

Las comisiones reguladoras de energía y de petróleo

Adrián Lajous

Señoras y señores senadores:

Agradezco su invitación, por segunda ocasión, a estos foros. Para mí es un honor participar con ustedes en este debate. He venido a compartir algunas reflexiones y recomendaciones sobre el diseño y el fortalecimiento de las instituciones reguladoras, que el desarrollo de la industria petrolera mexicana requiere con urgencia. Parto de seis premisas básicas: en primer lugar, necesitamos modernizar y renovar la arquitectura de todas las instituciones que la gobiernan –de sus autoridades, órganos reguladores y entidades operadoras; segunda, el fortalecimiento de cada una de estas instituciones presupone robustecer a las demás; tercera, los requisitos previos para una coordinación institucional efectiva son la clara diferenciación de funciones, la delegación inequívoca de poderes y el establecimiento de límites precisos que acoten sus atribuciones; cuarta, el desarrollo de los mercados de productos petrolíferos y de gas natural, así como de los servicios asociados a su suministro, necesita un marco regulatorio eficiente e instituciones técnicamente competentes; quinta, el gobierno federal debe establecer un nuevo régimen que regule y controle las actividades de exploración y explotación, dando fin al mecanismo imperante de auto-regulación de Pemex; y, por último, la expansión de la industria petrolera requiere ampliar la participación privada en la misma, guiada y regulada por una intervención estatal más precisa y eficaz, que permita y aliente una cooperación creativa entre ambos sectores.

La renovación integral del gobierno de la industria petrolera es el reto más difícil que enfrenta el sector energético y constituye su principal prioridad. Sólo instituciones más sólidas y de mayor calidad podrán lograr que Pemex mejore su desempeño y amplíe sus actividades al ritmo requerido, y que la economía mexicana aproveche de manera más racional la riqueza petrolera del país. El gobierno está obligado a concentrar su capital político en relajar las

restricciones que efectivamente constriñen el desarrollo de la industria petrolera. Resulta contraproducente ampliar el número de iniciativas y estrategias que persiguen simultáneamente múltiples objetivos, pues se pierde el sentido de dirección y de prioridad. Desde muy diversas perspectivas, en estos foros se ha hecho hincapié en las restricciones financieras que Pemex enfrenta. Sin desestimar la importancia que tiene disponer de mayores fondos, considero que la restricción principal que efectivamente estrangula a este sector se encuentra en el mal gobierno al que ha estado sujeto. De ser este el caso, será indispensable actuar con decisión sobre este determinante estructural de su desempeño y dar a la renovación institucional la más alta prioridad.

Regulación

El gobierno federal ha privilegiado la intervención administrativa directa como mecanismo de control de Pemex. Este esquema sólo permite utilizar instrumentos de control arcaicos que han incidido negativamente en el desempeño de la industria, la burocratizan y limitan su desarrollo. La industria petrolera mexicana está sobre regulada, mal regulada, y opera en amplios vacíos regulatorios, algunos de los cuales Pemex llenó al fusionar tareas propias del operador con otras que corresponden a la autoridad. Por su parte, las entidades gubernamentales responsables no han contado con los recursos técnicos y financieros necesarios para asumir funciones reglamentarias críticas, por lo que se alentó la autorregulación de la entidad operadora. No obstante, en aspectos medulares de su actividad, Pemex está sujeto a reglas similares a las de una entidad gubernamental. Esto reduce su flexibilidad operativa, debilita su capacidad para competir e impide aprovechar las oportunidades propias del quehacer de una empresa.

La evolución de la industria petrolera en torno a un monopolio estatal cerrado se ha traducido en un incipiente desarrollo de instituciones, de marcos normativos y de cuadros profesionales que ahora son necesarios para el diseño, la construcción y la operación de un régimen regulatorio moderno, más congruente con el entorno actual. Esta misma estructura monopólica ha protegido a Pemex de la presión competitiva y la disciplina del mercado que se requieren para mejorar su eficiencia operativa y la asignación de recursos. El gobierno también ha dejado en manos de la entidad operadora instrumentos de administración de los recursos

petroleros y gasíferos que le corresponden. Pemex, a su vez, no ha sabido ni ha podido ejercer las prerrogativas que se le han dado en aspectos medulares del manejo de los recursos del subsuelo. Si bien esta empresa es potencialmente un vigoroso instrumento de la acción estatal, en la práctica dedicó poca atención a asuntos centrales de la política petrolera que le fueron delegados.

