

Cuauhtémoc Cárdenas



Una Nueva Política Petrolera.

Cuauhtémoc Cárdenas Solórzano.
Conferencia sobre el sector energético.
Palacio Legislativo de San Lázaro.

[Leer ronda de preguntas y respuestas](#)

Quiero, en primer lugar, agradecer la invitación que me hizo esta Cámara por conducto de mi amiga y compañera de partido Ruth Zavaleta, para platicar sobre la política energética y particularmente sobre lo que considero debe ser una nueva política petrolera en nuestro país.

Empezaría por decir, me parece que esto ya es aceptado por quienes tenemos distintas posiciones políticas, quienes tenemos presencia en distintos partidos, que el actual modelo de explotación del petróleo, que ha tenido como finalidad casi única aportar a los recursos fiscales del país al través de la exportación de petróleo crudo es un modelo prácticamente agotado.

Dejar las cosas como están querría decir simplemente ir para atrás y continuar deteriorando en términos generales lo que está sucediendo en la industria petrolera del país.

Espero, con esta invitación, al dar mis puntos de vista sobre lo que considero debe ser una nueva política petrolera, contribuir a un debate positivo sobre el tema, a precisar y a aclarar conceptos.

Es muy importante el debate que afortunadamente se ha empezado a dar en torno a lo que debe ser una reforma energética o una nueva política en materia de energía, y en particular en materia de petróleo.

El debate que nos llega por conducto de diferentes medios de información se está dando, supuestamente, entre privatizadores y defensores del petróleo, sin importar lo que estos representen o lo que signifique esto en la realidad. Ante la ausencia de propuestas y precisiones se está corriendo el riesgo de viciar de antemano, a priori, un debate que es necesario, pero en el cual, por polarizarlo, está perdiendo la objetividad.

Desde el 18 de marzo de 1938 intereses entreguistas internos, alentados principalmente desde el exterior, han mantenido la pretensión, que en ocasiones se diluye y en ocasiones cobra fuerza ante la opinión pública, de volver a la situación anterior a la de la Expropiación, esto es, volver a poner el petróleo del país al servicio de intereses ajenos a los de la nación.

Esta sería una de las posiciones extremas en el debate sobre el cambio a la actual política petrolera.

Otra posición, que comparto, es dar a una nueva política petrolera los siguientes objetivos básicos: en primer lugar, devolver a la industria petrolera, y en particular a Petróleos Mexicanos, el papel de motor principal del crecimiento económico del país y de la industrialización.

Un segundo objetivo es hacer de Pemex un ente productivo con alcances globales; esto es, Pemex tiene la dimensión de otras grandes petroleras que se mueven en el mundo y debiera aprovechar esta situación para también tener presencia, no sólo en nuestro país, sino en el extranjero, y a través de esa presencia en el exterior servir al beneficio y al progreso de México en muchos sentidos.

Cabe una aclaración pertinente: debe diferenciarse a Pemex de la industria o de la actividad petrolera. Pemex ocupa una parte muy importante del sector petrolero, pero no ocupa el cien por ciento.

En adición a la importancia de sus actividades propias, Pemex abre muy amplias oportunidades a muy diversos sectores de la economía nacional, a los que proveen suministros a la industria petrolera: tuberías, válvulas, productos químicos, equipos eléctricos, una infinidad de suministros que requiere la industria petrolera para su operación.

Además, abre oportunidades a numerosos sectores de la economía, destacando entre ellos la industria de la construcción, que también ocupan partes importantes de la actividad petrolera contemplada en su conjunto.

¿Cuáles debieran ser las prioridades de una nueva política petrolera?. En primer lugar, conceder autonomía presupuestal a Petróleos Mexicanos, que es algo en lo que me parece, en distintas posiciones políticas, existe un amplio consenso.

Otra prioridad sería lograr que Petróleos Mexicanos tuviera recursos para invertir, atender sus necesidades y su expansión, la expansión de la industria petrolera a partir de la acción de Pemex y otro objetivo prioritario debiera ser ir disminuyendo gradualmente la exportación de petróleo crudo para transformarlo industrialmente en nuestro país, principalmente en refinados y petroquímicos, dando un valor agregado óptimo a los productos de la industria petrolera.

