

ANALISIS DE LA REFORMA ENERGETICA EN MATERIA DE TRANSPORTE, ALMACENAMIENTO Y DISTRIBUCION DE HIDROCARBUROS Y DERIVADOS.

Antes de entrar al análisis de la reforma energética en el tema que hoy nos ocupa, me parece indispensable destacar algunos conceptos:

La principal riqueza que genera el petróleo a los países que tienen la fortuna de tenerlo como recurso natural no renovable, es la renta petrolera, misma que puede definirse como la diferencia entre el valor de los hidrocarburos extraídos del subsuelo a precios del mercado internacional, menos los costos de extracción en que se incurrieron para obtenerlos.

Después de esta operación primaria que ha generado el desarrollo de los países productores de petróleo en el mundo, la diferencia entre unos y otros radica en:

I.- La eficiencia en los costos de extracción de los hidrocarburos.

II.- La capacidad de transformar la materia prima, en productos terminados para generarle valor adicional a los hidrocarburos por encima de la renta petrolera:

III.- La capacidad de los estados que tienen el recurso natural para distribuir de manera eficiente entre su población los beneficios que la extracción, exploración, transformación y venta de hidrocarburos genera para dicho país.

En virtud de lo anterior la política energética debe orientarse a maximizar el valor de la renta petrolera del país en el mediano y largo plazo, incidiendo sobre los factores que la integran y están en su control (volumen y costos de extracción) y aprovecha cuando el precio, que no controlamos, está alto para invertir los excedentes en las actividades que le permita transformar el crudo en productos terminados para obtener el máximo beneficio de nuestro petróleo.

Para lograr lo anterior, se deberá tener siempre en cuenta que se deben generar todas las condiciones y hacer las inversiones necesarias para mantener y en el mejor de los casos ampliar la plataforma de producción, para mantener los costos de extracción lo más bajos posibles y para transformar la mayor cantidad de crudo en producto terminado para maximizar los beneficios de nuestra riqueza petrolera.

Todo lo dicho anteriormente aplica para los países productores sin distinción de quien sea propietario, explore, explote y comercialice los hidrocarburos y sus derivados, el estado o los particulares; lo importante radica en que la política energética del país esté orientada a obtener el máximo de renta petrolera en el mediano y largo plazo, en generar las condiciones para transformar el crudo de producto terminado y en establecer y regular de manera clara y eficiente la distribución de los beneficios económicos que se generen entre toda la población del estado por cualquiera de los mecanismos que el mismo tiene para la redistribución de la riqueza.

En el orden de ideas, entrando de lleno al transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos y sus derivados, podríamos concluir que son un aparte muy importante de la cadena económica por su aportación a mantener bajos los costos y por que resultan estratégicos para la comercialización y venta del producto terminado al consumidor final, pero también que las inversiones que se realizan en estas actividades son las que menos inciden en la renta petrolera o en la maximización de los beneficios que la transformación y venta de los hidrocarburos y sus derivados genera y por tanto son las inversiones menos rentables.

Pasando al proyecto de nuestra reforma energética, pienso que en lo único que todos los actores políticos, sociales y ciudadanos tenemos el 100 % de conciencia es en que es grande el rezago, mucho el tiempo perdido y en que para corregir la situación actual es necesario una enorme cantidad de recursos, sin importar los mecanismos que utilicemos para superar el problema o de quien o de donde se obtengan los recursos para lograrlo.

Entrando al análisis particular del transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos en nuestro país, tenemos que la infraestructura actual consiste en:

a) Oleoductos:

Se cuenta con 5,197 km. de oleoductos.

En este rubro existe rezago tecnológico en la infraestructura, además de una antigüedad de 24 años promedio, con fugas y tomas clandestinas y altos consumos de energía y que son suficientes para cubrir la demanda actual, resolviendo los problemas de mantenimiento preventivo y correctivo para garantizar su integridad mecánica y confiabilidad.

b) Poliductos:

Se cuenta con 8,835 km. de poliductos.

Igualmente existe rezago tecnológico y en este rubro, la antigüedad promedio es de 28 años, con fugas y tomas clandestinas, baja confiabilidad operativa e integridad mecánica originadas por la falta de mantenimiento y con estaciones de bombeo obsoletas y fuera de norma, los que adicionalmente se encuentran saturados, y el 40% de ellos requieren de descuellamiento, para solucionar su integridad mecánica y garantizar su confiabilidad operativa.

