

Consolidación de la Reforma para Petróleo y Gas en México

La reforma energética de México es, ahora más que nunca, un tema de suma importancia gracias a su rápida evolución y progreso. Al encontrarse en el periodo de consolidación podemos observar que ésta será una de las etapas más complejas puesto que busca el fortalecimiento de las instituciones, el aseguramiento de la transparencia, la inversión y la continuidad en el sector de petróleo y gas en México.

Para lograr la consolidación, la reforma energética requiere de la atención y el diálogo entre toda la gama de actores relevantes en el país. El año 2016 terminó en una trayectoria optimista ya que se superaron las expectativas con la ronda de licitaciones para la exploración de petróleo y gas en aguas profundas y la subasta para el proyecto Trion de Pemex. Sin embargo, quedan pendientes importantes preguntas relacionadas con la consolidación de la reforma, así como sobre el entorno institucional y regulatorio a medida que comienza el 2017.



Nuestra mesa redonda ejecutiva convocó paneles orientados a informar, evaluar y generar discusiones centradas en resultados y en inversión. Las discusiones se enfocaron en: regulaciones y consolidación regulatoria, consolidación de la Reforma

para petróleo y gas y el papel de Pemex en el panorama posreforma. Uno de los temas esenciales discutidos fue la excesiva burocracia por la que deben pasar actualmente las empresas y operadores del sector energético, con múltiples reguladores y solapamiento regulatorio, lo que implica tener que obtener varios permisos y aprobaciones.

Sumado a esto, el reciente reporte sobre las recomendaciones de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo

Económico, OECD, para los entes regulatorios de México, se enfoca en recomendaciones clave que incluyen:

- La importancia de la consolidación del trabajo de los órganos regulatorios, los cuales deben promover la operación del Consejo de Coordinación del Sector Energético (CCSE) con el fin de minimizar la duplicación del trabajo.
- La necesidad esencial de crear una ventanilla única para tramitar las licencias y permisos.
- Modificar el marco legal de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, ASEA.
- Que los tres entes reguladores consideren desarrollar presupuestos multianuales para mantener autonomía fiscal, gozar de estabilidad y facilitar la planeación a largo plazo y al mismo tiempo, evadir la presión o influencia políticas innecesarias.
- Mantener un diálogo estructurado entre los entes reguladores y el Congreso.

De la misma forma, el Ministro de Energía, Pedro Joaquín Coldwell, ha expresado de manera abierta y puntual que los reguladores han llegado a ser garantes clave para la competencia y el adecuado funcionamiento de los mercados en tiempos pos reforma energética, incluyendo que han mantenido y supervisado la protección de la transparencia en cuanto a la emisión de los permisos y la concesión de contratos por parte del Estado.

Más allá del papel crítico de los reguladores, para lograr las metas de la reforma energética, la regulación debe ser clara, sensata, responsable y práctica. Estas características generan negocios exitosos y además son indispensables para poder tener mayor acceso a la ciencia y tecnología, procesos consultivos, innovación y apertura al cambio. Expertos señalaron que debemos ser prácticos, sensibles a la causa, a las operaciones diarias de millones de dólares, a los productos susceptibles al precio del petróleo y gas, al igual que la inmersión de la industria en el desarrollo de las regulaciones, así como estar a la vanguardia de tecnología acorde al siglo XXI. Por lo que hay un consenso que mientras haya muchas oportunidades, habrá muchas actividades.

¿Qué tipo de regulación quiere y requiere la industria?

Clara

- Escrita de manera clara
- Fácil de entender
- Transparente
- Aplicada manera consistente
- No engorrosa
- Sin duplicación
- De clase mundial
- Un modelo para otros

Sensata

- Desarrollada a través de un proceso de consulta
- Indicadores de desempeño y resultados medibles
- Libertad para innovar, que se pueda adecuar a cambios
- Mejores prácticas de la industria, colaborativa

Responsable

- Seguridad como primera prioridad
- Estándares mínimos para equipo crítico
- Ambiental y socialmente responsable
- Basada en la mejor ciencia e ingeniería disponible

Práctica

- Sencilla, apropiada, Siglo 21
- Ventanilla única
- Adecuada, sólida
- Proactiva, no reactiva
- Sensible a los costos, realista
- "Paperless", electrónica
- Institucionalmente fortalecida
- Con visión de largo plazo

REFERENCIA: Grupo de Energía de la Cámara de Comercio Británica.