México necesita depurar, ordenar, renovar y hacer más eficaces los patrones de participación del Estado en la economía. En la industria petrolera se tiene que complementar y suplir la intervención directa que realiza a través de su empresa estatal y de la administración gubernamental con los instrumentos indirectos que aporta la regulación económica. No se trata de reducir el ámbito de acción del Estado. Lo que se requiere es fortalecer y expandir la capacidad estatal para intervenir de manera más eficaz. Por este motivo la regulación se ha convertido en la forma privilegiada de su participación en las economías modernas y su ausencia es vista como un obstáculo a la modernización. No se puede avanzar en la liberalización de los mercados finales de energía sin la instauración de un sólido régimen regulatorio, pero la necesidad del mismo es independiente de una mayor participación privada en este sector. Ya sea que se aprueben o se rechacen las propuestas que buscan modificar el ámbito exclusivo del Estado en la industria petrolera, es imperativo adoptar un nuevo marco regulatorio y fortalecer a los órganos reguladores.

En los últimos 25 años, la regulación sectorial se ha extendido aceleradamente por el mundo. Muchas son las razones que han propiciado el desarrollo y el crecimiento de agentes estatales que operan fuera de la línea de control jerárquico del gobierno central. Destacan entre ellas la contribución de las entidades regulatorias a la acumulación de experiencia y de conocimientos especializados en el manejo de asuntos técnicos complejos; la atención que pueden dar a asuntos de política pública de más largo plazo gracias a su mayor continuidad y estabilidad; su capacidad para desarrollar, justificar y aplicar reglas de decisión explícitas; la utilización de procedimientos de consulta pública, sin comprometer al gobierno central, facilitados por su flexibilidad institucional; y, una mejor protección de la esfera de sus decisiones respecto a la interferencia política del gobierno, la captura por los partidos políticos de los aparatos técnicos del Estado y su penetración por intereses particulares. Las formas preferidas de organización y funcionamiento de los entes reguladores buscan proteger su autonomía de

pasiones políticas e intereses coyunturales. Esto explica la preferencia general que se tiene por cuerpos colegiados; la designación de comisionados por el titular del poder ejecutivo, con el consentimiento del Senado; y su nombramiento por plazos fijos relativamente largos, en periodos escalonados. Sin embargo, esta autonomía plantea a su vez complejos dilemas en cuanto a la rendición de cuentas y el riesgo de captura por diversos intereses. Estos sólo pueden resolverse acudiendo a instrumentos de control y vigilancia ejercidos por los poderes ejecutivo y legislativo; la adopción de procedimientos rigurosos y transparentes; la participación pública; y recursos sustantivos contra actos administrativos de entidades gubernamentales.

En México las comisiones reguladoras aún no encuentran una forma jurídica madura y un espacio propio en la administración pública. Por ser órganos desconcentrados de las secretarías de estado no logran establecer plenamente su autonomía frente a estas y su ejercicio está sujeto a tensiones que afectan la relación entre la autoridad y el regulador. La estructura jurídica predominante limita también la intervención ordenada del poder legislativo en la ratificación del nombramiento de los comisionados, así como en tareas de vigilancia y control que apuntalarían la autonomía de las comisiones reguladoras respecto al gobierno federal. Las sentencias recientes de la Suprema Corte en torno a la confirmación senatorial de comisionados son una muestra de ello. Sin embargo, más que buscar soluciones *ad hoc* a estos problemas, convendría trabajar en una reforma que incluya a todos los órganos reguladores. Sería un error diseñar ahora una estructura jurídica diferente para la Comisión del Petróleo propuesta por el poder ejecutivo. La prudencia aconseja ajustarla en el marco de un proceso más amplio, cuidadosamente meditado.