Sumando lo anterior con la demanda actual, ya son claros los requerimientos de construcción de nuevos ductos para satisfacer las necesidades actuales y prever las futuras.

c) Buques tanque:

De los 6 buques propios, 2 actualmente se encuentran en mantenimiento. Por su parte, de los 19 rentados, actualmente hay 10 fuera de operación, y los que operan se encuentran fuera de normas internacionales que originan que su desempeño sea por debajo de los estándares internacionales, donde de acuerdo a las proyecciones se requeriría disponer de al menos 20 unidades para satisfacer las necesidades actuales y las demandas adicionales en el futuro inmediato.

d) Transporte terrestre:

En este rubro se cuenta con un total de 3,168 unidades con un volumen global de 178'340 m3 de capacidad.

El equipo tanto de rueda como de ferrocarril son actualmente contratados a particulares que prestan con dichos equipos un servicio exclusivo a petróleos mexicanos y los que por esta razón se encuentran en buen estado

físico y un nivel de antigüedad de la flota mucho menor a la media nacional, tanto en autotransporte de carga, como en carrotanques, sin embargo el cuello de botella se encuentra en la baja eficiencia en los procesos de carga y descarga, tanto en terminales como en refinerías por falta de infraestructura y capacidad multifuncional, así como en la falta de rutas para carrotanques por infraestructura ferroviaria insuficiente.

e) Terminales:

En este rubro, existen 77 terminales de almacenamiento y reparto (TAR) y 15 terminales marítimas.

Las marítimas tienen instalaciones deterioradas con mantenimiento deficiente e insuficiente y con falta de capacidad en muelles en las de La Paz y Topolobampo, así como de brazos de carga en todas.

En cuanto a las terrestres, el 20% de ellas están saturadas, varias requieren de reubicación y hay zonas importantes del país (Baja California Sur, Caribe Mexicano entre otros), que requieren terminales (TAR's) nuevas, además, todas tienen instalaciones y sistemas de medición deterioradas, con rezago tecnológico y en muchos casos fuera de norma.

f) Reparto Local:

Existen 1255 Unidades TT para reparto local. De ellas, 955 son de 20,000 litros y 300 con de 30,000 litros, lo que arroja una capacidad de carga de 28'100 m3 de manera global.

Se define Reparto Local como la entrega de las TAR's a las Estaciones de Servicio cuando entre ellas hay una distancia menor a 80 Km.

El 57% de la flota tiene mas de 10 años lo que genera altos costos de operación y mantenimiento, y salvo 321 unidades renovadas en 2007 (de 1123 programadas), la gran mayoría de las restantes no cumple con la nueva norma de pesos y dimensiones y se requiere de un redimensionamiento de este servicio en función de la optimización logística de reparto y de ser competitivos los costos de transporte contra los que se tienen con los servicios contratados de manera exclusiva con terceros.

Como se puede observar en este diagnóstico la situación actual es poco menos que apremiante y a esto habría que sumar que se ha pronosticado que la demanda nacional de petrolíferos crecerá de 1'187,000 barriles diarios en 2007 a 1'546,000 barriles en el 2015.

Por todo lo anterior, una de las cuatro líneas de acción en materia de infraestructura en PEMEX refinación es incrementar la capacidad de importación y fortalecer la infraestructura de almacenamiento y distribución en el muy corto y mediano plazo para garantizar el suministro de combustibles líquidos en el país.

Esto tendrá que efectuarse con o sin reforma por lo que estoy seguro que todos juntos, gobierno, sociedad y empresa, debemos hacer lo que esté a nuestro alcance para evitar que en el muy corto plazo se pudiera sufrir de desabasto de combustible y petrolíferos a

nivel nacional por la falta de infraestructura en transporte, almacenamiento y distribución con el consecuente caso que esto generaría.

A continuación procederé a analizar la reformas propuestas por el ejecutivo federal para determinar si son o no los mecanismos suficientes y adecuados para ayudar a resolver el grave problema que tenemos en frente.

Si les parece bien y me lo permiten ordenaré las modificaciones propuestas de menor a mayor, según la relevancia de las reformas con los aspectos específicos vinculados con el transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados, por lo que comenzaremos con:

I.- Iniciativa de Ley de la Comisión del Petróleo.

Esta fundamentalmente orientada al apoyo de la comisión propuesta a la Secretaría De Energía en materia de exploración, explotación y reservas de hidrocarburos, por lo que de manera directa no tiene nada que modifique el régimen actual o futuro de transporte almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados.

II.- Iniciativa de la Ley Orgánica de Petrolero Mexicanos.

