

*Isabelle Rousseau**

La renovación institucional en el sector hidrocarburos y el desarrollo industrial: un balance de la Reforma Energética 2013-2014

SUMARIO: I. Introducción. II. El auge del sector energético. III. Un breve panorama de la política energética. IV. Perspectivas del sector e impacto en la economía. V. Bibliografía.

I. Introducción

Los cambios a los arts. 25, 27 y 28 de la Carta Magna, que fueron aprobados y luego publicados el 20 de diciembre de 2013 en el Diario Oficial de la Federación, así como la publicación de las Leyes Secundarias el 11 de agosto de 2014 marcan un hito en la historia y el desarrollo del sector energético y, en particular, de la industria petrolera mexicana.

Abrir a la inversión privada, tanto nacional como internacional, las actividades a lo largo de la cadena de valor de la industria petrolera posibilita la creación de un verdadero mercado de la energía. Para empezar, da el golpe de gracia a la situación monopólica de la empresa estatal, Petróleos Mexicanos (Pemex). Este cambio radical, un giro de 180 grados, es algo sorpresivo consideran-

* Profesora e Investigadora. Coordinadora del Programa de Energía, Centro de Estudios Internacionales. El Colegio de México. Investigadora invitada, Centre d'Etudes et de Recherches Internationales (CERI). Sciences Po. Paris.

do que, desde los años noventa, las diversas reformas a la industria petrolera se habían limitado a reorganizar el entramado institucional del sector sin tocar las piezas elementales del sistema petrolero mexicano. Habían intentado responder, en aquellos momentos, a la pregunta siguiente: ¿Qué hacer para que Pemex funcione con base en criterios y modalidades en vigor en el sector privado sin tocar las piezas fundamentales del sistema petrolero mexicano?. En otras palabras, ¿Cómo simular un entorno de mercado en un contexto de monopolio de estado?. Se encontraron medidas que pretendían reajustar un sistema que venía siendo ya disfuncional sin atacar de fondo la raíz de los problemas. Estas estrategias respondían, en otras razones, a cálculos de índole político-electoral. Preocupados por preservar una cierta estabilidad política y social en un momento en donde los “fundamentales” del viejo régimen venían siendo atacados –con la importante apertura de la economía que encumbró la firma del TLCAN y una “transición democrática” que, a pesar de su lentitud, parecía inexorable- se prefirió administrar un cambio homeopático en vez de asestar una transformación radical y abrupta. Sin embargo estas medidas de medio tinte no constituyeron remedios muy eficaces para resolver los problemas crecientes que vivía la industria petrolera desde hace varios años. Del lado del *upstream*, la caída brusca de la producción de Cantarell subrayó el manejo deficiente que prevalecía, resultado de una perspectiva rentista del sector que había encaminado a privilegiar la producción (y la exportación) de crudo¹ sobre la exploración de nuevos yacimientos;² al alcanzar su pico este mega yacimiento, se desplomó la producción de Cantarell –y con ello la producción del país. Este fenómeno fue atenuado parcialmente por la producción de otros campos (Ku Maloop Zab)³ y el presupuesto de la Federación no se resintió mucho por los altos precios del petróleo que prevalecieron de 2004 hasta mitad del 2014 (con una breve interrupción en 2008 y 2009). Tampoco estos pequeños cambios lograron (¿lo buscaron?) revertir la mala salud del *downstream* (refinación y petroquímica)⁴ o del *midstre-*

¹. Y, en particular, la sobreexplotación de Cantarell.

². Cifras para ver como cuando llega el pico la producción se desploma.

³. Hoya porta alrededor de 900 mil barriles por día

⁴. Las refinерías, a pesar de las inversiones realizadas en los últimos dos sexenios, siguen operando con grandes ineficiencias y sus balances son deficitarios. La inoperancia para satisfacer la demanda incremental anual en gasolinas y otros combustibles es tal que hoy en día se importa el 50% de la gasolina consumida en México. Por su lado el negocio petroquímico -muy dependiente de las eficiencias operativas de las refinерías y de la disponibilidad del gas (30% del consumo proviene de importaciones)- ha sufrido también una importante caída: se importa alrededor del 70% de los productos petroquímicos y fertilizantes.

RENOVACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SECTOR HIDROCARBUROS Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL

am (transporte). En efecto, los múltiples diagnósticos realizados desde inicios de los noventa por diversos expertos señalaban que el entramado institucional del sector –con todo y parches– no había dado a Pemex (ni a otras entidades como los órganos reguladores) la posibilidad de funcionar como una verdadera empresa petrolera (con autonomía administrativa y financiera) ni había eliminado el carácter eminentemente burocrático y politizado que regía la marcha de la empresa y de la industria.⁵ De los múltiples males que se mencionaron dos resaltaban: el carácter de monopolio de Estado de Pemex y el sometimiento de la industria a los designios de la Secretaría de Hacienda, por el carácter eminentemente rentista con el que se conducía el sector. Ninguna de las reformas –desde 1992 a 2013– intentó atacar de raíz estos dos aspectos.

