la empresa?

En el IMCO no proponemos privatizar a Pemex ni a los hidrocarburos. Lo que proponemos es abrir el sector a la participación de otras empresas (operadoras), para incrementar la inversión, atraer tecnología y talento, y elevar la capacidad del país para desarrollar su potencial de hidrocarburos. Queremos que Pemex siga siendo una empresa estatal, pero en un mercado competido y diverso. Pemex se beneficiaría de esta apertura del sector por la transferencia de tecnología y conocimiento. Así ha ocurrido con las empresas estatales petroleras en otros países –como Statoil en Noruega, Petrobras en Brasil, o Ecopetrol en Colombia, por mencionar algunos ejemplos.

Para consultar las propuestas completas del IMCO, revisa nuestro estudio: <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/ICI2013-completo.pdf>

5. ¿Cuál es la diferencia entre abrir el sector y abrir Pemex a la inversión privada?

Abrir el sector implica eliminar el monopolio constitucional de Pemex para permitir que participen otras empresas en diversas actividades como exploración y producción, petroquímica o refinación. Esto muy distinto de abrir Pemex a la inversión privada. Lo que IMCO propone es abrir el sector para que otras empresas compitan y colaboren con Pemex, pero manteniendo la propiedad estatal sobre ésta. No hay razón por la cual una empresa pública no pueda coexistir con empresas privadas en un sector –de hecho, la evidencia internacional indica que la competencia y la cooperación con otras empresas fortalecen a las petroleras paraestatales (ver pregunta 11).

6. ¿Abrir el sector a la inversión equivale a privatizar el petróleo y el gas?

No. Los hidrocarburos son, y seguirán siendo, propiedad de la Nación. En casi todos los países con producción de hidrocarburos, la propiedad de la Nación de los hidrocarburos no está en conflicto con la inversión en el sector.

No es lo mismo ser dueño que operador. Pemex es un operador –una empresa que extrae hidrocarburos- pero no es ni nunca ha sido dueño de los recursos, que nos pertenecen a todos los mexicanos. Con la apertura del sector, operadores públicos o privados extraen los hidrocarburos y al hacerlo pagan al Estado regalías e impuestos. De este modo, el Estado maximiza la renta petrolera –es decir, transforma el gas y petróleo en riqueza, que utiliza en beneficio de la Nación.

Esta distinción entre el dueño de los recursos y los operadores la entienden países tan diversos como Noruega, Cuba, Brasil, o Colombia. En todos ellos, un operador estatal coexiste con operadores privados y extranjeros, sin que ello implique ningún tipo de privatización de los hidrocarburos. La maximización de la renta petrolera la realiza el Estado en beneficio de la Nación, independientemente de la propiedad pública o privada de los operadores.

7. ¿Es necesario modificar la constitución para implementar una reforma de fondo?

Sí. Una reforma de fondo implica abrir el sector a la competencia, a la inversión de empresas mexicanas y del resto del mundo. Actualmente, nuestra Constitución define al sector de petróleo y gas (desde exploración y producción hasta refinación, petroquímica básica y comercialización de hidrocarburos y derivados) como un monopolio estatal, impidiendo la participación de terceros. Sin cambiar la constitución, una reforma al sector será muy limitada y no podrá revertir la crisis por la que atraviesa. No hace falta más que mirar hacia la reforma de 2008 para entender lo escaso del margen de maniobra sin reforma constitucional. Sin cambios a la Constitución sería imposible atraer la inversión, tecnología y conocimiento necesarios para aprovechar la riqueza de hidrocarburos que tenemos.

8. ¿No basta con darle más recursos a Pemex para revertir la crisis del sector?

No, no bastaría con darle más recursos a Pemex. Entre 2001 y 2013 el presupuesto de inversión de Pemex se multiplicó por 5 al pasar de 4.8 a 26 mil millones de dólares. Este incremento de la inversión ni siquiera ha sido suficiente para revertir la caída en los niveles de producción y de reservas. El presupuesto de inversión de Pemex hoy representa 4.6 veces el presupuesto de Oportunidades, el programa social más importante del gobierno federal, que beneficia a 5 millones de familias. Cada peso adicional que va para Pemex es un peso menos que el gobierno mexicano puede gastar en el resto de sus programas. Además, en los últimos años la mayor inversión no ha redituado en mayores niveles de producción (por el contrario, la producción ha caído 25% en 9 años).