Regulaciones y Consolidación Regulatoria Logros de la Reforma

México ha logrado avances importantes en el tema regulatorio de la reforma energética y un claro ejemplo es la consolidación de las diferentes instituciones como la ASEA, que comenzó a desarrollarse y activarse en un periodo de dos años hasta lograr su adecuación legal, mejores esquemas de gobernanza interna y solidificación como un órgano gubernamental con plazos y criterios técnicos altos.

Hoy, la ASEA cuenta con ingeniería reglamentaria para su estructura e implementación y construye un presupuesto de planeación sustentable con diversificación de las fuentes de presupuestos.

Opiniones de la industria nacional e internacional resaltan la importancia de los reguladores, no sin mencionar que las autoridades mexicanas han desempeñado un gran papel en cuestión de regulación y de monetización de los recursos energéticos de México para y hacia los mexicanos, principalmente en la etapa de consolidación regulatoria y su enfoque puntual en la configuración y simplificación. Del mismo modo, la industria ha mostrado su intención de trabajar con los entes gubernamentales en temas de inversión, de gestión del medioambiente y control de riesgo de la manera más equilibrada y especializada posible.

Pero en realidad y a pesar del apoyo de la industria ¿cómo está México en el estado regulatorio? La reforma energética es catalogada como la más emblemática y rica en

contenido, pero debe ser muy clara. Ejemplos internacionales de países como Chile, Colombia y Perú, muestran que es fundamental contar con una clara definición de la regulación energética y contar con total autonomía, duradera y exitosa a largo plazo con entes competentes para tomar decisiones políticas clave, así como mantener fuertes relaciones con los operadores de mercado.

México ha seguido ejemplos sobre las experiencias de la apertura del sector energético de países como Colombia y Brasil, donde los reguladores industriales han contado con modelos regulatorios sólidos. En este caso, la ASEA hizo notorios algunos puntos clave a desarrollar en el país como: a) contar con un modelo regulatorio basado en la medición y administración de riesgos, b) aumentar la transparencia, c) hacer toda la información pública y eliminando vacíos regulatorios, d) regular y definir la planeación en materia de vigilancia, y e) servir como una red viva de cooperación internacional y funcionar como una institución mundial como sus contrapartes de la Unión Europea, Reino Unido y Canadá.

En cuanto al panorama internacional y el fortalecimiento de las reformas energéticas y la consolidación regulatoria, existen pilares principales enfocados en el beneficio del país -no solo a los del gobierno-, sino a la protección de los inversionistas, a crear un ambiente de negocios competitivo, y a atender las necesidades del consumidor final a través de precios justos y calidad de los hidrocarburos. Un escenario favorable, sería que la empresa productiva del estado, Pemex, siga de cerca el ejemplo de otras compañías productoras del estado como Petrobras en Brasil. Esto con la finalidad de buscar una ecuación balanceada con relación al trabajo de coordinación con el regulador y determinar la necesidad de elaborar el mapa de ruta del proceso completo, el objetivo principal de su existencia y la colaboración en cuanto a la digitalización de la información para incrementar su efectividad.

Hoy en día, la reforma energética ha arrojado grandes resultados, como por ejemplo 28 contratos ya distribuidos, los cuales van reflejando la consolidación y cuentan con una base lo suficientemente robusta para sustentarlos. También, la última fase de la implementación de la reforma, ya cuenta con una serie de proyectos anunciados en temas de inversiones, proyectos para políticas de almacenamiento, y la apertura de retail o gasolineras.