Orientada de manera primordial a regular la organización y funcionamiento de petróleos mexicanos, así como la eventual desaparición de los organismos subsidiarios tal cual existían por lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley anterior hasta en tanto la propuesta que a ese respecto haga el consejo de administración sea aprobada por el titular del ejecutivo federal

De toda esta iniciativa al transporte, almacenamiento y distribución de hidrocarburos y sus derivados, solo le será aplicable lo dispuesto por los artículos del 44 a 46, por lo que respecta a su régimen de contratación, como a cualquier otra adquisición arrendamiento o prestación de servicio, por lo que por el momento no hay nada que comentar, aunque haré algunas consideraciones a este respecto en las conclusiones.

III.- Iniciativa de decreto por el que se reforma la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

En esta iniciativa, se propone la reforma al artículo 33 en alguna de sus fracciones y se propone la adición de otras, respecto de los asuntos que le corresponde despachar a la Secretaría de Energía.

En términos generales, lo que la reforma busca es ampliar el ámbito de acción de la Secretaría para apuntalarla como la cabeza de sector energético y dotarla de facultades para actuar como tal.

En estas modificaciones no hay ningún cambio que afecte al transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos y sus derivados.

IV.- Iniciativa de decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de la Comisión Reguladora de Energía.

En las modificaciones sugeridas a esta ley, la parte medular se orienta a adecuar las actividades y las atribuciones de la Comisión a los productos refinados del petróleo, de gas y de petroquímicos básicos, para equipararlas a las que ya tenía respecto del gas natural.

De manera puntual, lo que se propone en la modificación a la fracción VI del artículo 2º, señala que será objeto de promoción por parte de la comisión, el desarrollo de el transporte y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de los petroquímicos básicos que se realice por medio de ductos, así como el almacenamiento de dichos productos. Y en su fracción VII señala lo mismo para el transporte y distribución de biocombustibles.

Asimismo, en la modificación a la fracción VIII del artículo 3º propone como atribución de la Comisión, la expedición de los términos y condiciones a los que deberán sujetarse la prestación de servicios de transporte, almacenamiento y distribución, cuando anteriormente solo se hablaba del gas natural.

De a misma forma en la fracción X del mismo artículo la faculta para expedir las metodologías para el cálculo de las contraprestaciones por los servicios de transporte, almacenamiento y distribución; y en su fracción XI, la facultad de solicitar a la Secretaría de Energía la aplicación de las medidas necesarias para garantizar la continuidad de los servicios antes referidos.

Para ser congruente con las modificaciones sugeridas en los artículos anteriores, la iniciativa también propone la modificación al artículo 10º, que anteriormente solamente hacía referencia a gas natural o a gas licuado de petróleo, para ampliarlo a los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, a los biocombustibles y a cualquier otro tipo de gas.

Aunque la participación de los sectores social y privado en las actividades de transporte, almacenamiento y distribución de petrolíferos y petroquímicos básicos ya estaba permitida y de hecho ya opera actualmente en algunas especialidades de las mismas, con las reformas sugeridas se pretende que la comisión funcione como órgano regulador especializado que genere las condiciones que permitan coexistir a los distintos participantes, así como para evitar prácticas monopólicas en perjuicio de los usuarios de los servicios y de los consumidores de productos.

Debemos reconocer que este papel con las mismas atribuciones y responsabilidades lo desempeña actualmente la Comisión Reguladora de Energía (CRE), con mucho éxito en el gas natural, mercado que prácticamente nació con la participación del sector social y privado y que se ha desarrollado de manera eficiente bajo la tutela de la comisión, por lo que la propuesta de que sea esta comisión la que se encargue de promover la eficiencia de los participantes públicos o privados en el transporte, almacenamiento y distribución de todos los hidrocarburos, tal y como lo ha venido haciendo en gas, es congruente y razonable, si se aprueba el resto de las modificaciones que permita ampliar la participación del sector social y privado fundamentalmente en el tema de ductos planteadas en los cambios a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo.

V.- Iniciativa de decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

En las modificaciones sugeridas a las fracciones II y III del artículo 3º, eliminan el concepto de transporte, almacenamiento y distribución para todo aquello distinto del petróleo crudo.

Lo anterior es congruente con la modificación propuesta al artículo 4, en el cual se propone la adición de un párrafo en el que se permite expresamente a los sectores social y privado realizar actividades de transporte, almacenamiento y distribución de gas, de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo y de petroquímicos básicos; previa obtención del permiso para hacerlo que como mencionamos hace unos minutos, deberá ser otorgada por la Secretaría de Energía. En este mismo artículo se propone otro párrafo en el que se autoriza a las personas que realicen las actividades de almacenamiento y distribución o presten el servicio de transporte, para construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos en los términos de las disposiciones reglamentarias que se expidan.