Un nuevo arreglo institucional supone modificar la distribución actual de poderes y atribuciones dentro del sector energético y en el gobierno federal. Históricamente, la entidad operadora asumió una posición dominante frente a la autoridad sectorial y el ente regulador. Sin embargo, los tres quedaron subordinados a las autoridades hacendarias y sujetos a objetivos fiscales, presupuestales y de endeudamiento público de corto plazo. Asimismo, la contraloría ejercida por la Secretaría de la Función Pública jugó un papel restrictivo importante que afectó negativamente el desempeño de Pemex, sin corregir los vicios que se proponía erradicar. El otorgamiento de una mayor autonomía de gestión a esta empresa obliga a establecer nuevos esquemas de pesos y contrapesos institucionales, así como mecanismos más transparentes de

rendición de cuentas. La autonomía del regulador requiere de una delegación clara y explícita de poderes, y la justificación pública de sus directrices y decisiones. La Secretaría de Energía deberá diseñar e instrumentar la política energética, así como ejercer los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo y sobre las empresas estatales bajo su jurisdicción. A su vez, en un plazo razonable, la Secretaría de Hacienda tendrá que transferir a los órganos de gobierno y regulación sectorial parte importante de sus atribuciones en relación al sector energético, así como ajustarse a reglas y patrones de interacción entre las autoridades financieras y las empresas estatales, más parecidas a los que privan en otros países miembros de la OCDE.

Quiero referirme hoy, en términos más precisos, a las iniciativas presidenciales que reforman la Ley de la Comisión Reguladora de Energía y crean la Comisión del Petróleo. Me permitiré hacer algunas recomendaciones específicas en relación a ambas, aunque las limitaciones de tiempo me impiden detallarlas. Próximamente entregaré al Presidente de la Comisión de Energía del Senado mis propuestas. Les reitero que estoy a su disposición para profundizar en estos temas. Deseo también abordar brevemente dos asuntos regulatorios de particular relevancia en la actual coyuntura: la política de precios de los hidrocarburos y la determinación de la plataforma de exportación de petróleo crudo. Las autoridades tendrán que redefinir, ordenar y acotar el papel de las entidades gubernamentales que actualmente intervienen en su operación; reasumir el control sobre la dirección que habrá de tomar la actividad petrolera, el ritmo de extracción de los recursos y el impacto económico, social y ambiental de dichas actividades; y avanzar en la transición de una estructura de mercado monopólica a una de competencia interna regulada y de competencia externa.

Comisión Reguladora de Energía

Los cambios a la Ley de la Comisión Reguladora de Energía propuestos en la iniciativa del Presidente Calderón constituyen un importante avance en la regulación de los mercados finales de hidrocarburos. La iniciativa plantea también inexplicables retrocesos y revela vacíos regulatorios significativos. Llama la atención la escasa referencia que se hace a la introducción de la competencia en los mercados finales de hidrocarburos y la falta de una argumentación general en relación a las ventajas de la regulación sectorial. La ampliación de las actividades

reguladas a todos los productos petrolíferos y petroquímicos básicos, así como a sus sistemas logísticos, representa un paso importante largamente diferido. La transferencia a la CRE de la responsabilidad de la formación de los precios de venta de primera mano de estos productos es un paso trascendental. Dada la estructura monopólica de este sector, entregar a un ente regulador especializado el proceso de determinación de precios al mayoreo es una condición necesaria para el fortalecimiento de la política pública en esta materia, dotándola de más y mejores instrumentos, y de una perspectiva de más largo plazo. La ampliación del espacio regulatorio reduce también el riesgo de distorsiones en precios relativos y en la selección de medios de transporte.

El país necesita incrementar la inversión en la infraestructura logística de la industria petrolera. Se requiere también mejorar su administración y mantenimiento. El gobierno del Presidente Calderón ha propuesto ampliar la participación privada en estas tareas. Considero acertada esta iniciativa y espero que el Senado de la República le brinde su apoyo. A corto plazo, México enfrenta riesgos significativos de una interrupción severa de suministros debido a problemas de integridad física de su infraestructura logística, a la saturación de redes de transporte por ducto, a insuficientes volúmenes de almacenamiento de hidrocarburos líquidos y a una capacidad nula en materia de gas natural, a la limitada disponibilidad y eficiencia de terminales marítimas, a la falta de redundancia en estos sistemas, al envejecimiento de instalaciones construidas en los años 70 y 80, y al mantenimiento ineficaz de sistemas y redes.