En contraste, si uno atiende los textos (los tres artículos constitucionales y leyes secundarias), la Reforma que toma lugar en 2013 y 2014 da al traste con estos problemas. Reemplaza la figura de paraestatal, con carácter de monopolio de estado, por una figura de “Empresa Productiva del Estado”, y establece mecanismos que deberían conducir a mediano plazo, a liberar Pemex del yugo que lo ata a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). En otras palabras, la Reforma induce un verdadero cambio paradigmático: el paso de una industria que había vivido hasta la fecha centrada alrededor de un solo oferente a un entorno con múltiples oferentes; una empresa alejada de los criterios que ordenan el funcionamiento del mercado internacional petrolero a un entorno nuevo, sumamente volátil y cambiante; un mundo en el que la creación de valor y la competitividad económica y comercial orientarán objetivos y estrategias de la empresa en contra de la preeminencia de objetivos políticos que había predominado hasta la fecha. Es de esperar que una transformación tan radical propicie un cambio de la misma magnitud en el desarrollo económico e industrial del país. En efecto, cualquier incidencia sobre la producción, oferta y uso de los productos energéticos repercute en la política económica. Y, de manera específica, en la política industrial por su peso en el uso creciente y generalizado de estos insumos. El texto de la Reforma fue muy explícito y la propaganda oficial que ha acompañado la promoción y mediatización de la Reforma en la opinión pública lo ha ratificado con insistencia: los cambios institucionales propuestos en el sector energía deben ser la plataforma que disparará el desarrollo económico e industrial del país. Amplias y numerosas, las promesas abarcaron varios cam-

⁵. Hasta la reforma energética de 2013, por la situación monopólica que jugaba Pemex, no había una diferencia real entre Petróleos Mexicanos y la industria petrolera mexicana. Designaban la misma entidad.

pos: la industria petrolera volverá a ser un motor del crecimiento económico de México, al detonar inversión en nuevas áreas; esto disparará un crecimiento económico de cerca de 1% en 2018 y aproximadamente de 2% más para el 2025; lo cual redundará en la creación de medio millón de empleos adicionales en este sexenio y 2 millones y medio al 2025. También se reiteró que la competencia promoverá tarifas más competitivas (reducción en el recibo de luz) y que, además, habrá una mayor producción nacional de fertilizantes y, por lo tanto, más alimentos con mejores precios.

Además, y no es una característica menor, esta reforma está presentada como el elemento que faltaba para dar coherencia al nuevo proyecto de país a nivel económico. En efecto, desde 1988 (y con mayor razón con la firma del TLCAN), se dio prioridad a una reconversión productiva que buscó desregular y liberalizar todos los sectores de la economía. En este marco, el sector energético aparecía como una anomalía que la Reforma energética se propuso rectificar. Irónicamente este reordenamiento que busca dar coherencia al modelo de país recuerda que la nacionalización del petróleo en 1938⁶ también buscó dar coherencia al nuevo modelo de país de este entonces; fue la culminación de una larga marcha para sustraer los bienes petroleros de manos de las compañías extranjeras. Contribuyó así a cerrar el capítulo de la Revolución Mexicana, modificando de raíz la estructura económica del país y acompañando la consolidación del régimen post revolucionario (Gilly, 2001). Pilar del proyecto de desarrollo por sustitución de importaciones, fue una pieza central en la industrialización del país, abasteciendo energía a bajos costos y dando autosuficiencia energética al país, hasta inicios de los setenta. Además Pemex colaboró estrechamente en la elaboración y el mantenimiento del Pacto social priista y aseguró la estabilidad del régimen. Desde un inicio, el papel nacional (político y social) de Pemex fue privilegiado sobre su función industrial y, sobre todo, comercial. Este esquema empezó a ser disfuncional con el tiempo.

Es de pensar que el cambio radical que se gesta con la Reforma de 2013-2014 debería acompañar y consolidar el nuevo modelo político y económico de país así como reanimar un desarrollo industrial estancado. Tal y como en 1938 la nacionalización de la industria petrolera vino a cerrar el ciclo de la Revolución mexicana dando al país las llaves de su soberanía económica, de la misma manera hoy se espera que este cambio paradigmático cierre el círculo de las transiciones –tanto política como económica– aportando la coherencia necesaria al nuevo modelo de país para favorecer el crecimiento económico.

⁶. Lorenzo Meyer y Adolfo Gilly por ejemplo.

En este orden de ideas, este artículo se propone revisar los grandes cambios institucionales que promueve la nueva reforma de los hidrocarburos en aras de analizar hasta qué punto está en armonía con el nuevo modelo liberal de país, y, con ello, es un disparador eficaz del desarrollo industrial.

Empezaremos por recordar cuales son las nuevas piezas del ajedrez institucional y organizacional de la industria petrolera que la Reforma ha estado armando para examinar si este nuevo entramado da pie a un cambio de orientación empresarial e industrial. Asimismo señalaremos los ejes de ruptura con el pasado, analizando las ventanas de oportunidad pero también los retos que este modelo petrolero plantea en relación con la reactivación del desarrollo industrial. Finalmente buscaremos explicar las razones que subyacen tras los problemas que encontraremos.

II. El auge del sector energético

Se abre un nuevo camino para el sector petrolero: ya no se trata de regular y controlar un monopolio sino de instalar nuevas reglas de gobernabilidad para que los nuevos jugadores participen y compitan con piso parejo. En múltiples sentidos la transformación del entramado institucional a la que conlleva la Reforma está en ruptura con el pasado: por los objetivos que persigue, por los principios que la rigen, por el modelo de industria que promueve.

En cuanto a los objetivos perseguidos, el contraste es total. Dejando de lado un sistema cerrado alrededor de una empresa estatal con carácter monopolístico bajo el control de un Estado que la usa como brazo multifuncional, la apertura del sector a la inversión privada busca crear un mercado competitivo de los hidrocarburos que tiene a bien privilegiar los ciclos económicos sobre los ciclos políticos. Que la Nación conserva la propiedad de los hidrocarburos que están en el subsuelo constituye el único principio que quedó intacto en este reacomodamiento.

