

México camina hacia su reforma energética

[Kinga Brudzinska](#)

Los cambios legislativos para abrir las puertas a la inversión extranjera y a proyectos privados buscan fortalecer la economía del país. Sin embargo, la controversia al respecto continúa en un país rico en reservas petroleras.



Vista aérea de la explotación petrolera Centenario en el Golfo de México.

Omar Torres/AFP/Getty Images

El proyecto de reforma energética iniciado el pasado diciembre en México era un eje central del ambicioso programa del presidente Enrique Peña Nieto para fortalecer al Estado mexicano. Entre todas las recientes reformas –como, por ejemplo, las del mercado de trabajo, las telecomunicaciones, las finanzas públicas o la educación–, la ley de energía es, desde luego, la más destacable. No solo porque pone punto final al monopolio de casi ocho décadas de la empresa estatal de petróleo y gas, Petróleos Mexicanos (Pemex), sobre la exploración y la

producción, sino también porque abre el sector para la refinería y la comercialización de estos dos combustibles.

La reforma tampoco tiene precedentes ya que es incluso más completa de lo que era la propuesta original. Como ejemplo, la inclusión de distintos, y nuevos, tipos de contratos: acuerdos de servicios, contratos de utilidad compartida, contratos de producción compartida y licencias. Si se implementa en su totalidad puede marcar un antes y un después en la renovación de México.

El gobierno mexicano calcula que las reformas impulsarían la producción de petróleo hasta alcanzar los 3 millones de barriles diarios en 2018 y los 3,5 millones en 2025. También fomentarían la inversión extranjera directa, aumentarían la tasa de crecimiento del PIB (en un 2% adicional para 2025), crearían más de dos millones de puestos de trabajo durante los próximos diez años y reforzarían la independencia energética de México. Un factor clave a la hora de definir la profundidad de las reformas y lo abierto a extranjeros que quedará el sector energético será sin duda la legislación que implemente esta reforma, que se espera para abril de este año. Ésta definirá los detalles sobre cómo se van a valorar los campos de hidrocarburos, el proceso de pujas que se va a usar y la naturaleza exacta de los contratos.

Sin duda, estos cambios son en buena medida un movimiento político por parte del partido gobernante. Tras doce años en la oposición y después de haber bloqueado reformas energéticas similares en 2010, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) está de vuelta en el poder y quiere probar que es capaz de gobernar con más eficacia que su predecesor, el Partido de Acción Nacional (PAN). Por otro lado, la reforma fue el resultado de una inteligente estrategia de coalición y del acuerdo Pacto por México que los tres partidos principales, el PRI, el PAN y el Partido de la Revolución Democrática (PRD), firmaron en diciembre de 2012.

Desde el comienzo, estaba bien claro que el izquierdista PRD no aceptaría ninguna reforma constitucional que abriera el sector de la energía a la inversión extranjera. A pesar de eso, el pacto se puso en marcha, y cuando hubo que votar sobre la reforma del sector de la energía, los votos conjuntos del PRI y el PAN fueron suficientes para aprobar las reformas constitucionales. Hoy, el PRD está entre los partidos que acusan al PRI y al PAN de "traición", de favorecer al capital extranjero y de turbios intentos de privatización de Pemex.

La reforma energética fue posible gracias a los cambios constitucionales de los artículos 25, 27 y 28. Desde 1938 la Carta Magna mexicana había cedido la titularidad del petróleo y el gas al Estado y legitimado el monopolio estatal sobre las actividades relacionadas con él. Las intenciones de los cambios son abrir la industria energética mexicana, bajo condiciones definidas específicamente, a una mayor participación de otros actores privados, mexicanos e

internacionales, y fomentar el desarrollo y expansión del sector.

Aunque el Estado continúa siendo el único propietario de los recursos, de ahora en adelante, podrá establecer contratos con entidades privadas y extranjeras. La ley prevé un límite del 50% de inversiones privadas en los proyectos llevados a cabo conjuntamente con Pemex, e incluye una advertencia que impide a estas compañías solicitar la propiedad de los recursos extractados.

La legislación cambia también el régimen fiscal al rebajar la carga impositiva. Promueve, en consecuencia, la eficiencia económica de las empresas involucradas en proyectos con Petróleos Mexicanos. Con esto, se ha redefinido la relación entre Pemex y el gobierno. Dicha empresa estatal logra ahora una mayor autonomía pero se exige de ella que se convierta en una empresa rentable. Y esto debería conducir a diversos cambios en la compañía, como a un aumento de la productividad.