Por otra parte, las inversiones que requiere el país para desarrollar a plenitud su potencial de hidrocarburos rebasan con creces el presupuesto anual de inversión de Pemex. Las inversiones requeridas para desarrollar este potencial son de cuando menos 800 mil millones de dólares –esto es, unas 30 veces el presupuesto de inversión de Pemex en 2013. Es decir, necesitaríamos 30 años con el presupuesto actual de Pemex para explotar el potencial de hidrocarburos que conocemos ahora. Es probable que el potencial real sea aún mayor. El país no puede esperar tanto tiempo: millones de mexicanos hoy padecen graves carencias económicas y sociales que el desarrollo de los hidrocarburos -a través de su efecto sobre la inversión, el empleo y el crecimiento económico- podría combatir. Los precios de los hidrocarburos son volátiles: hoy en día el precio del petróleo es muy alto, pero nada nos garantiza que se mantendrá así. Maximizar la renta petrolera implica explotar nuestro potencial lo antes posible.

9. ¿Por qué no eliminamos la corrupción en Pemex antes de pensar en una reforma?

La corrupción de Pemex es el resultado del modelo de sector que tenemos. La reforma que propone el IMCO haría de Pemex una verdadera empresa, sujeta a una lógica de competencia de mercado que alinearía sus incentivos con el objetivo nacional de maximizar la renta petrolera. Erradicar la corrupción de Pemex sin cambiar sustancialmente el marco jurídico e institucional del sector, y con simple voluntad política, es poco factible. Crear un sector abierto y competido, en el cual Pemex adopte estándares internacionales de transparencia y rendición de cuentas, es la mejor forma de combatir la corrupción. Uno de los pilares de esta reforma será sin duda la transparencia y rendición de cuentas.

10. ¿Por qué buscar a otras empresas si Pemex tiene tecnología e ingenieros capaces?

El sector de hidrocarburos es muy complejo, y aunque Pemex tiene ventajas competitivas importantes en algunas áreas (como la exploración y producción de crudo en aguas someras), en otras áreas está muy rezagada técnicamente. Por ejemplo, en aguas profundas Pemex tiene una probabilidad de éxito que equivale a sólo 48% la probabilidad de éxito del promedio de las empresas del sector. Esto quiere decir que a Pemex le cuesta dos veces más caro desarrollar un pozo en aguas profundas. Es por ello que Pemex se beneficiaría directamente de las asociaciones con otras empresas (como ocurre en la mayoría de los países del mundo).

En el plano de la innovación tecnológica, también es claro que Pemex y México están muy rezagados en comparación con el resto del mundo. Por ejemplo, en 2011 la empresa de servicios petroleros Schlumberger registró 540 patentes en EUA. Ese mismo año, el Instituto Mexicano del Petróleo apenas contaba con 22 patentes en vigor. La tecnología de punta en el sector de hidrocarburos no se vende. A México le tomaría décadas desarrollar tecnologías que ya existen o bien, comprar tecnología vieja. Hoy podemos beneficiarnos de la innovación y conocimientos de empresas de todo el mundo si permitimos que se abra el sector.

En el caso del capital humano, en la próxima década se jubilarán 50 mil técnicos que dan vida a la industria petrolera nacional y no existen las condiciones para cubrir esas vacantes. Hacia el final del sexenio de Enrique Peña Nieto se habrá pensionado 20% de las personas que integran la plantilla actual de Pemex (Reforma, 27-VIII-2012). Anualmente, el Poli y la UNAM producen unos 200 ingenieros petroleros. A este ritmo, las dos principales universidades públicas del país tardarían 15 años en generar suficientes ingenieros petroleros para cubrir a quienes se jubilaron de Pemex sólo durante 2012.

11. ¿Cómo podría Pemex beneficiarse de la participación de otras empresas operadoras?

En la industria de hidrocarburos, la tecnología de punta y el conocimiento no están a la venta. Para revertir el rezago tecnológico que tiene Pemex – por ejemplo para la explotación de recursos más difíciles como aguas profundas o recursos no convencionales (crudo y gas de lutitas)- se requiere necesariamente de la transferencia de tecnología y conocimiento proveniente de otros operadores.

