



MÉXICO[®]

MESA REDONDA SOBRE ENERGÍA

2020

- INFORME -



INSTITUTO DE
LAS AMÉRICAS[®]

Introducción



El pasado 25 y 26 de febrero se dieron cita directores de empresas, funcionarios de gobierno y actores clave para dialogar y expresar sus puntos de vista y su percepción respecto a la situación energética actual y las políticas energéticas en la actual administración del presidente Andrés Manuel López Obrador, y cómo éstas pudieran afectar el desarrollo económico del país.

Ante un panorama económico nada favorable para el país, las agencias calificadoras apuntan otras señales de alerta para la economía mexicana, como son políticas públicas en materia energética, como el rescate financiero de Petróleos Mexicanos (PEMEX) y la construcción de la refinería en Dos Bocas, Tabasco. En este contexto, la industria privada se pregunta si habrá un espacio para que las empresas productivas del Estado y la industria privada puedan coexistir en México, esto para el beneficio de la economía y el desarrollo del país.

En el segundo año de la administración del presidente López Obrador muchas son las preguntas que surgen desde la iniciativa privada con respecto al rumbo que la política energética está tomando. Sin duda México requiere de los empresarios para fortalecer la economía y la infraestructura del país; sin embargo, aún falta por definir en qué proyectos pueden participar los inversionistas. Este panorama complica la situación hacia el futuro del sector, no solo en lo privado, sino también para las empresas del Estado.

Con la transición gubernamental, muchas de las expectativas se centraron en el proyecto propuesto por el gobierno entrante, disminuir la dependencia energética del exterior e impulsar el sector energético mexicano, convirtiéndolo en uno de los principales motores del desarrollo nacional. Un aspecto importante es que la propuesta no se traducía en una “regresión” a la época de Lázaro Cárdenas, sino que confiaba la encomienda no sólo a Pemex, sino también a las empresas privadas, nacionales o extranjeras, que desde el marco de la reforma energética del sexenio anterior participan en el sector. No obstante, el gobierno parece detener el uso pleno de las herramientas de la reforma para potenciar a la empresa estatal. Por ejemplo, en vez de un

modelo de asociación con el sector privado, la nueva administración ha apostado por un modelo de subcontratación de servicios.

De cualquier manera, los actores están a la espera de la reactivación de las rondas petroleras, aunque se desconoce si se llevarán a cabo, y si habrá nuevas obligaciones y regulaciones. Este es el escenario que tiene México en el 2020, mientras aguarda la publicación de un Programa de Infraestructura que reactive la inversión privada y que pueda explotar las oportunidades que el país tiene para salir adelante ante un lento crecimiento de la economía.

Macroeconómico Financiero de la Energía 2020



En esta mesa se reconoció que el sector energético en el mundo se encuentra en un contexto complicado, las empresas petroleras no atraen capital y se enfrentan a mayores exigencias por parte de los inversionistas. Hoy es complicado encontrar una razón para invertir en hidrocarburos, cuando existen diversas plataformas en las cuales se puede generar un mejor rendimiento. La energía fósil parece ir perdiendo su competitividad ante un escenario de cambio climático y la inclinación hacia tecnologías limpias.

No obstante, poco a poco se han explorado otras formas de extraer mayor cantidad de hidrocarburos para tener ganancias superiores; así, la perforación y evaluación de yacimientos no convencionales resulta una medida atractiva para la industria. Sin embargo, este tipo de prácticas son controversiales en muchos países por el potencial daño al medio ambiente, como en México, lo que se refleja en que la legislación en algunos de estos países no lo permita o como en Colombia que hasta este año se tomaron medidas para la exploración mediante ese tipo de mecanismos. Estas prácticas, que en su momento eran costosas, se han abaratado; no obstante, por la problemática que conlleva, su financiamiento se vuelve más complicado.