Los retos son por ende distintos; en este nuevo entorno, las preguntas son: ¿Cómo organizar un marco jurídico e institucional *ad hoc* para atraer nuevas compañías y nuevos inversionistas y, a la par, permitir a Pemex seguir siendo un actor muy importante? Y ¿qué hacer para evitar pasar de un monopolio público a un oligopolio (con dos o tres Compañías dominantes) –o que sería el peor escenario posible?

Si el primer objetivo que debe perseguir la EPE es la creación de valor, el segundo tiene que ver con el desarrollo sustentable. Este segundo aspecto obliga a atender las preocupaciones siguientes: ¿Cómo asegurar que la renta petro-

lera promueva el crecimiento del país, no se destine al sólo gasto corriente y sea, en cambio, un disparador del crecimiento industrial, propiciando la formación de “clusters”? y ¿Cómo hacer para que sea redistributiva en el plano social? En última instancia, el éxito de la Reforma descansará en la respuesta que se aportará a estos interrogantes. El buen uso de la renta petrolera para disparar el crecimiento industrial y económico así como para una justa redistribución social son los dos principales criterios de legitimación que acompañan su puesta en marcha.

Nuevos principios van a guiar esta construcción institucional. El final del aislamiento es el primero: si bien desde la nacionalización México se había apartado de las reglas de la industria petrolera internacional, el recambio de la principales piezas y reglas tuvo a bien ajustarse a los mejores principios (*the Best Practices*) vigentes a nivel internacional. Para dar confianza a los nuevos jugadores era imprescindible dejar de lado la “excepción mexicana” que había caracterizado a Pemex y la industria petrolera hasta la fecha. Por ende, los reformadores salieron afuera para conocer modelos exitosos en otros países (Noruega, Brasil, Colombia, Perú, etc.) de manera a retomar ciertas piezas y adaptarlas al esquema en construcción. El nuevo edificio también debe asegurar una competencia en situación de igualdad y erradicar las asimetrías (información y capacidades) que existían antes. Por su lado, el tema de la gobernabilidad obliga a redefinir temas como: ¿quién es responsable de qué?; ¿Tiene el responsable formal capacidad de acción suficiente para asumir esta responsabilidad?; ¿Cómo se relacionan los diferentes entes involucrados en el proceso?; ¿Qué leyes y regulaciones dictaminarán los tipos de contratos?, etc. La transformación institucional se esforzó en aportar una respuesta a los desajustes visibles en el viejo modelo; en particular reorganizó la relación problemática entre diversos actores -el propietario, el(os) operador(es), los reguladores, las entidades financieras, etc.- para evitar la duplicidad de funciones entre varias entidades y reducir costos e ineficiencias. También limitar o anular las restricciones operativas, financieras, presupuestales (y de inversión en el caso de Pemex) de operador y reguladores que les impidieron funcionar adecuadamente y sobretodo alentar una mayor transparencia (información) y supervisión en todas las actividades. Todo esto, enmarcado por objetivos de valor (maximización del valor y rentabilidad) así como de sustentabilidad (social, ambiental y económica).

Piezas nuevas o redimensionadas así como nuevas reglas han sido introducidas para responder a estos dos grandes objetivos y principios de buen gobierno del sector.

En este nuevo entorno, la transformación institucional debe establecer mecanismos y reglas que habiliten las diversas entidades a lograr las metas establecidas; es decir que permitan al Estado ejercer su facultad de planeador así como

recuperar una renta apreciable y que otorgue una plena capacidad de ejecución a la(s) empresas. Aquella implica tener a la vez recursos financieros, humanos, tecnológicos así como esquemas de desarrollo de oportunidad.

La posibilidad de celebrar contratos con terceros en aras de expandir y hacer más eficientes las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos así como autorizar -mediante permisos otorgados por el Ejecutivo Federal- la participación de terceros en refinación, transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos son elementos centrales para reforzar la capacidad de ejecución. Obligan asimismo a reconsiderar el arreglo institucional existente.

En el *upstream*, el abanico de contratos que propone la reforma abre múltiples posibilidades. Reconociendo la diversidad de la geología petrolera y las limitaciones de los recursos financieros, busca ofrecer respuestas adaptadas a los diversos tipos de yacimientos, sus niveles de dificultad tecnológica, riesgo y costo. A la par, en aras de dar tiempo a Pemex para que pueda competir en situación de igualdad, se retomó la experiencia de Brasil con la Ronda Cero, un mecanismo conservador que suaviza la transición. Presenta una doble ventaja: asegura por un lapso de tiempo suficiente trabajo a Pemex con un nivel de producción más o menos estable mientras se transforme en una “Empresa Productiva del Estado” y asegura al estado mexicano ingresos petroleros por un periodo confortable.⁷ En efecto las asignaciones que se adjudicaron a Pemex en la Ronda Cero deberían ser suficientes para que Pemex mantenga su producción petrolera en 2.5 millones de barriles por día durante los próximos años (de 15 a 20, según se estima). A la par, Pemex decidió migrar algunas de estas asignaciones de la Ronda Cero a contratos: la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) solicitó las ofertas de compañías que deseen ser socios de Pemex en estos proyectos.⁸ Completa esta fase de apertura otro proceso de migración -el de los contratos de servicios otorgados a partir de la reforma de 2008 Contratos Integrales de Exploración y Producción (CIEP) y de obra pública financiada (COPF) a las nuevas modalidades de contratos que estableció la Reforma-. Según lo anunciado se estima que la inversión total en campos petroleros atribuible a la Reforma petrolera ascendería a alrededor de 50 mil millones de dólares entre

⁷. En la Ronda Cero (resultados proclamados el 13 de agosto de 2014), Pemex obtuvo campos y áreas donde ha estado trabajando e invirtiendo y en donde ya obtiene producción comercial de petróleo y gas. Se le adjudicó lo que solicitó, equivalente al 83% de las reservas 2P (probadas o probables) del país.