Gracias a la apertura en el sector energético, empresas estatales como Statoil en Noruega, Petrobras en Brasil y Ecopetrol en Colombia, lejos de debilitarse, se han fortalecido gracias tanto a la competencia como la colaboración con otras empresas. Se han mantenido como operadores líderes en sus mercados nacionales y, en el caso de Statoil y Petrobras, incluso han salido a producir en otros países. Las asociaciones con empresas fortalecen a los operadores estatales por dos motivos principales: les permiten compartir conocimiento y capacidades técnicas, y les permiten compartir el riesgo de grandes proyectos (por ejemplo, en aguas profundas). Alrededor del mundo, prácticamente todos los proyectos de aguas profundas se desarrollan a través de consorcios entre dos o más empresas. México es la excepción.

12. ¿Qué ganaríamos los mexicanos con la reforma que propone el IMCO?

La propuesta de reforma del IMCO podría cambiar el rumbo económico del país a través de la llegada de inversión de todo el mundo al sector, que impulsaría el crecimiento económico y la creación de empleo. La estimación del IMCO es que la apertura del sector podría triplicar la inversión extranjera que recibe el país de aquí a 2030, elevar el ingreso per cápita en 39% en el mismo lapso, y crear alrededor de 310 mil empleos adicionales por año durante las siguientes dos décadas. En otras palabras, la reforma es el paso más importante que puede dar México para desarrollarse de manera sostenida en beneficio de todos.

Además de lo anterior, si el país invierte una proporción importante de la renta petrolera en un fondo soberano, se podrían sentar las condiciones para el bienestar de largo plazo de los mexicanos presentes y de las generaciones futuras. Un ejemplo a seguir es Noruega, donde la renta petrolera va a dar a un Fondo Gubernamental de Pensiones que garantiza que todos los noruegos tendrán una pensión digna al momento de retirarse. Al día de hoy, los activos de este fondo ya valen más que todo lo que produce la economía noruega en un año (equivale a 1.47 veces el PIB noruego).

13. ¿Por qué es tan importante el gas natural para la competitividad del país?

El gas natural es un insumo fundamental para el sector industrial y para la generación de electricidad. México ocupa el sexto lugar mundial en potencial de gas de lutitas (*shale gas*, en inglés). Sin embargo, el país no ha podido explotar todavía estos recursos. El resultado es que el país no produce suficiente gas para abastecer a la economía. Esta situación no sería grave si pudiéramos importar suficiente gas de EUA, el mayor productor del mundo, que también goza de

los precios más bajos de este energético. Pero México carece de la infraestructura de ductos para importar el gas necesario de EUA.

El resultado de lo anterior es que México padece una creciente escasez de gas que afecta a muchas empresas. Desde 2001 la importación de gas ha crecido 485%, y ya representa más de una cuarta parte del consumo nacional. Las alertas críticas que emite Pemex Gas y Petroquímica para informar a las empresas sobre interrupciones en el abasto de gas se han incrementado 125% desde 2010. En el último año, la escasez de gas –que provoca la interrupción de la producción industrial- le costó a las empresas en México 21,900 millones de pesos. México hoy importa gas de lugares tan remotos como Perú, Nigeria, Catar y Egipto, a precios hasta seis veces más altos que los de EUA, pero aun así el país no puede garantizar el abasto de este energético a sus empresas.

La situación crítica del gas natural obliga a México a reformar su sector, porque no hacerlo implicaría la pérdida de competitividad del sector manufacturero. La migración de empresas de México hacia EUA para aprovechar el abasto confiable de gas natural a precios competitivos ya ha comenzado: empresas importantes de la industria plástica y de bienes de línea blanca han transferido operaciones a aquel país. Por lo tanto, en el caso del gas natural no se trata únicamente de explotar el potencial del país, sino de actuar con urgencia para evitar que se pierdan empleos y se vayan empresas.

14. ¿Por qué México no ha aprovechado su potencial de gas de lutitas?