México, en cuanto al sector petróleo, enfrenta un contexto adverso derivado de dos factores. Primero, porque la reforma energética sin duda fue un gran paso para proveer certeza, en algunas áreas todavía hay necesidad de clarificación. Como segundo punto está el hecho que existe una indefinición de rumbo, pues de momento al no tener un plan de infraestructura que fije la ruta y aclare el panorama, el sector privado está a expensas de si participará o no en el desarrollo de campos petroleros.

De momento la inversión privada participa activamente a su propio ritmo, al igual que de la mano de Pemex, siendo este último el que reporta la mayor producción. Justo es ahí donde se encuentra el reto para la actual administración: Hasta qué punto se dejará entrar a las empresas y cuáles serán las condiciones bajo las cuales se les permita contribuir.

Más allá de si este tipo de medidas significan una privatización o no del sector, lo que se debe dejar claro es las reglas de juego, tanto para particulares como para el propio gobierno. Por tanto, lo que requiere la industria es certeza jurídica, estabilidad regulatoria y contractual. Sin ello, se pueden materializar diversos riesgos siendo algunos de ellos los siguientes:

Riesgo regulatorio. Como ya se mencionó, la reforma energética se instrumentó de forma muy rápida y aunque todavía existen áreas que regular, cuenta con áreas de oportunidad para simplificar la regulación.

Riesgo financiero. Ante el escenario de incertidumbre y la falta de directrices podríamos observar un desplazamiento regional de las inversiones. Esto es, que los posibles inversores que venían a México se desvíen a otros destinos.

Riesgo operativo. Otro de los posibles retos es el de seguridad de las instalaciones, que no solo conlleva situaciones de efervescencia social, sino aquéllos no tan evidentes como los cibernéticos, climáticos, entre otros, cuestiones en las que se debe tener cuidado.

Riesgos reputacionales. Proyectos cuya ruta crítica es crucial para su rentabilidad, están sufriendo retrasos importantes derivado de impactos socioambientales no considerados adecuadamente.

Riesgo de política pública. Existe incertidumbre ante la falta de un plan sectorial de energía y programas de transición energética.

El reto radica en mantener y acelerar la implementación de la reforma energética, para tener la posibilidad de mejorar la perspectiva. Ahora que se conocen las áreas de oportunidad es momento de mejorarla. La optimización regulatoria resulta necesaria junto con una agenda de mitigación de riesgos.

Ante la carencia de directrices claras, los bancos no han evaluado proyectos surgidos de las nuevas políticas públicas, todo tiene que ver con planes diseñados con base en la reforma energética. Así, en la parte de energías renovables han encontrado un nicho. No obstante, para invertir se requiere de reglas claras.

Uno de los retos principales es que las instituciones que hacen la política pública tienen capacidades limitadas, lo cual se traduce en mayores tiempos de respuesta en los trámites e incluso hay duplicidad de requisitos. En ese sentido, no sólo los privados requieren mayor agilidad y simplificación administrativa, también Pemex y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) necesitan lo mismo. El presidente ha hablado de la burocracia de los reguladores y lo complicado de obtener permisos. Es necesario una reingeniería de procesos tanto en la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) como en la Comisión Reguladora de Energía (CRE), que mejore los trámites que ofrecen. Así, lo que requiere el sector es la optimización regulatoria, la eficiencia operativa y un modelo de regulación basado en los posibles riesgos.

Sin embargo, modificar las reglas no significa que éstas se implementen de inmediato. Aunque existen áreas de oportunidad normativas en la reforma energética, el hecho de publicar modificaciones a la misma no tiene por efecto su implementación. Se requiere dejar la ilusión de control, derivada de la creación excesiva de normas y comenzar a cuidar que estas disposiciones se cumplan como fueron concebidas. Es ahí donde los inversores encuentran una de las áreas de oportunidad de la nueva administración, pues se requiere de certeza jurídica en los contratos que celebre con el Estado.