Hay un consenso en la importancia en que todas las partes

interesadas deben convertirse en voceros de los beneficios de la reforma energética para suscitar confianza mutua, especialmente que la reforma ya logró la confianza de los inversionistas –que hoy en día suman 20 mil permisionarios, pero los enfoques se deben dirigir hacia la sociedad en general. El pueblo mexicano será capaz de entender la institucionalización de los órganos reguladores, una vez que sean totalmente transparentes. Los mejores voceros pueden ser los trabajadores de ASEA, que, junto con la industria, comparten un mismo objetivo de mejorar la regulación, el cuidado del medio ambiente y la sociedad. Además, la Asociación Mexicana de Empresas de Hidrocarburos, AMEXHI, representa a la mayoría de empresas que operan en el mercado y lleva una agenda para entender las preocupaciones de la industria, sus esquemas y objetivos.

Desafíos de la Reforma

Es de suma importancia diferenciar la consolidación a tiempo de la consolidación adecuada. En ocasiones es imprevisible un cambio de modelo energético, por lo que es indispensable contar con las herramientas adecuadas para persuadir al sector sobre los cambios de modelo y a su vez mantener la competitividad. La experiencia de la industria internacional en el país señala que sí es posible un cambio de modelo energético.

A lo largo de los años, México se ha enfrentado a todo tipo de modelos: abiertos, regulares, altamente regulados, basado en pesos y contrapesos, en el derecho soberano. Aunque un análisis legal revela que, debido a la complejidad de hacer un cambio de modelo, sugiere también que no es imposible. Finalmente, para determinar la necesidad de un cambio de modelo, es ideal consolidar el actual, incluyendo como prioridad el lanzamiento de rondas para conocer los resultados de la inversión.

La regulación debe ser responsable, tomando en cuenta el tema de seguridad como prioridad y basado en la mejor ciencia e ingeniería. La parte calificadora, los precios del petróleo, y las finanzas públicas de la industria y las inversiones con rendimiento en el largo plazo son prioritarias. Independientemente de un cambio de partido político en las elecciones presidenciales del 2018, el modelo debe de seguir.

El sistema de inversiones y el plan quinquenal en México,

arrojan señales a los inversionistas sobre los próximos lanzamientos de rondas, información que a la vez puede generar certidumbre en la industria al igual que conocimiento. Es indispensable, que las rondas sean frecuentes, de calidad y competitivas y con regulaciones eficientes basadas en la transparencia y en la reducción de costos de transacción.

Del mismo modo, convencer a la sociedad de los resultados es un proceso que implica paciencia a medida que se van viendo los resultados de las rondas. A pesar de ser una industria muy técnica, es indispensable educar a la sociedad en cuanto a los beneficios de la reforma y que se vea la continuidad en las instituciones, más allá de los planes sexenales, para así tener esa predictibilidad que disminuye la incertidumbre.

Para dar el siguiente paso en cuanto a la certidumbre de largo plazo y la institucionalización, la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) deben seguir manteniendo su solidez. Las dos instituciones cuentan actualmente con historial en términos de autonomía y trabajan como dependencias desconcentradas. Por lo que una de sus funciones clave para el éxito, es la continua toma de decisiones rápidas, concretas y transparentes, ofreciendo garantías de permanencia y de continuidad en términos de implementación, y mantenimiento de su capacidad institucional especializada y de capital humano.

Otro de los elementos para el éxito de la consolidación regulatoria de la reforma, es que pueda trascender ante cambios políticos, adaptarse y buscar las áreas de oportunidad. Siguiendo de cerca los ejemplos internacionales, la implementación en otros países ha sido exitosa, pero los cambios políticos con visiones contrastantes y la estructura energética han sido devastadores y han aminorado la consolidación, ya que vuelve a las regulaciones totalmente modificables y se vienen hacia abajo o se estancan.