¿Qué quiere decir autonomía presupuestal? Autonomía presupuestal quiere decir no considerar a Pemex dentro del presupuesto federal, no sujetarlo a las disposiciones de la Ley de Obra Pública y de la Ley de Adquisiciones que rigen para las dependencias federales; se requieren cambios en estos ordenamientos.

Significaría que uno de los cambios, que sería muy importante si efectivamente se concede esa autonomía a Petróleos Mexicanos, es que el Estado debiera asumir como deuda pública la deuda que se ha impuesto a Petróleos en el esquema de deuda diferida o de doble contabilidad, llamado usualmente de Pidiregas.

Esta debiera ser deuda que asumiera directamente el Gobierno Federal y liberar a Pemex de esta carga que distrae importantes recursos que debieran destinarse a otras actividades.

En esta perspectiva, no habría qué perder de vista que el petróleo no está sujeto a las restricciones que impone el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, por lo que es posible que en el desarrollo de la industria petrolera Pemex actuara con toda libertad en todas las actividades que le son exclusivas y en aquellas que le son complementarias y eso me parece muy importante para hacer un impacto en el desarrollo económico del país, se dé prioridad a constructores y proveedores de insumos de Petróleos Mexicanos. Se tiene así una oportunidad para que a partir de la actividad petrolera se impulsen otras ramas de la economía.

Al darse autonomía de gestión a Pemex, el organismo tendría mucho más agilidad en la toma de sus decisiones, tendría desde luego la obligación de formular un plan de trabajo, un plan de desarrollo, planteado a corto, medio y largo plazos y de manera multianual y esto, desde luego, tendría que ser debidamente evaluado por el órgano de gobierno de Petróleos Mexicanos, que tendría también que ser modificado respecto de su condición actual.

Una parte muy importante del plan que se estableciera para el desarrollo de la industria petrolera sería la fijación de los montos y las modalidades de la explotación de los yacimientos, esto es, el establecimiento de la plataforma de producción por un consejo técnico con una alta calificación profesional, que considerara como prioridad y en particular como prioridad de seguridad nacional, satisfacer las demandas nacionales de combustibles y materias primas que tienen relación con los hidrocarburos y limitar la exportación sólo a los volúmenes que rebasen la restitución de las reservas para consumo interno, en lo que hoy existe una falla muy importante.

Al revisar la reestructuración administrativa de Petróleos Mexicanos tendría que revisarse el esquema de subsidiarias, esto es, la forma como se fraccionó a Pemex en su administración, en la gestión que realiza de la industria petrolera para unificar aquellas áreas que debieran manejarse a través de una administración central como la tienen las principales petroleras del

mundo, que en vez de tender a desintegrarse, han tendido principalmente a integrarse en las distintas actividades, que van desde la exploración hasta la producción de petroquímicos.

Se tendría que modificar, como lo decía, el órgano de gobierno de Petróleos Mexicanos, tener un consejo de administración profesional, con capacidad de decisión ante el que se rendirían cuentas del desempeño del organismo y estaría a cargo de supervisar el cumplimiento del plan de desarrollo de la industria petrolera a cargo de Petróleos Mexicanos. Este consejo sería también responsable de rendir cuentas al Ejecutivo y al Legislativo y a la propia opinión pública y aquí cabría pensar, sólo como una de las alternativas, si el consejo de administración y la dirección general de Petróleos Mexicanos debieran considerarse con designaciones transexenales, como se da el caso en otros organismos que tienen autonomía dentro de la organización del Estado mexicano.

Para llevar a cabo los cambios que se requieren en la política petrolera, y lo digo enfáticamente, no se requiere ninguna reforma constitucional. A Pemex corresponden, de manera exclusiva, tal como lo marca la Constitución, la exploración, la explotación primaria de hidrocarburos, el transporte, la refinación.

Sería muy grave, desde mi punto de vista, perder la exclusividad del Estado en las actividades que hoy se le reservan dentro de la industria petrolera.

Por ejemplo, hay quienes están hablando que los ductos, la red de ductos, del transporte que se hace al través de ductos debiera concesionarse a intereses privados, argumentando que ya una parte del transporte de hidrocarburos lo realizan intereses privados.