Petróleo y las Metas de Producción



En esta sesión se comentó sobre la perspectiva del aumento en la producción diaria de petróleo del país. Hay quienes perciben la meta de producción de 2.4 millones de barriles por día para el final del sexenio como demasiado optimista, considerando al menos dos elementos, por un lado, la maduración de los principales campos que aportan a la producción de PEMEX, y por el otro, que en los últimos años se ha

abandonado la exploración de nuevos activos por parte de PEMEX, esto último derivado de su alto nivel de endeudamiento y de la naturaleza riesgosa que involucran las actividades de exploración.

Por otra parte, aunque la CNH tiene proyectado un crecimiento en los volúmenes de producción, estas estimaciones suelen ser más optimistas en relación con las de la iniciativa privada, al no tener en cuenta varios factores de riesgo que pudieran resultar en una merma de la producción. Si bien, se ve posible un incremento significativo de la producción, se comentó que no se puede vislumbrar cuándo se pueda ver reflejado. Todo lo anterior debe tenerse en consideración para poder evaluar si el presupuesto de más de 500 mil millones de pesos aprobado para PEMEX, según el Presupuesto de Egresos de la Federación 2020, sería aprovechado de manera óptima o si requerirá nuevamente de un aumento de recursos financieros.

Aunque se comentó que la tasa de éxito en México es muy alta, se recomendó que se diseñen incentivos para que las empresas privadas aumenten sus actividades de exploración, ya que existen exigencias por parte del gobierno federal para llevar a cabo la exploración en dos años y que de esta manera aporten a la producción diaria de petróleo.

A la fecha, los combustibles fósiles juegan un papel imprescindible en la industria del transporte y su explotación está asegurada durante las siguientes dos décadas conforme acelera la transición a las energías renovables, pero una cosa es cierta: cada día se hace más escaso el financiamiento de capital para llevar a cabo proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos, a raíz de la incertidumbre global, de acuerdo con los comentarios de los expertos panelistas. La industria del petróleo moderna está sujeta a un gran reto tecnológico i.e. explotar de manera eficiente y económica las reservas petroleras globales, cuando antes el reto era únicamente la localización de dichas reservas petroleras.

Actualización sobre la Refinería en Dos Bocas



Uno de los megaproyectos anunciados, y la “joya de la corona” desde la precampaña del presidente López Obrador, es la construcción de una refinería en Dos Bocas, Tabasco. Dicho proyecto se alinea a sus objetivos en materia de soberanía energética, ante un hecho innegable, los volúmenes de importación de gasolinas provenientes de Estados Unidos (EE. UU.) en los últimos diez años muestran una tendencia cada vez mayor. Esto a su vez es consecuencia de los niveles tan bajos de capacidad en los que operan las seis refinerías en México.

Se compartió de manera breve una actualización sobre el progreso de la refinería en Dos Bocas, haciendo alusión al hecho de contar con el respaldo del estudio de Manifestación de Impacto Ambiental -realizada por la misma Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA)- y de la consulta pública, ambas llevadas a cabo en 2019. Se mencionó que para la construcción de la refinería se establecieron cinco términos obligatorios y catorce condicionantes enfocadas en la protección de los bienes y servicios ambientales y la seguridad en las personas, de las que el Gobierno Federal se hace responsable.

En la sesión se señaló que un elemento a considerar es que la refinería de Dos Bocas por sí sola no será capaz de lograr la autosuficiencia energética que se ha planteado. En virtud de la capacidad y la configuración anunciada se necesitarían aproximadamente seis refinerías para que México lograra eliminar las importaciones de gasolina hacia finales del sexenio. La alternativa sería una combinación de políticas donde además de la construcción de la refinería sería necesario aumentar la utilización del resto del Sistema Nacional de Refinación e incrementar la producción de gasolinas en el país. Una combinación ambiciosa para el plazo y el presupuesto que se tiene contemplado. Esto último también apunta a la importancia de contemplar medidas orientadas a contener el crecimiento en la demanda de combustibles fósiles para transporte respecto a otras alternativas en el mercado que permitirían reducir gradualmente el nivel de exposición a importaciones de los EE. UU.