Con el fin de continuar asegurando la eficiencia del marco regulatorio de la reforma energética es indispensable contar con la actual Oficialía de Partes Electrónica (OPE) de la Comisión Reguladora de Energía, la cual funge como herramienta tecnológica y administra el envío de las promociones electrónicas, así como permite a la CRE llevar a cabo las actuaciones electrónicas. Este portal es clave para la administración de los trámites y permisos otorgados por la entidad. Es además importante que los proyectos se visualicen con un

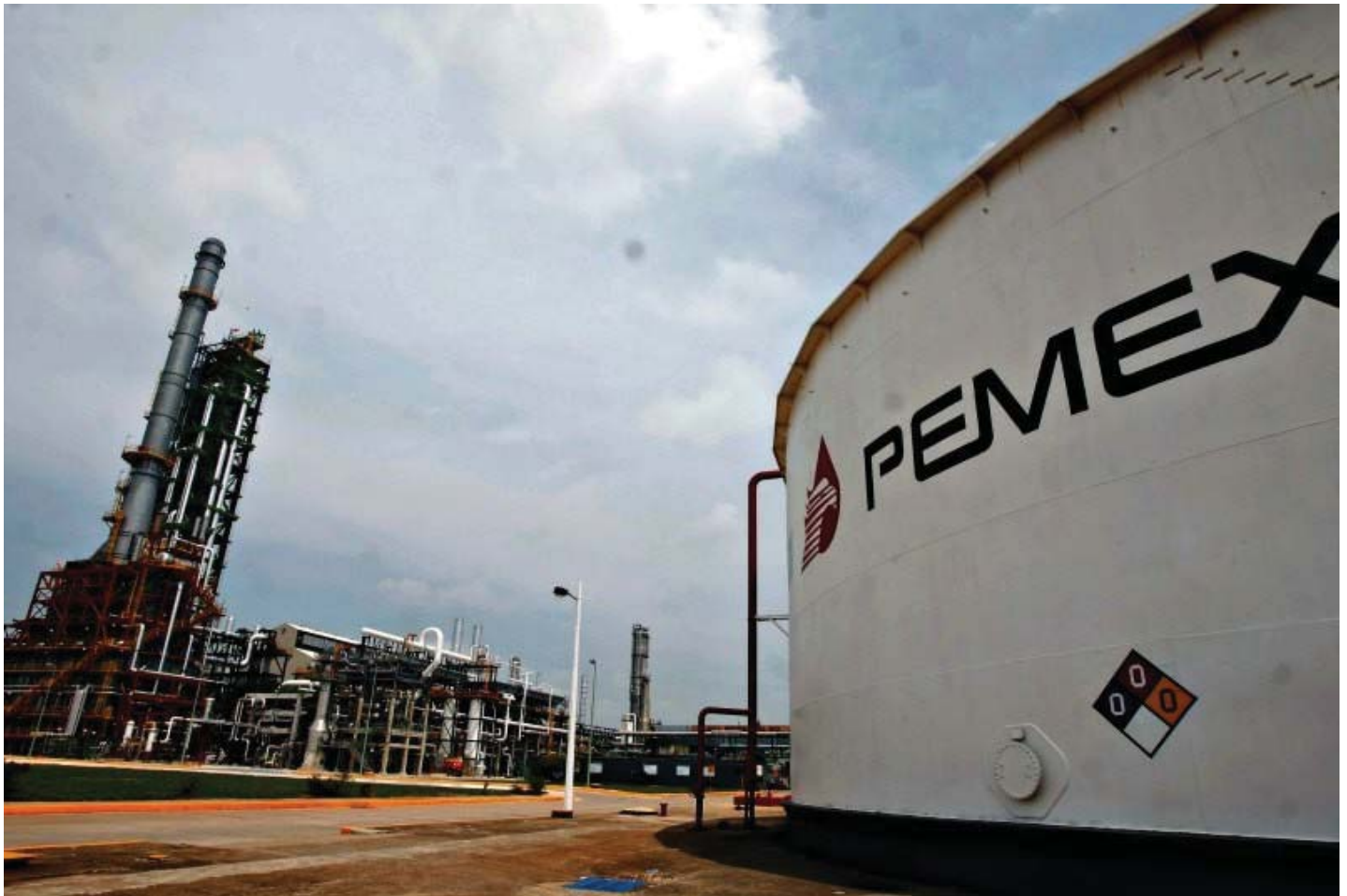
ciclo de vida, desde el objetivo hasta generar resultados para la sociedad, incluyan autoridades reguladoras estatales y federales en la plataforma de monitoreo, el proceso exacto del proyecto para coordinarlo durante su ciclo de vida.