⁸. Se prevén 10 asociaciones de Pemex con compañías privadas para la explotación de campos o agrupaciones de campos. Se trata, según Pemex, de campos de alta complejidad técnica y alta intensidad de capital. Se espera que genere inversiones por 4.1 millones de dólares al año.

2015 y 2018 (es decir 12.6 mil millones por año) repartidos de la manera siguiente: un tercio por las asociaciones Pemex-privados y dos tercios mediante las licitaciones de la Ronda Uno.

La transformación de Pemex en una Empresa Productiva del Estado (EPE) constituye el segundo mecanismo. Aunque el concepto de EPE queda bastante vago e indefinido, el cambio de misión que deriva de ello obliga a la empresa a incrementar su capacidad de ejecución. Dotarla de mayor autonomía (presupuestal y administrativa) con menor injerencia de organismos gubernamentales era imprescindible aun cuando, como ente público, no podrá dejar de atender intervenciones del Estado que van desde temas legales hasta temas financieros y operativos en algunos casos. Se trata de un frágil equilibrio y un reto que las empresas petroleras estatales están sujetas a enfrentar. Se adoptaron varias medidas para que Pemex sea una compañía (operadora) orientada por una visión y una misión productiva y comercial (enfoque de negocios). La creación de un nuevo gobierno corporativo fue la primera respuesta. Actúa sobre el proceso de toma de decisiones y el control de la empresa, puesto que el Consejo Administrativo asegura la conducción central y la dirección estratégica de la empresa. Según la literatura académica existente (Stevens, 2008) así como las recomendaciones de mejores prácticas de organismos internacionales tales como la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), la independencia de este órgano es un principio irrenunciable y vital. Mérito y *expertise* deben ser los criterios esenciales para nombrar a los consejeros en aras de evitar la politización de las decisiones.⁹ La nueva composición redujo el CA a 10 miembros (5 del gobierno y 5 consejeros profesionales) al eliminar la presencia del Sindicato (STPRM); por su parte, el nombramiento de los cinco consejeros profesionales buscó profesionalizar el CA mediante la diversificación de las competencias: si bien no hay ningún ingeniero petrolero, se nombraron varios directores de empresas importantes que han trabajado (o trabajan) en el sector; uno de ellos, por ejemplo, ha sido director de una empresa petrolera (BP en Alksa, Venezuela). Indudablemente el riesgo allí consiste en la posibilidad de conflictos de interés sin embargo mecanismos bajo el control de la Secretaría de la Función Pública (SFP) deben impedir su surgimiento.¹⁰ Paralelamente, se decidió reorganizar la estructura operativa de Pemex. Conservando la separación entre actividades operativas (organismos subsidiarios) y conducción central así como dirección

⁹. OCDE.

¹⁰. La renuncia a finales de febrero de 2015 de uno de los consejeros por esta razón envía una señal positiva.

RENOVACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SECTOR HIDROCARBUROS Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL

estratégica (Corporativo), se transformó la parte operativa. Se crearon dos empresas productivas subsidiarias (EPS): una en Exploración y Producción y una en Transformación industrial. Es de notar que la EPS en E&P tiene dos sub direcciones; una en Exploración y la otra en Producción.¹¹ La primera está orientada hacia las nuevas licitaciones puesto que una gran parte se destinará a campos y áreas de exploración. Este nuevo esquema pretende responder a las críticas emitidas en contra del modelo de 1992 que denunciaban la fragmentación de responsabilidades y su costo en términos de optimización operativa.¹² Por otro lado, la eliminación de los pasivos laborales pretende sanear las finanzas de la empresa (absorbidos por el Estado mexicano) para que ésta opere en condiciones de igualdad con sus futuros socios. Finalmente, la reforma fiscal de Pemex tiende a simplificar y aligerar gradualmente su participación en los ingresos fiscales de la nación. A mediano plazo la empresa debería poder diversificar su portafolio de inversiones.

Indudablemente el éxito del nuevo modelo descansará en la capacidad del propietario para diseñar una estrategia de energía que establezca las grandes direcciones que el sector deberá seguir. Es cierto que la dificultad del ejercicio será mayor que antes; en efecto, la Secretaría de Energía, SENER, ya no podrá contar con obtener su información de parte de los dos entes cabeza de sector. La pluralidad de los jugadores va a complicar esta función. Para ello la SENER cuenta con dos brazos técnicos: la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH).

En un contexto de mercado es imprescindible reforzar entes regulatorios que empezaron a funcionar en un entorno distinto, ver opuesto. De las dos, la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) es la que más se necesita reformar. Requiere de una mayor capacidad de gestión para ofrecer respuestas oportunas ante la solicitud de empresas acostumbradas a trabajar con eficiencia y bajo modelos productivos que les brinden suficiente flexibilidad para ser competitivas y cumplir con los compromisos financieros que van a contratar para desarrollar su proyecto. Volviéndose un ente desconcentrado y descentralizado, con un fideicomiso para aprovechamiento, la CNH cuenta con su propio presupuesto. Asimismo *adquiere* nuevas responsabilidades. A su papel de regulador y supervisor, se ve otorgar un papel esencial en la parte de las licitaciones; no lo tenía

¹¹. La separación de Exploración y Producción subraya la voluntad de acordar una importancia especial a demuestra

¹². Se anunciaron también la creación de cinco empresas subsidiarias que podrían ser filiales en 2015.

hasta la fecha a la inversa de los reguladores de Brasil y Colombia. Participará en el desarrollo de licitaciones internacionales de áreas, bloques o campos así como en el dictamen técnico y económico de los proyectos (evaluando la viabilidad de los proyectos que podrán desarrollar tanto Pemex como las nuevas compañías que operarán en el país).