En primer lugar porque, constitucionalmente, sólo Pemex puede hacerlo. En segundo lugar porque para Pemex la explotación de lutitas no es una actividad prioritaria. Ello se debe a que hay actividades de mayor rentabilidad, principalmente la explotación de crudo convencional. Hoy, gracias a la innovación tecnológica, el gas de lutitas se ha vuelto comercial y técnicamente viable. Pero el negocio de las lutitas es ideal para operadores medianos, ya que la productividad y el rendimiento económico son menores que en los recursos convencionales, y los proyectos son pequeños y de rápida maduración. En adición a lo anterior, Pemex no cuenta con la tecnología para desarrollar estos recursos de forma rentable. El resultado es que para 2011 en todo México apenas se habían perforado 10 pozos de lutitas, mientras que en EUA la cifra rebasaba los 44 mil.

15. ¿Cómo se medirá el éxito de la reforma?

Una reforma profunda al sector no debe medirse por el grado de consenso político que represente en el marco del Pacto por México. El éxito de la reforma se debe medir por su capacidad para atraer inversión y generar crecimiento económico y empleo. En otras palabras, el impacto de la reforma se debe medir por su capacidad para desarrollar el potencial de México en hidrocarburos en beneficio de todos los mexicanos.

Hasta ahora es inevitable referirnos al sector de hidrocarburos y su industria en México como sinónimos de Pemex. Sin embargo, la discusión de la reforma no puede reducirse al papel de la paraestatal en el sector y a cómo lograr que sea rentable y operativamente eficiente. La reforma y la problemática del sector de hidrocarburos en México van mucho más allá de la paraestatal. Es

por ello que es erróneo creer que el objetivo de una reforma deba ser solamente fortalecer a Pemex.

16. ¿Cómo garantizar que la apertura del sector beneficie a los mexicanos?

La clave para que la reforma genere beneficios para todos los mexicanos es crear un marco institucional y regulatorio que sea transparente, robusto y autónomo. En primer lugar, es esencial crear un organismo regulador con suficientes atribuciones y capacidades técnicas. No hay necesidad de reinventar la rueda: México puede aprender lecciones del Directorado Noruego del Petróleo, la Agencia Nacional de Hidrocarburos en Colombia o la Agencia Nacional del Petróleo, Brasil como reguladores fuertes y transparentes. En segundo lugar, se debe diseñar un esquema fiscal y de regalías que le permita al Estado maximizar la renta petrolera, pero que a la vez sea atractivo para atraer inversión. La rendición de cuentas y la transparencia son fundamentales para que la apertura del sector sea políticamente viable: los mexicanos deberán contar con suficiente información para verificar que el sector está diseñado para promover el bienestar nacional y no para proteger intereses particulares.

17. ¿Por qué no se analiza el papel de las energías renovables?

El informe del IMCO se centra exclusivamente en el sector de hidrocarburos. Es innegable que las energías renovables juegan un papel fundamental tanto en la composición de la oferta nacional de energía como en la estrategia nacional frente al cambio climático. En México, como en el resto del mundo, las energías renovables serán cada vez más importantes durante las siguientes décadas. Sin embargo, en el IMCO quisimos enfocar el estudio en el sector de hidrocarburos porque es ahí donde podría ocurrir una reforma que transforme el rumbo del país. Desarrollar el potencial de México en hidrocarburos de ninguna manera excluye el desarrollo de las energías renovables: por el contrario, la liberalización y apertura del mercado energético crearía espacios para la innovación y expansión de las energías renovables. A lo largo de los años, el IMCO ha insistido en la importancia de que México explote su potencial de energías como la eólica, la solar o la biomasa, para diversificar su oferta energética y para impulsar el desarrollo ambientalmente sustentable del país. Nuestra área de Cambio Climático es una de las más importantes dentro de la institución.

18. ¿El IMCO representa el punto de vista de la iniciativa privada mexicana?

No. El IMCO es una institución autónoma e independiente, ajena a intereses privados. No representamos el punto de vista de ningún interés privado. Las propuestas de política pública que presentamos, incluyendo la propuesta de reforma al sector de hidrocarburos, son exclusivamente el resultado de la investigación y el análisis realizado por el equipo profesional del instituto. La investigación que realizamos involucra el punto de vista de académicos, tomadores de decisión, empresarios, investigadores y organismos internacionales. Las propuestas del IMCO están dirigidas a favorecer el interés nacional a través del impulso a la inversión, el crecimiento económico, la creación de empleo y el desarrollo de México.