En este sentido, se hizo hincapié durante la conversación que el construir una refinería, como lo tiene proyectado PEMEX no es un proyecto único. Existen iniciativas similares en la región y plantas ya en construcción en otras partes del mundo. Eso habla de una estrategia global para atender las necesidades de combustibles, pero también del riesgo de que Dos Bocas tenga que competir en un mercado con una sobrecapacidad de oferta en las siguientes décadas.

Un dato crítico para la discusión fue que, a partir del año 2027, la tendencia de crecimiento de gasolinas alcanzará un “pico”, de tal manera que la demanda de gasolinas tenderá a contraerse a partir de ese momento. Información fundamental de los mercados que debe de tomarse en cuenta al momento de construir una refinería, ya que este “pico” representa un riesgo económico para la nueva refinería.

Finalmente, se subrayó la importancia de una política pública orientada a optimizar el suministro de refinados a nivel nacional, de manera tal que un proyecto como Dos Bocas pueda tener el mejor impacto en la matriz de suministro. Esto incluye no sólo reconocer el papel de la iniciativa privada en la construcción de terminales, ductos y capacidad de almacenamiento, sino también la importancia de un organismo autónomo que pueda asegurar el acceso abierto a la capacidad existente. Es decir, seguir un modelo similar al aplicado con el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS) pero orientado a la infraestructura de crudo y/o refinados.

Gas Natural



En México se habla mucho de petróleo, pero no de gas. Se sabe que el recurso es necesario y que la producción nacional de gas ha ido a la baja, por lo que hoy en día existe la necesidad de importarlo de EE. UU. principalmente. El cálculo que se tiene es que el 30% de las necesidades energéticas del país se satisface con gas natural y año con año este número va en aumento.

El Plan Nacional de Desarrollo habla de una necesidad de aumentar la producción, pero no lo suficiente para el desarrollo. En este momento el 71% del gas natural que consume México es de importación y para el final del 2024 será el 81%. Lo que debe preocupar a la industria.

En el caso del petróleo tenemos la posibilidad de una suficiencia energética respecto de la producción. No podemos decir lo mismo del gas cuando el 71% de nuestras necesidades son de este recurso y de esto el 98% se lo estamos comprando a un solo país.

En cuanto al *midstream*, se afirmó que existe una gran demanda de gas natural y que esta tendencia irá en aumento. Esto representa una oportunidad para optimizar el suministro de este combustible al país y que al mismo tiempo se estimule la construcción de nueva infraestructura estratégica que asegure la continuidad del suministro de gas natural, utilizado comúnmente como principal combustible en las Centrales de Ciclo Combinado (CCC) para la generación de electricidad.

A pesar de que EE. UU. es quien provee de casi la totalidad del gas natural a México, es necesario tomar en cuenta que México no es su único cliente. Las empresas norteamericanas pueden venderle a quien deseen y se sabe que hay una intención de hacerlo. Por lo que asegurar que el precio se mantendrá en los niveles de hoy por un tiempo mayor está en duda; en el corto plazo es probable, pero el país vecino del norte comienza a construir infraestructura para poder enviar gas a Europa. Por ende, es una preocupación de seguridad nacional depender tanto de un solo proveedor y se debe poner énfasis en la forma de obtener el recurso.

El contexto mundial ha puesto a México en una posición en la cual se puede beneficiar de los precios a los cuales tiene acceso al gas. La fórmula sin duda es la adecuada infraestructura y la baja de los precios que tal pareciera seguirá, por lo menos durante el 2020. Hoy en día los precios del Gas Natural Licuado (GNL) están alrededor de 3 dólares cuando hace seis meses estaba en 15. México tiene capacidad de importar, sin embargo, hace falta liberar la capacidad existente.

El gas natural es el motor de desarrollo económico, ejemplo de ello es Monterrey. Diversos empresarios dan cuenta que donde se ponga un ducto habrá desarrollo y crecimiento. Aunado a ello el gas natural sigue siendo la opción más barata para producir electricidad.