Siguiendo el caso de Noruega y de los E.E.U.U. después de Macondo, se crea un regulador: la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA).¹³ Constituye una innovación en América Latina. Sin embargo las funciones de esta entidad están por definirse. ¿Cuál será la tarea principal de ASEA: la prevención de accidentes o desastres; organizar a las autoridades; conseguir presupuesto; comprar equipos; exigir certificación, etc.? Muchas preguntas quedan en el aire todavía.

Sin pretender enumerar de manera exhaustiva las innovaciones en términos institucionales, mencionemos sin embargo la revisión del tema del contenido nacional y de la licencia social así como la creación de CENAGAS. Contenido nacional y el fondo público para el desarrollo de proveedores y contratistas deberían propiciar el desarrollo industrial, en particular de las PYMES. Por su parte la redefinición de la licencia social debe disminuir la conflictividad social en las regiones y municipios petroleros. En otro campo, se creó un nuevo operador –CENAGAS– para solventar las dificultades relativas con el transporte del gas natural al origen de carencias de este energético entre los industriales del Bajío; esta carencia ha repercutido en costos altos en la generación de electricidad y tarifas altas hacia el consumidor.¹⁴

Last but not least, el rediseño del papel de las instituciones financieras era un paso necesario para responder a ambos objetivos (creación de valor y desarrollo sustentable). La Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHyCP) va a contar con muy amplias facultades para incidir en el destino de la Reforma. Determinará las variables económicas dentro de las asignaciones y los contratos de E&P; además jugará un triple rol como contraparte en los contratos petroleros, como fiscalizador, a través del SAT, así como administrador único de FOMEX, fideicomiso que cobrará todas las contraprestaciones que provienen de las asignaciones y contratos de E&P salvo los impuestos que serán fiscalizados por el SAT.

¹³. Inició como la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección Ambiental (ANSIPA).

¹⁴. Va a recibir los ductos y otros activos de PGPB y va a operar con permisionarios que tendrán derechos y obligaciones similares como transportistas. La CRE va a regular su sistema asegurando apego a los principios de transparencia y trato no discriminatorio entre los usuarios.

Por su lado, la creación del Fondo Mexicano del Petróleo¹⁵ (FOMEX) es otra innovación de peso, cuya figura en parte se retomó de Noruega; debe alentar un cambio profundo en la administración de la renta petrolera en aras de convertir un recurso no renovable en fuente de riqueza renovable. ¡No es un problema menor! Organismo receptor de la renta, tendrá a bien transferir los recursos al Presupuesto de Egresos de la Federación hasta por el 4.7% del PIB después de pagar el costo de los contratos petroleros. El restante irá a diversos fondos; uno de ellos será dedicado al ahorro a largo plazo (hasta el 3% del PIB). Su meta consiste a diversificar los fondos y evitar concentrar el uso de la renta hacia el gasto corriente.

Este nuevo arreglo –muy simplificado en su presentación– está ordenado en torno a tres principios transversales de buen gobierno. El primero es el principio de coordinación de las entidades para evitar el traslape de funciones. La transparencia y la supervisión son los dos otros principios; los reformistas han sido particularmente atentos a ellos, conscientes de que puede ser un punto de conflicto con las compañías extranjeras. Por ejemplo, se crearon mecanismos jurídicos para prevenir, investigar, identificar y punir actos u omisiones en contra de la ley así como actos de corrupción. La participación de diversas entidades en el proceso de licitación, las cláusulas de transparencia en los contratos, el despliegue completo de todos los pagos asociados a los contratos de O&G así como las auditorías externas para supervisar el costo de recuperación son muestra de este cuidado para propiciar confianza en los posibles inversionistas.

De esta manera la nueva construcción institucional pretende cambiar la forma de administrar la energía que se crea o se transforma, con sentido estratégico de inversión (y no de costo) y de sustentabilidad. Sin embargo un análisis detenido del nuevo esquema revela la existencia de claros oscuros que pueden poner en tela de juicio el alcance de la Reforma. La segunda parte de este artículo se dedicará a enunciar y analizar aquellos aspectos problemáticos.

III. Un breve panorama de la política energética

Si bien la reforma energética (de hidrocarburos) aprobada es una iniciativa de transformación audaz y compleja en lo legal y lo técnico, la pregunta crucial es la siguiente: ¿Hasta qué punto estos cambios pueden volver más atractivo el mercado petrolero en México?

¹⁵. En el mediano plazo, la reforma fiscal de Pemex debe promover una relación distinta entre Pemex y SHCP.

La respuesta a esta pregunta remite a varios factores (como la geología) pero indudablemente también al tipo de flexibilidad que el entramado institucional sabrá ofrecer para que las compañías puedan adaptarse a las condiciones cambiantes de un mercado muy volátil. Debe alentar las compañías a aprovechar las oportunidades interesantes para la inversión.

Un análisis un poco más detenido de la nueva construcción oriunda de la Reforma deja entrever un cierto número de factores que no propicia esta flexibilidad y parece, al revés, limitar los alcances de la Reforma. En particular es notable la voluntad manifiesta del Estado de seguir ocupando un papel predominante en el ajedrez institucional así como continuar controlando el juego, en contra de lo que dicta la lógica de mercado. Se traduce de diversas maneras.

Por un lado, el Estado sigue teniendo una posición predominante en varias entidades, como Pemex y los reguladores (en particular de la CNH).