Es previsible que un monopolio auto-regulado sub-invierta en capacidad de transporte y almacenamiento. Sin embargo, resulta inaceptable que ponga en riesgo a la población y dañe el medio ambiente al no poder garantizar la integridad de sus instalaciones. El origen de este conjunto de problemas se debe tanto a la insuficiencia de recursos financieros, como a cuestiones de disciplina y control operativo, y de aplicación de la ley. El monto y la calidad de los recursos asignados a mantener los sistemas de ductos y las instalaciones de almacenamiento deberían ser mayores. Sin embargo, el problema más serio consiste en que el mantenimiento realizado es caro, su ejecución adolece de serias fallas y es de muy baja confiabilidad. El sector privado puede complementar la inversión estatal y compartir la responsabilidad de construir, operar y mantener esta infraestructura. Los elementos de monopolio natural que la caracterizan obligan a

establecer un régimen regulatorio moderno que controle y vigile el comportamiento e interacción de actores públicos y privados. Sin embargo, la regulación propuesta se justifica plenamente aún sin la participación privada en estas actividades. Uno de los principales problemas que padecen los sistemas logísticos de Pemex es que no están adecuadamente regulados o que simplemente carecen de regulación.

Las iniciativas presidenciales reafirman el papel subordinado de las comisiones reguladoras y pierden la oportunidad de fortalecer su autonomía institucional. En ellas se proponen dos cambios legales que debilitan a la CRE. El primero se encuentra en el artículo 3º, fracción VII, que introduce una salvedad que permite al ejecutivo federal suspender la operación del mecanismo de determinación de precios, sin especificar las condiciones en las que podría hacerlo. Esto no sólo resta predictibilidad a los precios regulados sino que expresa también un limitado compromiso gubernamental con el régimen de regulación. La modificación al Artículo 16 de la Ley Reglamentaria del Artículo 27, constitucional, suprime la referencia que allí se hace a la responsabilidad de la CRE respecto a la aplicación de la Ley. Este cambio envía una mala señal. El ejecutivo federal pudo haber fundamentado en la Ley Reglamentaria la delegación de atribuciones a los órganos reguladores. Si bien puede argumentarse que esta referencia no es necesaria, dado que las facultades de la CRE se establecen en su propia Ley, el ente regulador se vería fortalecido la delegación de poderes estuviera claramente establecida en la Ley Reglamentaria y detallada en la Ley de la CRE. La ambivalencia y la falta de una delimitación clara de las responsabilidades de la Secretaría de Energía y las del ente regulador diluyen la responsabilidad de ambos, y mantiene latentes los riesgos de la auto-regulación de las entidades operadoras. Los dos cambios propuestos deben ser descartados.

Permítanme ahora hacer cinco recomendaciones concretas en relación a la organización y funcionamiento de la CRE, derivadas de otros órganos reguladores del gobierno federal. La primera se refiere a la conveniencia de que sea el titular del ejecutivo el que designe a sus comisionados, y no a propuesta del Secretario de Energía. Este cambio fortalecería al ente regulador porque ayudaría a reducir la ambivalencia de sus relaciones con la autoridad. Así está estipulado en la Comisión Federal de Competencia. La segunda recomendación se refiere a la conveniencia de prolongar el plazo del nombramiento de los comisionados a más de un periodo