Los cambios incluyen también la creación del Fondo Mexicano del Petróleo, que sería el responsable de recibir, administrar y distribuir los ingresos derivados del petróleo y del gas. La creación de un Fondo de este tipo no solo protege los ingresos del petróleo de la posibilidad de ser empleados con propósitos políticos, sino que, sobre todo, protege la reforma energética de cualquier futuro intento de revertirla mediante un referéndum. Una iniciativa que los partidos de izquierda pretenden llevar a la práctica en 2015 aunque la Constitución prohíbe expresamente la celebración de consultas de este tipo sobre asuntos relacionados con los ingresos y gastos del Estado.

Además de las fuertes connotaciones políticas, existen sólidas razones económicas que subyacen a estos cambios sustanciales en el sector energético del país. El sector de los hidrocarburos de México se ha perdido décadas de progreso en términos de modernización y avances tecnológicos. Un declive de la producción en el importante yacimiento petrolífero de Cantarell, la falta de tecnología para explorar y extraer los recursos de esquisto en los fondos marinos, y el crecimiento del PIB más bajo desde la recesión de 2009 (calculado en solo un 1,3% en 2013) han reforzado los argumentos a favor de ambiciosas reformas en el sector energético.

La producción de crudo ya ha estado cayendo durante 10 años, desde su punto más alto en 2004 con 3,4 millones de barriles diarios hasta los 2,5 millones en 2013. Otro problema ha sido el robo de petróleo de oleoductos e instalaciones, algo común en México pero que se ha triplicado en el último año; según Duncan Wood, del *think tank* Wilson Centre, con sede en Estados Unidos, se han producido 2.167 incidentes en 2013 en comparación con los 749 de 2012. Esto se trasladó en pérdidas en el presupuesto nacional pues Pemex generalmente

financia aproximadamente un tercio del mismo.

La reforma energética puede ser un punto de inflexión para México si se cumplen tres condiciones que resultan, sin embargo, difíciles de equilibrar. La primera es la necesidad de lograr transparencia y crear un entorno plenamente competitivo para los inversores. Esto dependerá de las regulaciones que desarrollen la reforma que serán presentadas al Congreso de México, proporcionando una clarificación adicional sobre cómo pueden invertir las empresas en relación, por ejemplo, a los tipos y cantidades de los impuestos así como las tarifas de los contratos y las licencias públicas. Si, como se ha anunciado, las actividades de exploración y explotación serán permitidas solamente sobre la base de contratos que no son proporcionales al nivel de riesgo, puede que muchas empresas pierdan interés en hacer estas inversiones.

En segundo lugar, la condición de que la reforma se traduzca en una distribución de ingresos que afecte a todos los ciudadanos mexicanos y no a solo los pocos que se beneficiaron del monopolio de Pemex durante los últimos 75 años. Teniendo en cuenta el pasado del PRI y su dominio ininterrumpido de la escena política mexicana durante más de 70 años el entusiasmo por la reforma entre los mexicanos de a pie es mucho menor. A esto se añade el hecho de que todavía se ve a Pemex como un fuerte símbolo de la soberanía nacional. Aunque un 53% de los participantes en una encuesta de la empresa de investigación Vianovo se mostraban a favor de la reforma, solo un 22% creía que esta debería convertirse en una prioridad del actual gobierno.

En tercer lugar, la reforma energética no es una solución para los males del país como los altos niveles de violencia, corrupción y desigualdad de renta. Los inversores extranjeros estarán desde luego muy atentos a las iniciativas para combatir la corrupción y reducir el crimen, que ahora son un factor de disuasión para que se comprometan en proyectos a largo plazo.

Dado el reciente apoyo del Congreso a la reforma energética existen pocos riesgos de que la legislación secundaria pueda aguar su contenido. El gobierno del PRI, que ya sacrificó su Pacto por México, se asegurará de que se aprueben los reglamentos hasta la fecha de plazo establecida por la Constitución.

Hay mucho en juego para los intereses de las empresas extranjeras o locales pues los cambios constitucionales adoptados, y, sobre todo, la posibilidad de crear *joint ventures* con Pemex, permite a las compañías mexicanas y extranjeras acceder a una de las mayores reservas mundiales tanto de petróleo convencional como de recursos no convencionales. Las reservas petrolíferas probadas de México se calculan actualmente en 11.400 millones de barriles, ocupando el país el puesto 18 a nivel global. En 2012, Petróleos Mexicanos estimó el potencial de gas de esquisto del país en 4,2 billones de metros cúbicos y 31.900 millones de barriles de

petróleo de esquisto y condensados, sus reservas no convencionales se sitúan en el cuarto puesto del mundo.

Artículos relacionados

- [Las Américas serán la capital mundial de la energía.](#) **Amy Myers Jaffe**
- [Depende: OPEP, el cártel incomprendido.](#) **Andrés Cala**
- [La Lista: los mayores yacimientos de petróleo sin explotar.](#) **Jerome Chen**
- [Entrevista a México.](#) **Lorea Canales**

Fecha de creación

19 marzo, 2014