En el caso de Pemex, el gobierno corporativo de la nueva empresa productiva va a seguir dominado por entidades estatales, en particular por la SENER. Quedó en pie el esquema anterior en la constitución del CA -miembros funcionarios y consejeros profesionales- aun cuando se hubiera podido escoger otra fórmula siguiendo el modelo de petroleras extranjeras. Del lado de la administración, la SENER ocupa dos puestos de cinco y, además, por presidir el Consejo de Administración, tiene un voto de calidad con el cual puede revertir toda decisión que considere contraria a sus intereses. Sin olvidar que es la propietaria de los recursos y fierros en representación de la Nación mexicana y que diseña la política pública del sector, este esquema no puede esconder la fuerte presencia de una visión estatista que emana de funcionarios que tienen una vida e intereses sexenales. Además el nombramiento de los consejeros ha privilegiado la homogeneidad (a veces la incondicionalidad) de visión con el equipo reformador: podría considerarse un elemento necesario en tiempos de cambios profundos sin embargo, de mantenerse tal criterio, podría a mediano plazo tener un costo muy alto. Indudablemente, se privilegió la unanimidad más que un consenso difícil de lograr. Por su parte los nombramientos del alto personal de la EPE siguen dependiendo del jefe del Ejecutivo. De nuevo, la lógica sexenal predomina e introduce un elemento de probable discontinuidad en las políticas diseñadas a futuro. Por otro lado, ciertas situaciones irregulares hacen temer que Pemex sea una empresa estatal favorecida (el “jugador del gobierno”) y que, por ende, no haya tal cancha pareja como se anunció al inicio. Según algunos expertos, el destiempo con el que Pemex anunció su interés en campos y áreas exploratorias para asociarse con terceros indica que tuvo acceso a los resultados de la Ronda Cero antes de que fueran anunciados. Asimismo pone en entredicho el papel de la SENER como autoridad frente a un sujeto regulado (Pemex).

RENOVACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SECTOR HIDROCARBUROS Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL

Del lado de la CNH, muchas decisiones se han quedado entre las manos de la administración, en particular de la SENER y Hacienda (la selección de bloques). Por otra parte, el Ejecutivo intervino directamente en el nombramiento de uno de los consejeros profesionales, contradiciendo la búsqueda de autonomía que se pretendía otorgar a este ente regulador.

La cuestión de los contratos también plantea problemas. Su fiscalización va a requerir una burocracia enorme, lo que va en contra de la simplificación administrativa y de las mejores prácticas de regulación internacional que fomentan operaciones ágiles, eficaces y permitan la continuidad operativa de la industria.¹⁶ Por otro lado, la presencia del Estado es manifiesta; las licencias lo ejemplifican. Esta figura retomada del Perú para reemplazar las concesiones, prohibidas en México, reintroduce una fuerte intervención del Estado. En efecto, en el caso de la concesión, una vez siendo otorgada y cobrados los royalties e impuestos sobre ingresos brutos, el Estado se desliga del proyecto (no asume función de revisión ni autoriza plazos de desarrollo). En cambio, en las licencias, la CNH interviene para aprobar el plan de exploración y el plan anual de desarrollo; se parece mucho más a un contrato. Otras restricciones subrayan esta voluntad de control: el *Ring Fencing* por actividad o también la imposibilidad para una empresa de consolidar filiales (*branches*) en su país. El futuro dirá qué tanto podrían limitar estas figuras las inversiones y actividades de las compañías petroleras en el *upstream*.

Otros mecanismos o medidas pueden ser contraproducentes para fomentar la competitividad y/o atraer las compañías privadas. La eliminación de los pasivos laborales de Pemex -sin que ninguna contraparte medie- y su absorción por la población mexicana lanza una señal bastante contraproducente. Pemex recibe una vez más la protección del Estado -a costa de la población mexicana que tendrá que absorber una deuda que no le corresponde- y permanece en un estado de irresponsabilidad. Nefasto *début* y pésimo aprendizaje para volverse un ente competitivo.

La prevalencia de la lógica política sobre la lógica económica constituye el segundo factor que contraviene a la visión liberal que orienta el cambio. Sus manifestaciones son numerosas pero la principal tiene que ver con el *timing* con el que se puso en marcha la Reforma. Se ha reprochado el *tempo* apretado en la votación de la Reforma energética y la falta de participación de la población. Es

¹⁶. Cada plan, decisión o paso que requiera dar el contratista necesita autorización de la CNH/SENER y potencialmente de la SHCP. Es inoperante en una industria dinámica y evolutiva en donde la toma de decisión debe ser muy ágil.

cierto pero, por lo menos, los temas habían sido diagnosticados y discutidos anteriormente (Reforma del 2008). En cambio la implementación coloca a todos los actores estatales del sector frente a un mundo radicalmente distinto y sin que, en este caso, hayan tenido tiempo de prepararse para ello.

Sin duda iba a ser necesario aprender sobre la marcha y no esperar un tiempo extensísimo para poner a prueba el nuevo modelo. Sin embargo es crítica la premura con la que se empezó a implementar el nuevo modelo cuando, además, el contexto internacional es sumamente complejo: por un lado, una fuerte incertidumbre por los cambios drásticos en los precios del crudo y, por el otro, un gran desconocimiento de la práctica de las reglas con las que se maneja el mercado petrolero. Este apremio no responde a un cálculo de optimización económica sino a una estrategia político-electoral, guiada por las elecciones de mitad de sexenio (2015). En aras de contrarrestar toda ofensiva posible de parte de la oposición de izquierda así como prevenir una posible desconfianza por parte de las compañías si las elecciones de 2015 no son favorables al partido en el poder, fue decidido acelerar el paso en la fase de ejecución.