gubernamental. Con ello se incrementaría la continuidad institucional y se robustecería la autonomía de los comisionados. El plazo podría ser, por ejemplo, de 8 años, prorrogables hasta por otros cuatro años. El plazo correspondiente en la CFC es de 10 años, no prorrogables. La tercera recomendación busca apoyar a los comisionados con el objeto de alentar su independencia frente a los sujetos regulados, brindándoles una mayor protección en el desempeño de sus funciones. La prestación de servicios de asistencia y defensa legal a los comisionados y a los servidores públicos que laboran en las comisiones es práctica común. Para estos efectos convendría adoptar el artículo 21 de la Ley de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. En cuarto lugar propongo dotar de recursos propios a la CRE, otorgándole autonomía financiera y de gestión de dichos recursos. Las entidades del sector energético, así como las personas físicas y morales reguladas pueden cubrir diversos derechos por servicios prestados. El precedente más inmediato se encuentra en el artículo 18 de la LCBV. La quinta recomendación consiste en homologar la organización, el funcionamiento y las disposiciones generales de las comisiones de energía y del petróleo. Más adelante se tendría que evaluar la pertinencia de hacer un ejercicio similar en relación con las otras entidades desconcentradas de la Secretaría de Energía. Sin embargo, quiero subrayar que, en la última instancia, la fuerza de los órganos reguladores estará determinada por la capacidad, prestigio e integridad profesional de los comisionados y de los cuadros técnicos que los apoyan.

Dada la importancia que tiene el régimen de precios regulados quisiera referirme a un tema coyuntural crítico. El gobierno federal ha perdido el control sobre el monto de subsidios que otorga al consumidor de combustibles automotrices, así como de otros productos petrolíferos, y en los próximos días enfrentará una presión creciente para aumentar los subsidios implícitos al gas natural. Los patrones de consumo en nuestras fronteras son un botón de muestra del desajuste de los precios internos. En las ciudades fronterizas ha aumentado la demanda de combustibles automotrices ejercida por estadounidenses que cruzan la frontera para aprovechar los bajos precios locales de la gasolina y el diesel, productos importados a precios superiores a los que se venden en el país. El gobierno ha declarado que no ajustará los precios internos. Se suma así a sólo unos cuantos países petroleros –Arabia Saudita y Venezuela, entre ellos- que han decidido desafiar el comportamiento de los precios de los hidrocarburos en los mercados

internacionales, gracias a sus grandes reservas de divisas. Casi todos los demás países –ricos y pobres- han reaccionado, cuando menos parcialmente, a los nuevos umbrales de precios. Nada parece indicar que estos regresarán pronto a niveles que prevalecían hasta hace unos cuantos años.

La política de precios de productos petrolíferos y gas natural enfrenta cinco problemas básicos. El primero es el de su sustentabilidad. El monto de los subsidios en 2007 y en lo que va del presente año es sólo una fracción del que probablemente se incurra en los próximos 12 meses, hasta las elecciones federales de 2009. ¿Resistirá el gobierno la presión de estos costos hasta entonces? ¿Ajustará los precios inmediatamente después de las elecciones? Un primer indicador de su postura podrá encontrarse en el proyecto de presupuesto que se enviará al Congreso en septiembre próximo. Quizá el mayor riesgo político que corre el poder ejecutivo sea resistir todo lo posible hasta que la fuerza de las circunstancias lo obligue a ajustar poco antes de las elecciones. Si lo hace poco después, la pérdida de credibilidad de la administración puede significar mayores costos de mediano plazo. Estos dilemas de política económica se encuadran en una larga historia de cálculos políticos y electorales equivocados. El segundo problema es uno que afecta la balanza comercial. Los bajos precios están alentando el consumo de combustibles automotrices, que en los últimos cinco años han crecido a una tasa media anual del 6 por ciento. Dada la restricción actual y previsible de la oferta interna de gasolina y diesel, este incremento se traduce íntegramente en mayores importaciones. El costo de estas no sólo ha aumentado por el efecto acumulado de mayores precios y mayores volúmenes, sino que se ha incrementado en relación al precio del crudo exportado, debido al cambio registrado en la relación de intercambio entre crudos pesados y productos destilados. Así vemos que las importaciones netas de hidrocarburos líquidos representan actualmente el 30 por ciento del valor de las exportaciones de petróleo crudo. El tercer problema se refiere a los efectos redistributivos de una política aparentemente populista. El carácter regresivo de los subsidios a la gasolina está bien establecido: reciben más subsidio los que más consumen, la propiedad de los vehículos se concentra en estratos de ingresos altos y los grupos de más bajos ingresos gastan relativamente menos en gasolina, incluyendo servicios de transporte cuyo costo está determinado por el precio de la gasolina. En estas condiciones resulta difícil justificar la transferencia masiva e