Ciertamente, eso es lo que vemos en las carreteras del país, las pipas transportando combustibles que pertenecen a empresas privadas que tienen concesionado ese servicio que prestan a Pemex, pero lo que se mueve por pipas representa sólo el 3% de todos los petrolíferos que se mueven en el país.

El 60% se transporta al través de la red de ductos que opera Petróleos Mexicanos y que tiene un costo de cinco centavos por kilómetro, mientras que lo que se mueve por pipas tiene un costo 18 veces superior, que es alrededor de 90 centavos.

Entonces, sería absurdo que por el 3% que transportan intereses privados se concesionara el conjunto de las redes de ductos por los que se mueve el 60% de los productos petrolíferos del país, considerando que otro 30% lo distribuye la flota petrolera y alrededor de un 5% en carros de ferrocarril.

Entonces lo que procede, simplemente considerando la eficiencia económica, sería hacer un esfuerzo para extender al máximo posible, habrá siempre necesidad de otros medios de transporte, pero extender al máximo posible la red de ductos que existe en el país y que ésta sea operada por Pemex.

Hacen falta algunas modificaciones dentro de la administración de Pemex a este respecto, como concentrar en una sola unidad el manejo de todos los ductos, porque en este momento

cada una de las subsidiarias, la que produce crudo, la que refina petróleo, las que se mueven en otros ámbitos de la petroquímica, cada una maneja sus ductos por su cuenta y lo racional sería que este servicio de transporte de petrolíferos estuviera concentrado en una sola unidad administrativa dentro de Petróleos Mexicanos.

Sería necesario también establecer un control electrónico, digital, de los flujos que se mueven al través de los ductos, tal como ya existe un control centralizado aquí en la ciudad de México en lo relativo al gas natural, que desde una oficina central se puede toma conocimiento de los volúmenes que fluyen de un sitio a otro, se pueden abrir y cerrar válvulas en cualquier lugar del país para hacer reparaciones, para conducir flujos de un lado a otro y esto mismo debiera hacerse respecto a los ductos por los cuales se están conduciendo líquidos con el objeto de racionalizar su operación y tener un mejor control de lo que se está enviando a los diferentes destinos.

Otra de las actividades que están asignadas en exclusividad al Estado es la refinación, respecto a la cual es frecuente escuchar debiera abrirse a intereses privados.

Sería un grave error. Si así se hiciera, quienes fueran a invertir en nuevas refinerías estarían exigiendo, en primer lugar, las localizaciones más rentables, buscando también adquirir de Petróleos Mexicanos el crudo, esto es, la materia prima más rentable, los que son los petróleos más fáciles de refinar, los que tienen menores costos en los procesos de refinación y estarían también exigiendo fijar los precios de sus combustibles y sería difícil que en situaciones de emergencia nacional o de emergencias regionales, hacer que esas refinerías privadas se comprometieran o atendieran los abastos necesarios.

Por eso considero que la refinación debiera mantenerse con exclusividad para el Estado a través de Petróleos Mexicanos.

Si llegamos a sustituir, que me parece debiera ser uno de los objetivos principales de la industria petrolera, los combustibles que actualmente se están importando, estaríamos recuperando para Petróleos Mexicanos una parte muy importante del mercado de petrolíferos del país.

Si se llegara a concesionar los ductos, las terminales, la refinación, estaría entregando el Estado un mercado de petrolíferos que representa un valor de alrededor de 75 mil millones de dólares.

Me parecería un absurdo que el Estado mexicano no aprovechara la potencialidad de este mercado para impactar en el crecimiento económico del país y para derivar beneficios de orden social.

Algo que también se escucha frecuentemente es que Pemex carece de recursos para invertir en sus necesidades actuales y en su expansión y sostengo que Petróleos Mexicanos genera recursos más que suficientes para invertir en su desarrollo.

Ahora ¿dónde están esos recursos o de dónde podrían allegársele a Petróleos Mexicanos? En

primer lugar, debiera proseguirse la reforma que se ha hecho en materia de disposiciones fiscales para ir liberando fondos a Pemex, así como se ha hecho en estos dos últimos años.