Esta premura juega en contra de la impreparación de muchos jugadores –en particular Pemex, los reguladores (la CNH y ASEA) y Hacienda. Es cierto que Hacienda realizó un esfuerzo impresionante para conocer la experiencia ajena en materia de fiscalización de los contratos; sin embargo el escenario actual es complicado y cualquier error puede ser muy costoso. Por la situación actual de los precios del crudo, por un lado las bases de licitación deben presentar las estructuras de costos más competitivas posible en relación con otros países productores pero, a la par, se debe tener cuidado en no excederse y ofrecer condiciones demasiado atractivas. En efecto, en un momento de repunte de precios, el país perdería mucho. México tiene que encontrar un equilibrio y aprender a proyectarse en un horizonte de tiempo que ya no es sexenal, sino de largo plazo. Esto va a ser difícil si los nombramientos de varios actores estatales son sexenales, empezando con el director de Pemex. Además la fórmula que se ha privilegiado –los *Production Sharing Contracts (PSCs)*– no es una opción ideal para un país que no posee una sólida experiencia en monitorear los costos.¹⁷

También cabe mencionar que la lógica rentista de la industria sigue vigente. Las promesas de un aligeramiento de la carga fiscal de Pemex están ampliamente cuestionadas por el tope -4.7% del PIB- que Hacienda pretende recibir de la renta petrolera. De por sí este tope no es fácil conseguir considerando que las

¹⁷ . Varios países productores ha tenido muy malas experiencias con los PSCs (Indonesia por ejemplo).

RENOVACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SECTOR HIDROCARBUROS Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL

licitaciones se van a concentrar en la exploración y la producción de crudo no convencional. Es todavía más complicado en un ámbito de bajos precios del crudo. Aun cuando las grandes compañías no reaccionan a los precios con visión cortoplacista, indudablemente la incertidumbre que acompaña un periodo de derrumbe en los precios tiende a afectar el nivel de inversiones, sobre todo tratándose de inversiones destinada a campos no convencionales.¹⁸

La crisis provocada por la profunda caída de los precios del petróleo evidencia aun más la enorme dependencia del presupuesto hacia el petróleo. Si el ajuste financiero se orientó principalmente al gasto corriente, afectó de manera particular Petróleos Mexicanos (Pemex) y la Comisión Federal de Electricidad (CFE). En efecto, la mitad del recorte al presupuesto federal anunciado a finales de enero del 2015 (64 millones de 124.300 millones de pesos en recorte) se destinó a Pemex; esto va a debilitar mucho a la empresa y dificultarla para que juegue un papel relevante en la nueva estructura de producción y distribución de la energía que se abrió a la inversión privada, aun cuando los anuncios de recorte de personal (10,000 empleos) tienden a suavizar el golpe.¹⁹

La corrupción constituye el tercer factor –pero no el menor– que pone en tela de juicio la factibilidad de este modelo.

La corrupción que prevalece en el sistema petrolero mexicano ha sido uno de los argumentos principales que ha sido exhibido para poner en tela de juicio la apertura del sector petrolero. Y no solamente sus opositores más feroces han sacado a relucir este argumento sino también muchos de los que, en principio, fueron favorables a la apertura del sector.

Dos visiones opuestas se han enfrentado a lo largo de los debates: el gobierno alega que la corrupción ya era un cáncer bien arraigado a la vida de la industria petrolera; la apertura –a través de las numerosas medidas adoptadas en su contra– será, por lo tanto, un medio que ayudará a atenuar este fenómeno. Por su parte, para la oposición de izquierda, la Reforma va a disparar esta situación. Según ellos, la debilidad de las instituciones mexicanas (en particular las del sector) y la fragilidad del estado de derecho ponen a México en clara desventaja para hacer frente a la enorme experiencia de las compañías extranjeras.

Visto desde otro ángulo, el afán de asegurar la mayor transparencia posible afecta la flexibilidad que las compañías requieren para operar. Por ejemplo, la toma de decisiones y la autorización para realizar cualquier operación requiere

¹⁸. ¿No será necesario revisar esta cifra a la luz de los bajos precios?

¹⁹. Es de prever que este recorte obligara la empresa a adelantar la jubilación del personal de base; hasta la fecha Pemex ha despedido alrededor de 10.000 personas, principalmente en Campeche.

de la aprobación a la vez de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), la Secretaría de Energía y, eventualmente, de Hacienda. Esto es contrario a las normas internacionales por restar eficiencia a las operaciones. Por otro lado, de manera a blindar el proceso, se eligió privilegiar los criterios económicos y no técnicos –más subjetivos– para seleccionar el ganador de una licitación, lo cual puede restringir la selección de la mejor opción. Para abonar a la transparencia, en el proceso de asociaciones derivado de las migraciones a contratos, será la CNH quien decida cuáles serán los socios de Pemex: un caso insólito en el contexto internacional. Este esquema puede modificar los incentivos de Pemex, en caso de que Pemex no manifieste interés en trabajar con la empresa seleccionada.

Finalmente es de mencionar que la transparencia en un proceso no elimina en lo absoluto la factibilidad de corrupción.²⁰ Ahora bien, las medidas adoptadas por los reformistas tienen que ver con transparencia; no forzosamente con corrupción.

En síntesis, la posición predominante del Estado, la prevalencia de la lógica política sobre la económica y la corrupción e impunidad que siguen vigentes vienen a limitar seriamente los logros que la Reforma podría tener. Sobre todo contradicen el rumbo de corte liberal y de mercado que, aparentemente, los reformistas querían impulsar. En la tercera parte buscaremos comprender las razones de estos limitantes en relación con los objetivos originales que los reformistas se plantearon.