Existe un reporte de la Agencia Internacional de Energía que menciona el posicionamiento de México en el 2040 y toma en cuenta que todos los logros alcanzados hasta el momento son el resultado del trabajo de 10 años, por lo que aclara que el país apunta a ser mayormente próspero en el futuro cercano.

Buscando el Equilibrio entre Gestión de Riesgos e Inversión

Si se cuenta con el marco legal y las reformas adecuadas, ¿qué se necesita hacer para evitar el estancamiento durante la implementación?

- Evaluación de impacto social. Es crítico tomar en cuenta a la sociedad haciendo énfasis en el desarrollo y la consulta indígena. Hoy en día, existen problemas de comunicación, además, las evaluaciones de impacto social no son de acceso público, por lo que deben implementarse medidas que refuercen la transparencia. Es imprescindible llevar la reforma desde la etapa de diseño a la de resultados con el objetivo de que la sociedad esté informada. Plantear los objetivos de inclusión en instrumentos conforme a la Agencia Internacional de Energía, y obligar al Estado a informar a la sociedad y al mismo tiempo, manteniendo la legitimidad, los códigos de ética y el sustento de confiabilidad.
- La licencia social para operar es uno de los temas más complicados con una vocación clara. Por lo que la información y el diálogo entre los ganadores de contratos y la sociedad son indispensables. La AMEXHI se preocupa por estos temas y ofrece oportunidades de diálogo “abierto” con buena comunicación e infraestructura.
- El tema de seguridad es crítico; se deben establecer medidas más visibles y compromisos más fuertes frente al crimen organizado. La normatividad ISO 45001, Norma Internacional de Sistemas de Gestión de Seguridad y Salud Laborales, es la norma alineada al sistema de seguridad, transparencia de trabajo, licencias para operar y control del medio ambiente.



El Papel de Pemex

El rol de Pemex hacia la consolidación de la reforma es vital, aunque desafortunadamente es percibido como empresa de baja eficiencia. La transformación de Pemex no es mínima y es importante señalar que tiene una capacidad de transformación histórica sublime. En 1964, durante la época de oro de Pemex, con Jesús Reyes, la empresa ya no operaba de manera productiva, por lo que hubo la necesidad de buscar nuevas áreas de oportunidad mediante la exploración del mar, razón por la cual se creó en Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) para realizar investigaciones alrededor del mundo, logrando resultados significativos. En esta época, México se encontraba en un modelo cerrado de exportaciones y era una economía más pequeña. Hoy en día, ejemplos como la Ronda 1.4, en la cual Pemex licitó sola y ganó varios proyectos, nos dice que el proceso de transformación de Pemex sí existe y lo está llevando a cabo, aunque lentamente, pero con expectativas de una nueva época de gran capacidad de imaginación y creación.

Finanzas

En términos de sustentabilidad financiera, Pemex aún tiene pérdidas financieras desde el 2015. Le ha tocado realizar su plan de negocios, analizar los planes anteriores con énfasis en el clúster, tomar medidas de producción de crudo, y adecuar la logística downstream de la parte empresarial. Pemex igualmente, debe dedicar atención a las pérdidas, desde la visión de la Secretaria de Hacienda y Crédito Público (SHCP) como aportador de recursos, énfasis en que actualmente las finanzas públicas dependen menos de Pemex y dicha situación disminuye la presión y reglas volumétricas. Además, se ha hecho evidente que el respaldo del soberano no alcanza para cualquier nivel de deuda, sino son los mercados financieros los que ayudan a contrarrestar la deuda financiera de la entidad ofreciendo una visión muy optimista.