indiscriminada de renta económica del petróleo al consumidor. Los bajos precios del petróleo plantean un cuarto problema: militan en contra de un uso más eficiente de combustibles escasos, elevan los costos sociales de la aglomeración urbana y aumentan las emisiones que dañan tanto al medio ambiente local como al global. Por último, y más relevante en términos de la regulación de los mercados finales de hidrocarburos, la pasividad gubernamental y la falta de articulación de una política de precios congruente ponen en riesgo al régimen mismo de precios regulados propuestos por ejecutivo federal. El gobierno está obligado a proponer en septiembre próximo un mecanismo de ajuste de precios que los alinea en un plazo razonable con los de nuestros principales socios comerciales.

Comisión del Petróleo

Considero necesario reformular íntegramente el proyecto de Ley de la Comisión del Petróleo. Este es el eslabón más débil del conjunto de iniciativas que en materia energética fue presentado al Senado. Desconcierta su pobreza técnica y decepciona el diseño de un órgano menor de apoyo técnico. Resulta incomprensible la renuencia a constituir un ente autónomo que regule las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos y que de fin al régimen de autorregulación que impera en la industria petrolera. En el contexto de la coyuntura actual y de un amplio programa de reforma sectorial sorprende la timidez de la propuesta planteada. Aparentemente la Secretaría de Energía se resiste a delegar poderes regulatorios que en la práctica sólo simula ejercer. Como antiguo funcionario de la Secretaría y antiguo directivo de Pemex soy testigo del abandono en el que se encuentran las funciones reguladoras de las actividades extractivas de la industria petrolera.

El objeto que se asigna a la Comisión es inaceptable. Este no puede ser “la utilización de la tecnología más adecuada para optimizar las operaciones de exploración y explotación” como se establece en el artículo 2°. Al carecer de un objeto preciso, sustantivo y propio de una comisión reguladora, las atribuciones que le otorga el artículo 3° se reducen a apoyar técnicamente a la Secretaría cuando ésta lo solicite, proponer a la Secretaría disposiciones de carácter técnico, otorgar permisos a proyectos previamente autorizados por la Secretaría y, a solicitud de la Secretaría, elaborar y proponer dictámenes técnicos, entre otras. El objeto

esgrimido y las atribuciones dispensadas no justifican el establecimiento de una comisión. Son otros, mucho más importantes, los que exigen la creación de una ente especializado autónomo y fuerte, con verdaderas funciones de autoridad.

La Comisión de Petróleo debería tener por objeto promover el desarrollo eficiente de las actividades de exploración y explotación de la industria petrolera que serían reguladas. Estas deben cubrir íntegramente el ciclo de vida de dichas actividades y extenderse a sus principales repercusiones económicas, sociales, ambientales y de seguridad. La especificación expresa de las actividades y responsabilidades reguladas deberá plasmarse en el artículo 2° de la Ley de la Comisión. En el cumplimiento de su objeto este órgano deberá asegurar una adecuada administración de los recursos y las reservas de hidrocarburos del país, con un horizonte de largo plazo. Las atribuciones asignadas a la Comisión deberán permitirle realizar las tareas regulatorias encomendadas. Dado el carácter de las atribuciones que la Ley Reglamentaria otorga a la Secretaría de Energía, convendría que en ella se hiciera referencia explícita a la Comisión para así poder derivar de esta Ley la delegación de funciones que la Secretaría haría a favor del ente regulador. Se requiere cuando menos una mención a éste en su artículo 16 y, posiblemente en otros, que contienen un mandato regulatorio. Salvo por los tres primeros artículos de la Ley de la Comisión del Petróleo, el resto de la misma debiera quedar homologado a la Ley de la CRE.