En la modificación al artículo 10, se propone la modificación del segundo párrafo para agregar como actividad de utilidad pública, la construcción de plantas de almacenamiento y amplían la obligación de Petróleos Mexicanos y de las empresas del sector social y privado, a prestar a terceros el servicio de transporte y distribución por medio de ductos a todos los productos derivados del petróleo, cuando antes estaba limitada a gas.

En la propuesta de modificación al artículo 14, se amplía la regulación de las actividades a las ventas de primera mano de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, del gas y de los petroquímicos básicos, con el objeto de asegurar su suministro eficiente.

En la nueva redacción del artículo 15, que señala de manera genérica las obligaciones a cargo de las personas que realicen las actividades mencionadas en la ley, se destaca la fracción III, que especifica una serie de obligaciones a cargo de las personas que realicen las actividades de transporte, almacenamiento y distribución.

En la fracción IV del artículo 15 B, se le otorga a la Secretaría de Energía la facultad, que no existía en la ley anterior, de aplicar como medidas de seguridad, el aseguramiento de material equipo e instalaciones con las que los permisionarios prestaren los servicios de transporte, almacenamiento y distribución, en caso de que incumplieran con sus obligaciones.

CONCLUSIONES.

Si analizamos las iniciativas propuestas por el Ejecutivo de manera integral, podemos concluir que la intención del Ejecutivo Federal es establecer de manera clara y expresa que el sector social y privado puedan participar en el transporte, almacenamiento y distribución de los productos que se obtengan de la refinación del petróleo, del gas y de los petroquímicos básicos, previa la obtención del permiso que para tal efecto debe otorgar la Secretaría de Energía. Todas las modificaciones sugeridas en la reforma están orientadas a adecuar las leyes que pretenden reformarse en este sentido.

Antes de entrar al análisis de sobre si esto es correcto o no, valdría la pena mencionar que todas estas actividades, excepto la de el transporte por ductos, se han venido realizando durante mucho tiempo por particulares a través de diversas figuras jurídicas, como concesiones, contratos de prestación de servicios, contratos de distribución y compraventa de combustibles, etc., por lo que la única modificación sustancial en el tema de transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos y sus derivados, radica únicamente en el transporte por ductos.

Por otro lado, también es importante destacar que las modificaciones que hoy se plantean, ya fueron en su momento, implementadas en el gas natural, donde demostraron ser eficientes y eficaces. De alguna forma también, las atribuciones que la Comisión Reguladora de Energía tiene en materia de gas LP, similares a las que hoy se plantean para los Hidrocarburos y sus derivados, han ayudado a regular y ordenar el mercado combatiendo muchas prácticas desleales o inclusive ilícitas que se venían presentando en este sector.

En materia de transporte es claro que hoy en día existe la participación de particulares tanto en el transporte marítimo (buque taques), en el transporte terrestre (auto tanques) y en el transporte ferroviario (carro tanques). Situación que no solo ha persistido si no que se ha incrementado ante la imposibilidad del estado de concretar las inversiones que se requerían para satisfacer la demanda de estos servicios.

Hoy en día, solo son exclusivos de Pemex, el reparto local a estaciones de servicio (en distancias menores a 80 km.), y el transporte por ductos.

En materia de distribución y transporte, tanto en los combustibles líquidos como en los petroquímicos, han existido y existen figuras de almacenamiento y distribución para subsanar la falta de inversión en estos rubros.

En el caso de los combustibles líquidos, existen figuras comerciales, como la del “Distribuidor A”, que almacenan y distribuyen el producto a estaciones de servicio; los “Distribuidores para la Industria” que hacen lo propio para la planta productiva. A estas dos figuras habría que sumar a los distribuidores de la industria del asfalto y a los de combustibles marinos. Todas estas figuras tienen de común el hecho que finalmente le compran el producto a Pemex y lo distribuyen a los consumidores finales, con lo que al mover la venta de primera mano al punto del distribuidor se resolvió una operación comercial que es en realidad la distribución de un derivado de hidrocarburo.

Por otro lado, no se puede dejar de ver que la demanda de combustible ha crecido en una proporción muy superior al crecimiento de la economía. Teniendo como consecuencia que ante la falta de capacidad de refinación que tiene Petróleos Mexicanos, el día de hoy, 4 de cada 10 litros de las gasolinas que se consumen en México, provienen den exterior. En 2007 se importaron más de 20 mil millones de litros de combustible. Este mismo problema se presenta aunque en menor escala, se presenta también en el gas natural, ya que en 2007, se produjeron 6.3 millones de pies cúbicos diarios y se consumieron 7.2.