Una de las ventajas que se tienen es que se cuenta con las entradas; sin embargo, hay retrasos en el centro y sur del país para que el recurso llegue a los usuarios finales. No se está explotando al 100% la parte norte del

país porque falta impulsar el mercado secundario. Los estados que tienen más entrada de gas son los que están en la frontera norte, mientras que las entidades federativas del sur (Yucatán, Quintana Roo, Chiapas) no tienen suficiente acceso. El gas es muy importante pues ahí está el futuro del país. Derivado de lo anterior, algunos de los retos que existen son:

- La creación de infraestructura suficiente
- Mayor apoyo del gobierno federal
- Certeza jurídica en los contratos
- Procurar la no satanización del paso del gas por ciertas zonas

En México hay muchas áreas en las que se pueden obtener hidrocarburos. Sin embargo, un desafío extra es que se requiere de incentivos positivos para los dueños de la tierra y los gobiernos subnacionales para que participen de estos proyectos. Por lo cual, alinear los incentivos de los municipios, las entidades federativas y los propietarios de la tierra resulta prioritario para un mejor desarrollo de este sector.

Electricidad



El panorama energético en México parece favorecer a los combustibles fósiles en cuanto a competitividad se refiere, lo anterior se fundamenta tanto en señales internas como externas. Por un lado, el presidente López Obrador anunció la construcción de dos nuevas Centrales de Ciclo Combinado y de un gasoducto para abastecerlas; por el otro, en el mercado internacional los precios del gas natural son históricamente bajos, alcanzaron niveles por debajo de los 3 dólares por millón de

BTU. Es por esto, que la coyuntura augura que los combustibles fósiles seguirán teniendo un papel preponderante en la generación de electricidad durante el siguiente sexenio.

Los inversionistas y actores del sector privado pueden esperar la presentación por parte del Gobierno Federal del plan de inversión público-privada para el sector energético, cuya fecha de presentación estaba prevista para finales de febrero 2020, con la finalidad de obtener algún tipo de señal con la cual sería más fácil detectar las áreas de oportunidad y que de esta manera, se pueda trazar la ruta de acción.

En la última parte de la mesa redonda se abundó sobre la incertidumbre ocasionada tanto por el Gobierno Federal, como por los órganos reguladores, donde el regulador mandó una señal y el gobierno otra. El presidente López Obrador ha afirmado que sí existe la intención de que la industria privada invierta en el sector energía y por otra, los representantes de las empresas privadas sostienen que frecuentemente se encuentran con “frenos” burocráticos por parte de la CRE, quien funge como órgano regulador, al momento de obtener permisos para la construcción y operación.

Se recomendó que la industria haga uso de su voz para manifestar sus inconformidades y que no renuncie a sus derechos, que funjan como contrapeso y que defiendan su posición mediante el uso de los mecanismos jurídicos, como los amparos, argumentando que la inversión privada para la generación de electricidad es esencial.

Conclusión

Una serie de riesgos percibidos en el sector energético hacen que tanto la obtención de un permiso, como la operación y construcción se vuelvan cada vez más complicados en México destacando los siguientes:

- Riesgos regulatorios
- Riesgos financieros
- Riesgos operativos
- Riesgos climáticos
- Riesgos reputacionales

Se reafirmó que México es un país muy rico en recursos naturales y que existe deseo por parte del sector privado para invertir y aprovecharlos. No obstante, si el Gobierno Federal desea que más capital privado se invierta en los proyectos de energía, los órganos reguladores y el Gobierno Federal deberán proveer certidumbre jurídica, contractual y regulatoria y optimizar los procesos burocráticos para conseguir permisos para entrar al mercado. Y que, partiendo de estas premisas, se pueda encontrar un punto de equilibrio en donde las principales empresas productivas del Estado -PEMEX y CFE- y las empresas privadas puedan coexistir y que esto se traduzca en beneficios económicos, ambientales y sociales para todos.

El Instituto de las Américas agradece la colaboración para este informe de **Jorge Alberto De La Garma**, Ingeniero en Petróleo por el Instituto Politécnico Nacional y a **Alberto Díaz Alavez**, Asistente de Investigación en el Programa de Energía en el Colegio de México.