Quisiera abordar brevemente un asunto regulatorio que deberá considerarse cuidadosamente cuando se elabore la Ley de la Comisión del Petróleo. Es comprensible que la seguridad de suministro de largo plazo cobre importancia conforme la relación de las reservas a la producción de México se acerca a los nueve años, y previéndose que descenderá a 8 años a finales del presente periodo gubernamental. La suficiencia de las reservas para sostener el nivel actual de la producción y, aún más importante, para garantizar futuros niveles de consumo interno, se plantea en condiciones en las que cerca de la mitad de la producción se destina a la exportación. Motivos de carácter precautorio aconsejan dar prioridad al suministro interno futuro frente a las exportaciones actuales. Más que una determinación puntual del nivel de las exportaciones de petróleo crudo convendría desarrollar criterios y reglas de decisión que normen el ejercicio de esta obligación y la institucionalicen.

Regular la distribución inter-temporal de la producción a partir de un acervo cambiante de reservas no es tarea fácil. Sujetar las exportaciones a una prueba de suficiencia de reservas, que garantice el consumo de los mexicanos durante un plazo razonable, puede estimular la exploración. Si este fuerte incentivo no logra incrementar las reservas petroleras será necesario disminuir el nivel de exportación. La adopción de normas que vinculen las exportaciones petroleras a la vida media de las reservas y a otros indicadores presupone, en la situación actual, una mayor asignación de recursos de inversión a actividades exploratorias.

En Estados Unidos y Canadá, así como en otros países industrializados productores de hidrocarburos, existe una larga tradición de restricciones –formales e informales- a la exportación de petróleo crudo y gas natural, que buscan privilegiar y garantizar la satisfacción de sus requerimientos internos. Algunas de las restricciones a la exportación de petróleo crudo que imperan en Estados Unidos se originaron en los años 20 del siglo pasado. La prohibición de exportaciones de crudo de Alaska se mantiene con pocas excepciones. Aún hoy se requieren permisos federales para la exportación de gas natural. Estos permisos se han otorgado regularmente a México. En Canadá, todas las exportaciones de energía tienen que ser aprobadas por el gobierno federal a través del National Energy Board. Este órgano regulador sólo otorga “permisos de exportación cuando se demuestra la existencia de un excedente respecto a requerimientos razonablemente previsibles del Canadá”. En el Mar del Norte, los gobiernos se han reservado la autoridad para controlar la exportación de petróleo y gas natural. Ha llegado el momento para que México establezca un mecanismo formal para determinar su plataforma de exportación. El nivel de la exportación no debe seguir dependiendo exclusivamente de las tendencias inerciales de la producción. Es hora de actuar.

Señoras y señores legisladores:

Celebro su decisión de organizar estos foros para discutir abiertamente, y en un marco plural, los posibles futuros de la industria petrolera mexicana. Son un proceso de aprendizaje colectivo que nos permite aquilatar sus éxitos y reconocer sus fracasos, derivar lecciones de una experiencia concreta de los 70 años de vida de Pemex e identificar las políticas y estrategias que determinarán su desarrollo. Sin embargo me preocupa que la controversia sobre el petróleo refleje, nutra y exacerbe la desconfianza que reina entre los principales actores políticos de este

país y que impide la construcción de acuerdos respecto a asuntos fundamentales. La ausencia de consensos básicos nos paraliza; osifica y envejece a nuestras instituciones; milita en contra de la búsqueda de alternativas, la experimentación, la innovación y el dinamismo tecnológico; impide superar restricciones que el entorno económico y político nos ha impuesto. Por muchos años hemos preferido mantener la ilusión del control estatal de la industria petrolera, en lugar de admitir los fracasos del monopolio estatal. Hemos antepuesto preferencias ideológicas al sentido común, confiando en que las soluciones de mercado y la apertura a la inversión privada resolverán todos nuestros problemas. Hemos atribuido a restricciones reales de carácter financiero problemas más fundamentales de gobernanza industrial, cuya solución supone cambios estructurales y no sólo una mayor dotación de fondos. No hemos estado dispuestos a explorar opciones pragmáticas, que respondan a las condiciones específicas que hoy enfrenta la industria petrolera nacional y que nos preparen mejor para la transición energética que comienza a vislumbrarse. Reconozcamos la urgencia que tiene la transformación de las estructuras y los procesos de gobierno de esta industria. No nos dejemos dominar por el temor al cambio o por cálculos políticos que distorsionan nuestras prioridades de largo plazo.

2/Jul/08