El ajuste presupuestal de 2015 fue brutal para Pemex y el resultado fue la necesidad de buscar un superávit presu-

estario de millones de pesos, por lo que la única opción fue buscar alianzas de la mano de la reforma. En primer lugar, en exploración y producción por los farmouts, en seguida por las migraciones a contratos de servicios o alianzas en temas de refinación y logística, donde debe buscar alianzas de tipo financiero.

Farmouts y Asociaciones

Las asociaciones y los farmouts son herramientas que se implementaron con la reforma, mismas que fueron revisadas y mostraron un cambio en Pemex, ya que ayudaron a que entrara en el bloque hegemónico y participara por medio de asociaciones, lanzándose así a la frontera mundial.

El éxito de Pemex a través de las asociaciones con la industria privada han sido clave para el país. Por ejemplo, se logró establecer el primer farmout con una empresa privada, al igual que un bloque en las licitaciones de la Ronda 1.4. Además, ha sido capaz de lidiar con los altos recortes de presupuesto, alrededor de 20% y haber encontrado utilidad operativa luego de haber reducido sus costos.

El plan de Pemex establece que, si no hay farmouts de manera agresiva, tocará fondo, por lo que la solución son las rondas de manera continua para analizar, preparar y hacer un programa actualizado de planeación. Además, desarrollar una estrategia que le permita a Pemex elegir a sus socios para la comercialización e inversión, al igual que en régimen fiscal. Mientras observamos los resultados de Trion, ¿podríamos decir que están funcionando los farmouts en el caso mexicano? Probablemente sí. Indistinto a esto, para poder salir de la crisis, la empresa debe analizar factores externos como los precios del petróleo y acuerdos de producción internacionales, al igual que internos como el sindicato de trabajadores, el uso de los recursos públicos y la corrupción en el sector.

Panorama Posreforma

Para asegurar que continúe la reforma frente al cambio de gobierno, es importante contar con un Pemex sólido y competitivo, mismo que debe diseñar una estrategia de comercialización, importación y venta de gasolinas. Inicialmente Pemex tiene que garantizar que seguirá siendo una empresa productiva del estado, en términos del midstream de petroquímicos, gasoductos y en procesos de licitación. Pemex tuvo su época emblemática gracias al apoyo del Estado, pero ahora debe competir solo. Pemex ha demostrado liderazgo, por ejemplo, en campos petroleros como Trion, que existen solamente por investigaciones propias. El plan de negocios de Pemex, por medio de la reforma es permitir que haya más

jugadores en midstream y downstream para poder mantener el objetivo de un Pemex mucho más fuerte.

Conclusión

Durante la mesa redonda que el Instituto de las Américas convocó en la Ciudad de México, quedaron claramente planteados los pasos a seguir sobre la implementación y consolidación de la reforma energética en el país. Principalmente se determinó la importancia de contar con la difusión y comunicación adecuadas para llegar a toda la sociedad e informar sobre los resultados, mostrando mayor transparencia en cuanto a las medidas, decisiones y acciones que están tomando lugar por parte de los entes reguladores, gubernamentales involucrados y Pemex.

Cada paso es un logro, y se debe tener en cuenta que los resultados obtenidos hasta el momento, son el esfuerzo del pasado, por lo que el gobierno, la industria y los entes reguladores deben avanzar mano a mano y gradualmente para ir planteando y logrando los resultados aspirados en el mediano y largo plazo.

Otra de las conclusiones sobresalientes de la mesa redonda fue la opinión de los expertos y su teoría sobre la consolidación de la reforma energética para antes de julio de 2018.

Finalmente, para continuar con el éxito de la reforma energética en México, es esencial que la regulación energética muestre claridad, sensatez, responsabilidad y practicidad.

The Institute of the Americas' Energy & Sustainability Program works to foster a deeper understanding of the Western Hemisphere's most critical energy and sustainability issues. For more information and upcoming events, follow us on Twitter @IOA_Energy or visit: www.iamericas.org/energy