Una decisión en este sentido correspondió ya a la legislatura en funciones, y estimo debiera seguirse este proceso de liberar recursos a Petróleos Mexicanos de modo que cuente con más capacidad para invertir en atender sus necesidades, llegar a la situación de dar a Petróleos Mexicanos el tratamiento fiscal que tiene cualquier otra empresa productiva del país.

El año pasado, por ejemplo, Petróleos pagó 643 mil millones de pesos por impuestos, derechos y aprovechamientos que corresponden al 54% de sus ingresos. Considerando, en este caso, el pago de un derecho ordinario de 74% por la venta de crudo, simplemente descontando el costo de producción. Si a Petróleos por la venta de crudo se le hubiera dado el tratamiento fiscal que se da a las otras subsidiarias del propio Pemex, esto es a Pemex refinación, Pemex petroquímica, etcétera, o sea, aplicándose una tasa sólo del 30 por ciento y no el 74 por ciento, Petróleos Mexicanos pudiera haber dispuesto de unos 356 mil millones más, esto es 40 mil millones de dólares para invertir en sus necesidades y en su expansión.

Tenemos que pensar y ésta es tarea del Poder Legislativo, en despetrolizar gradualmente los ingresos fiscales, lo que podrá lograrse mediante una política de crecimiento de la economía, si la economía crece, habrá más capacidad para generar impuestos, mediante una política de fomento industrial y proseguir además con una más profunda reforma fiscal.

Otra fuente de recursos para Petróleos está, sin duda, en los altos precios que está teniendo el recurso en los mercados mundiales. Los presupuestos federales han considerado un precio determinado del crudo y hablar sólo de los últimos tres años, el diferencial entre el precio considerado en el presupuesto federal y el precio efectivo de venta de crudo ha significado recursos adicionales de entre 10 mil y hasta 18 mil millones de dólares en cada uno de estos años.

O sea, si esos recursos se hubieran destinado a Petróleos Mexicanos, muchas de las necesidades de la industria podrían haberse satisfecho.

Por otra parte, se ha impuesto a Petróleos Mexicanos por parte de la Secretaría de Hacienda, una condición de mantener un superávit primario que resulta irracional. Así, habría que descongelar recursos que tiene hoy la Secretaría de Hacienda retenidos a Petróleos Mexicanos, que al final del 2007 sumaban ya 322 mil millones de pesos y si esta política se mantiene sin variación y no se descongelan esos recursos, al final del año actual habría retenidos 451 mil millones de pesos.

Ahí están los recursos, sin duda, más que necesarios, indispensables, para atender las necesidades de la industria petrolera del país.

Ahora, ¿para qué se requieren estos recursos? En primer lugar, para dar un mantenimiento eficiente a todas las instalaciones petroleras: ductos, refinerías, centrales de almacenamiento, terminales, flota de transporte a petróleo, etcétera.

Hace falta destinar más recursos a la exploración para aumentar el monto de las reservas

probadas y para reconocer nuevos yacimientos.

Hacen falta recursos para terminar la reconfiguración de las refinerías existentes, esto es, su modernización, lo cual permitiría elevar en una cantidad apreciable su capacidad de producción y tener una operación más eficiente y para construir nuevas refinerías; se estiman que hacen falta dos o tres refinerías en el país, con un costo cada una, de unos 5 mil millones de dólares.

Con los recursos de Petróleos Mexicanos, pensando que una refinería requiere alrededor de 4 años para construirse, tendrían que destinarse 3 mil ó 4 mil millones al año durante estos cuatro años, para terminar las tres refinerías que están haciendo falta y éstos son recursos que de liberarse a Petróleos Mexicanos tomándolos de las fuentes a las que me he referido, tendría capacidad para construir esas refinerías, con lo que se estarían substituyendo importaciones que ascendieron, sólo en 2007, a 15 800 millones de dólares, esto es, con esos 15 800 millones de dólares que costó la importación sólo de 2007 se podrían construir las tres refinerías.

Estos 15 mil millones representan el 38% del valor de la exportación de petróleo crudo.

Hace falta invertir para recuperar el gas que se está perdiendo en los campos en explotación, volumen que resulta equivalente al que está importándose y que corresponde a alrededor del 20 por ciento del consumo nacional.