IV. Perspectivas del sector e impacto en la economía

La reforma energética, como la mayoría de las once reformas aprobadas en 2013, buscó poner en coherencia el sector energía con el nuevo modelo de país que empezó a gestarse en los años ochenta y noventa, y se consolidó con la firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte (y múltiples tratados comerciales en el mundo) y la apertura democrática.

Es más, el carácter de “excepcionalidad” de Pemex y de la industria petrolera mexicana fueron presentados por los reformistas como una anomalía que debía corregirse por contravenir a la buena marcha y al desarrollo económico del país. Por ello, los anuncios y promesas del gobierno respecto a la reforma

²⁰. Eduardo Bojórquez. Director de Transparencia Mexicana. Intervención en la Mesa Redonda: *La corrupción: ¿una piedra en el zapato del sector energético?*; Colmex, 5 de noviembre de 2014. Explicó que la transparencia tiene que ver con el acceso a la Información (IFAI) pero no tiene incidencia en la variación de la corrupción o de la impunidad.

RENOVACIÓN INSTITUCIONAL EN EL SECTOR HIDROCARBUROS Y EL DESARROLLO INDUSTRIAL

energética apuntaron a que su aprobación e implementación iba a disparar el desarrollo industrial y económico del país. En otras palabras, la reforma era una manera de alinear los incentivos de los diferentes actores.

Nada más normal en el *policy making* que buscar armonizar y ajustar el paradigma sectorial con el nuevo paradigma general derivado de un cambio del modelo de tipo “nacional-popular” caracterizando al régimen de la Revolución hacia un modelo liberal. Este salto cualitativo hubiera debido traducirse por una Reforma de Estado (y quizás por un Pacto fundador entre las principales fracciones políticas del país) (Jobert, 1991). Era una obligación para asegurar el éxito del cambio buscado: axiomas, principios, conceptos y, por ende, instituciones a nivel sectorial deben encajar y corresponder con los del paradigma global. Resulta lógico por ende que, cronológicamente, el cambio se gestó primero a nivel global (aquí cambio de modelo de país) antes de cuajar a nivel sectorial.

El problema, en el caso de México, es que el cambio de paradigma global (cambio de modelo de país) no acaba de cuajar. Es el resultado, muchas veces denunciado por politólogos y sociólogos, de la ausencia de una Reforma del Estado que haya rediseñado y planteado prioridades y papeles entre el Estado y el mercado. Con esta ausencia, finalmente no ha habido una ruptura de fondo en el andamiaje institucional, en lo político y económico. Las principales piezas del nuevo ajedrez institucional son las mismas que antes: el marco institucional sigue siendo el que fue forjado para un partido hegemónico en donde el control (político y económico) era la meta esencial (Rouquié, 2013). Este problema se traslada a nivel sectorial. Pretender construir nuevas instituciones en algunos sectores (agencias y leyes de regulación, nuevas entidades electorales, etc.) sin hacer *tabula rasa* del pasado (Constitución, corporativismos, viejos actores, cultura holista, privilegiar la lealtad a la persona en detrimento de la institucional, etc.) obligatoriamente conlleva dificultades muy importantes en la implementación de cualquier cambio sectorial deseado.

La presencia fuerte del Estado en el nuevo marco institucional y organizacional de la industria petrolera a partir de 2013 es un efecto de aquello. Lo es también –y con mayor razón– la debilidad de un estado de derecho que es una pieza central en todo cambio de tipo modernizador y liberal. Este tema, denunciado con frecuencia, no se ha abordado ni pretendido atacar de manera seria. Los ejemplos sobran: desde hace dos años la iniciativa sobre anticorrupción está atorada.²¹ De la misma manera la Ley General de Transparencia, que debió ha-

²¹. Primero, porque los partidos la dejaron en la *congeladora* y, recientemente, porque el PRI la ha obstaculizado.

ISABELLE ROUSSEAU

ber sido aprobada a inicios de febrero de 2015, está estancada.²² No sirve de nada reclamar menos corrupción si no hay una voluntad muy clara y decidida para derrumbar las piezas del viejo edificio que la propician.

Si bien, a partir de 1988, la prioridad otorgada a una reconversión productiva que desregule y liberalice todos los sectores de la economía (con excepción de la energía y de los ferrocarriles) no ha dado los resultados esperados, es de creer que la reconversión del sector petrolero tampoco dará los resultados esperados mientras no se saneen primero las bases del edificio.

V. Bibliografía

- Bojórquez, E. (5 de noviembre de 2014). Intervención en la Mesa Redonda: La corrupción: ¿una piedra en el zapato del sector energético? Colmex.
- Gilly, A. (2001). *El Cardenismo: una utopía mexicana*. México: ERA.
- Jobert, B. (1991). *Les politiques publiques*. París: PUF.
- Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico. (s.f.).
- Rouquié, A. (2013). *Le Mexique. Un Etat Nord-Américain*. París: Fayard.
- Stevens, P. (2008). *"A Methodology for Assessing the Performance of NOC's" Background Paper for a Study on NOC's and Value Creation*. Washington, D.C. : The World Bank.

²². Según María Amparo Casar, "Hay un intento sistemático por sabotear los logros de la reforma constitucional". El PRI-gobierno propone: castigar a los consejeros del IFAI si dan "información que afecte el cumplimiento de las funciones o pueda ocasionar daños o perjuicios a los sujetos obligados"; liberar a éstos de fundar la clasificación de la información como confidencial, eliminar la obligación de las dependencias de documentar los actos que deriven de sus facultades y añadir causales para las reservas. *Excelsior*. 11/02/2015.