En el gas LP, mientras que hace 25 años las importaciones representaban 3% de la oferta nacional, en 2007 representaron el 24%.

Todo lo anterior le ha representado a Petróleos Mexicanos, el llevar al límite de su capacidad la infraestructura existente de transporte, almacenamiento y distribución, y con el problema de que el 61 % de los hidrocarburos transportados se realiza por ductos los cuales tienen una antigüedad de entre 2 y 4 décadas, se encuentran en condiciones sumamente deficientes y lo que es peor, han recibido mantenimiento en su mínima expresión por falta de recursos para ello.

En lo relativo a almacenamiento y distribución, la capacidad instalada es de 3 días en gasolina magna y 7 días en gasolina premium, sin embargo, existen casos críticos como el de la TAR de Salamanca, cuya autonomía es de solo un día en gasolina o diesel, o como la de Tula que es de dos días para gasolina.

La autonomía en gasolinas en los países desarrollados es de aproximadamente tres semanas de consumo.

El incremento esperado de la demanda de petrolíferos es pasar de 1,125 miles de barriles diarios a 1,546 miles de barriles para el año 2015, situación que sin importar si son o no productos refinados o terminados en México o en el extranjero, demandarán por lo menos un crecimiento del 60% en la infraestructura de almacenamiento, transporte y distribución.

Como comenté al inicio de esta charla estando todos de acuerdo en la grave situación financiera en la que se encuentra Petróleos Mexicanos, es necesario y urgente reformar el marco fiscal del organismo, y suponiendo que esto se aprobara, también es un hecho que los recursos adicionales que dicha reforma le generaría serán insuficientes para enfrentar todas las inversiones que en todas las etapas de la industria, exploración, extracción, refinación, y transporte, almacenamiento y distribución se tienen que hacer.

Si tomamos en cuenta que la inversión en la infraestructura de transporte, almacenamiento y distribución de los hidrocarburos y sus derivados, son las que menos retorno o aumento de valor le generan a nuestra renta petrolera y a las utilidades del organismo, tenemos que reconocer y concluir que es este un rubro en donde claramente debe de participar la inversión del sector privado y social, para hacerle frente a los grandes retos que en materia de infraestructura enfrentará Petróleos Mexicanos.

De esta manera, las reformas propuestas estarían sentando las bases que posibilitarían normar y regular de derecho, la participación de los sectores privados y sociales en los rubros de transporte, almacenamiento y distribución de petróleo y petrolíferos; una situación que de hecho se viene realizando desde hace algún tiempo, adecuando de esta manera la normatividad a la realidad económica y comercial preexistente y que en la práctica ha venido a solucionar las carencias de Petróleos Mexicanos en los rubros ya citados.

De esta manera, vemos con buenos ojos una reforma que en vez de innovar como algunos sustentan, tiene como finalidad crear el marco jurídico adecuado para asegurar y fortalecer un esquema de operación público-privado preexistente y que ha demostrado su eficacia y eficiencia desde hace varios años. Esta reforma define las reglas claras y los requisitos para que los sectores privados y sociales participen en los rubros de transporte, la participación en el rubro de construcción y operación de terminales, y en los procesos de distribución con mayor claridad y a mayor escala que la actual, rubros

estos en los que estos sectores han probado ser eficaces y eficientes y en los que han venido participado con pleno respeto a los esquemas que han permitido el marco jurídico existente.

NO quiero dejar de expresar que contrariamente al giro que se le ha venido dando a la propuesta de reformas, considero que mas que ser una propuesta innovadora, esta es una propuesta ordenadora, es decir, que viene a poner orden y a dar certidumbre a una realidad que se viene dando desde hace algunos años y que ha probado su eficiencia y su posibilidad de éxito: la participación de los sectores privados y sociales en el transporte, almacenamiento y distribución del petróleo, de los productos que se obtienen de su refinación y de los petroquímicos, de esta manera no me queda mas que solicitar a los señores legisladores, que aprovechen la oportunidad histórica que se les presenta de aprobar esta regulación pues con ello se dará certidumbre a operaciones que de todas maneras se vienen dando bajo otros esquemas de operación, así como posibilitar la participación activa del sector privado y social, sectores que ha venido coadyuvando e impulsando estas actividades en beneficio de los consumidores finales de dichos productos y sin cuya participación en estos rubros hubiera ocasionado una crisis por falta de posibilidades financieras de Petróleos Mexicanos.