Hace falta extender la red de ductos, modernizar los complejos petroquímicos, hace falta una nueva inversión en la industria petroquímica para que ésta pueda ampliarse (hubo ayer o anteayer un anuncio importante de que habría inversión en una petroquímica importante, lo que permitiría asegurar en el largo plazo los suministros de industrias que utilizan productos petroquímicos como materia prima, lo que puede ser un paso importante para reactivar la industria petroquímica a partir de inversiones alentadas por el Estado).

En resumen, es necesario invertir en Pemex para convertirlo efectivamente en un ente productivo de alcances mundiales, que al igual que empresas petroleras de su tamaño, genere sus ingresos de la venta de productos con un alto valor agregado, venta de tecnología y de capacidad corporativa, superando así la situación de estancamiento del negocio petrolero nacional a la que ha llevado la incapacidad fiscal del Estado mexicano.

En estas condiciones, Pemex no limitaría sus ingresos a los obtenidos a la venta de crudo, lo que hoy la hace vulnerable ante las altas y bajas del mercado y está conduciendo al agotamiento de nuestros yacimientos, sin ninguna compensación o sin ninguna ventaja de las muchas que pudieran obtenerse de un mejor aprovechamiento del petróleo.

No sólo Pemex comercia o produce petróleo, los líquidos que van a refinación y a otros procesos. También produce y en volúmenes importantes gas natural, cuyo principal consumo se tiene en la generación de energía eléctrica y debiera al respecto pensarse como tarea del Poder Legislativo, en hacer participar a Pemex y a la Comisión Federal de Electricidad en la organización del abasto nacional de gas natural, regulando el Estado la importación de gas natural licuado que se realizaría al través de proyectos de regasificación. Sería conveniente se

considerara la creación entre Pemex y la Comisión Federal de Electricidad, una empresa especializada en el comercio y desarrollo del aprovechamiento del gas, que entre otras cuestiones permitiera garantizar el abasto de gas a precios competitivos internacionalmente.

Un paso muy importante entre las muchas modificaciones que debiera sufrir la política petrolera, es cambiar la política relativa a los precios de transferencia de los diversos productos entre las filiales de Pemex, que en muchos casos, como sucede en el caso del gas, se impone un precio internacional que está muy por arriba de los costos de producción, lo que hace en muchos casos incosteable y saca de competencia a industrias mexicanas.

Un tema sobre el cual habrá que tomar decisiones que resultarían trascendentes para el presente y el futuro del país, es el que se relaciona con la exploración y explotación de petróleo en aguas profundas, esto es, en profundidades con tirantes de agua del orden de los 3 000 metros.

Además de entrar a la exploración y explotación en aguas profundas, debe continuarse y destinar recursos a la exploración y explotación de los yacimientos en aguas someras. Hay que recordar que Pemex ya está perforando con tirantes de agua del orden de mil metros, y que existen posibilidades importantes para aportar a sustituir las declinaciones que se están observando ya en los principales yacimientos.

Existen también yacimientos por aprovechar dentro del territorio nacional, como los del área de Chicontepec, en el estado de Veracruz, y están también los denominados campos maduros, los campos que fueron anteriormente explotados y de los cuales que las tecnologías modernas permiten ahora recuperar volúmenes importantes de ellos, como se está haciendo ya en la zona de Ébano, entre Tamaulipas y San Luis Potosí.

Ahora, es muy urgente allegarse las tecnologías adecuadas para perforar en aguas profundas, sin que eso signifique relacionar los volúmenes de producción con las formas de pago por el uso de esas tecnologías.

Esto es, no debemos pensar, desde ningún punto de vista, en volver a los esquemas de los que fueron llamados contratos riesgo en la actividad petrolera.

Pero sostengo que es posible, con los activos con que cuenta Pemex, respaldar créditos, respaldar sus inversiones o comprar y disponer así de las tecnologías necesarias para perforar en aguas profundas.

Aparte de lo que se tiene qué hacer en aguas profundas, donde por el abandono que se hizo de la investigación, la falta de apoyo por muchos años al Instituto Mexicano del Petróleo, que no siguió avanzando en investigar sobre tecnologías necesarias para el desarrollo de nuestra propia industria, hoy tenemos, como digo, que allegarnos tecnologías de otras partes.

Pero hace falta también considerar dentro de los cambios a la política petrolera, apoyar al Instituto del Petróleo, devolverle la capacidad de investigación, de desarrollo de nuevas tecnologías para así contribuir, tanto a mejorar la eficiencia en la operación de Petróleos

Mexicanos como a ofrecer tecnologías que podría ser una de las fuentes importantes de ingreso para la industria petrolera del país, ofreciendo esas tecnologías en los mercados mundiales.

Y otro caso que tendrá que ver el Poder Legislativo es lo que tiene que ver con los yacimientos transfronterizos, los yacimientos de petróleo ubicados en aguas profundas, que son compartidos por México y Estados Unidos, Cuba e incluso Guatemala y Belice.

Sería importante que el Poder Legislativo requiriera al gobierno información que llegara a la opinión pública con amplitud, con objetividad, respecto a si se está dando un seguimiento sistemático a la exploración y en su caso explotación petrolera que estén haciendo empresas extranjeras en yacimientos cercanos a la frontera submarina de México, esto es, no necesariamente de yacimientos transfronterizos, sino de yacimientos simplemente situados cercanos a nuestras fronteras, pues es bien sabido que se están haciendo perforaciones importantes, que se cuentan por centenares, en el Golfo de México.

Hace algunos años se firmó entre México y Estados Unidos el tratado sobre la delimitación de la plataforma continental en la región occidental del Golfo de México, correspondiente a lo que se ha llamado el Hoyo de Dona, donde se supone que existen yacimientos de petróleo transfronterizos, respecto a los cuales, de acuerdo al artículo 5º de este tratado, nuestro país debiera haber celebrado reuniones periódicas con la parte norteamericana para identificar características de los posibles yacimientos, buscar acuerdos para una equitativa explotación y llevar a cabo consultas sobre su manejo.

Aquí cabe la pregunta si el gobierno ha cumplido con estas disposiciones y que la opinión pública del país pudiera contar con esa información.

La explotación en estos yacimientos quedará liberada en el 2011, esto es, el tratado al que me he referido, que tiene que ver con el Hoyo de Dona, estableció la prohibición de explotar, en ese tramo de la frontera, antes del 2011, pero ya hace ocho años que se firmó este tratado y habría que pensar si en el tiempo transcurrido desde entonces se han hecho ya acuerdos para determinar cómo se van a aprovechar esos yacimientos, cómo se van a explotar y cuáles son los beneficios que México, por derecho, puede derivar de su aprovechamiento.

Pero aparte de estos yacimientos que están, en alguna forma, cubiertos por el tratado, México comparte con Estados Unidos una frontera submarina del orden de los 2900 kilómetros, la parte correspondiente al Hoyo de Dona sólo comprendería como el 10% de esa frontera submarina, en la cual se tienen ya detectados yacimientos transfronterizos.

Habría que preguntar al gobierno, qué puede informar respecto a esos yacimientos, qué acuerdos internacionales se tienen para el estudio y aprovechamiento de ellos o qué se está pensando hacer y urge en este caso, desde mi punto de vista, la intervención del Poder Legislativo para ejercer de manera efectiva control, el control que corresponda a México sobre esos recursos.

Parece muy importante dar pasos para que podamos aprovechar los yacimientos

transfronterizos en aquello que por derecho pueda corresponder a nuestro país y que no sigamos los mexicanos simplemente como espectadores, como hemos estado en estos últimos años, sin tomar medidas, sin conocer el potencial efectivo de esos yacimientos, sin prever cómo tienen que realizarse la explotación que, sin duda, va a exigir de nuevos acuerdos de carácter internacional de nuestro país con aquellos países, caso muy concreto con Estados Unidos, Cuba o incluso Guatemala y Belice, con quien pudiéramos compartir esta clase de depósitos de hidrocarburos.

En fin, espero que esta plática contribuya al debate sobre la política energética que debe darse, y esperarí que muy pronto conociéramos iniciativas de ambas Cámaras del Poder Legislativo, que pudiéramos conocer iniciativas del Poder Ejecutivo, de los distintos partidos políticos, de instituciones académicas, de grupos profesionales, ya que un debate abierto, objetivo, con las posiciones puestas por encima de la mesa, nos va permitir determinar cuál es la mejor política petrolera nuestro país.