



CONSEJO MEXICANO
DE ASUNTOS INTERNACIONALES

Reforma Energética:

7

*Equilibrios clave para
garantizar el éxito de su
instrumentación*

Cuaderno de Trabajo

Grupo de Trabajo de Energía

Reforma Energética:

7

*Equilibrios clave para garantizar el
éxito de su instrumentación*



Presidente

Jaime Zabłudovsky Kuper

Ex Presidentes

Enrique Berruga

Fernando Solana

Andrés Rozental

Consejeros

Luis de la Calle

Luz María de la Mora

Leonardo Curzio

Homero Campa

Claudia Ávila Connelly

Bernardo Ayala

Susana Chacón

Cecilia de la Macorra

Sergio Gómez Lora

Gustavo González

Rosario Green

Miguel Jáuregui

Sergio Ley

Luis Rubio

Coordinador del Comité de Planeación y

Timothy Heyman

Finanzas

Directora General

Claudia Calvin Venero

GRUPO DE TRABAJO DE ENERGÍA

Mario Gabriel Budebo, Coordinador
Andrés Rozental, Coordinador

Eduardo Andrade
Juan Carlos Belausteguigoitia
Lucía Bustamante
Luis de la Calle
Juan Eibenschutz
Miriam Grunstein
Silvia Hernández
Enrique Hidalgo
Miguel Jáuregui
Leonardo Lozano

Ernesto Marcos
Pablo Medina
Juan Pardinás
Margarita Pazos
Tania Rabasa
Edgar Rangel
Carlos Santacruz
Isabel Studer
Luis Téllez
Javier Treviño

<http://gruposdetrabajo.consejomexicano.org/energia>

El contenido de este documento representa la visión consensuada de los integrantes del Grupo de Trabajo de Energía y Medio Ambiente, emitida siempre a título personal, por lo que de ninguna manera representa la visión institucional de Comexi, cuya posición es neutral e independiente.

CONTENIDO

Mensaje del Presidente de Comexi

Pág. 8

~

Reforma Energética: Siete equilibrios para garantizar el éxito de su instrumentación

Pág. 10

~

Principios Generales

Pág. 12

~

Equilibrios particulares

Pág. 15

~

Conclusión

Pág. 26

Mensaje del Presidente del Comexi

“**R**eforma energética: siete equilibrios clave para garantizar el éxito de su instrumentación” es producto del análisis y diálogo del Grupo de Trabajo de Energía del Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales (COMEXI). En esta ocasión los expertos, especialistas y concedores que forman parte del Grupo reflexionan sobre los principios y equilibrios que deben imperar en la elaboración de las leyes secundarias de la reforma energética.

Los Grupos de Trabajo del COMEXI son una iniciativa reciente que ha promovido el Consejo, para contribuir al debate público y a la reflexión en temas relacionadas con México y el mundo. Se busca que los Grupos de Trabajo ofrezcan un espacio único para fortalecer nuestra vocación analítica con la visión multidisciplinaria e independiente de quienes integramos al Consejo. Los grupos son reflejo de la diversidad de posiciones y experiencias que nutren a nuestra Membresía y, en ese sentido, la reflexión derivada de los mismos expresa la posición de sus integrantes, no la de los Asociados en conjunto ni de COMEXI como institución.

Confío en que este nuevo documento del Grupo de Trabajo de Energía será de gran utilidad para la discusión pública, contribuyendo a un diálogo informado y sistemático que permita garantizar el éxito de la reforma energética.

Dr. Jaime Zabłudovsky
PRESIDENTE

REFORMA ENERGÉTICA

Siete equilibrios clave para garantizar el éxito de su instrumentación

La reforma constitucional en materia energética aprobada el pasado 20 de diciembre es -sin duda- la posible plataforma de una de las transformaciones más profundas para México en los últimos veinte años. El Gobierno de la República, el Congreso de la Unión, y los partidos políticos, con gran responsabilidad histórica, han respondido al desafío energético global efectuando cambios de gran calado. Tanto la reforma a los artículos 25, 27 y 28 constitucionales, como los 21 artículos transitorios del texto final, delinean un nuevo modelo energético mexicano que intenta responder a los desafíos globales y nacionales en la materia. Las disposiciones parten de la conservación de la propiedad de la Nación sobre los recursos energéticos, dirigiendo desde ahí la mirada hacia seis vehículos para maximizar su valor: convertir a Pemex y CFE en vigorosas empresas productivas del Estado; preservar y fortalecer la rectoría del Estado sobre los recursos del subsuelo; contar con una plataforma competitiva para la participación del sector privado en la industria energética; utilizar la renta petrolera como palanca del desarrollo nacional –mediante el Fondo Mexicano del Petróleo, al amparo del Banco de México–; y conducir todas las actividades en el sector sobre dos pilares: la transparencia y la sustentabilidad.

El diseño es todavía de trazos largos que muy pronto deberán aterrizar en disposiciones legales y reglamentarias para dirigir la operación cotidiana del sector. Desde la perspectiva del Grupo de Trabajo sobre Energía y Medio Ambiente del COMEXI, es en la siguiente fase de la discusión, la de los detalles, donde radican las posibilidades reales de éxito o fracaso de una reforma con objetivos ambiciosos y complejos. Esta es también la parte de mayor riesgo, en donde si no se tiene cuidado se puede desvirtuar un gran avance en la creación de competencia, confiabilidad, transparencia, competitividad y crecimiento económico de los últimos años. Confiamos en que el Congreso de la Unión y las autoridades se apegarán al espíritu de las reformas constitucionales de diciembre de 2013 para lograr un resultado

óptimo, ya que la reforma y sus transitorios reflejan un esfuerzo por lograr pesos y contrapesos que dinamicen la industria y a la vez velen por el interés nacional.

La discusión de detalles debe guiarse, desde la perspectiva económica, por un objetivo: **definir una rectoría estatal capaz de alinear los incentivos de los jugadores a lo largo de la vida de los proyectos, permitiendo con ello que la maximización del interés privado sólo se dé a través de la maximización del interés público.** En pocas palabras que pongamos a la rectoría del Estado, la competencia económica, el desarrollo de conocimiento y la transparencia como ejes rectores. De lograrse lo anterior, la apertura del sector energético a la competencia será cualitativamente superior a otras

experiencias de apertura de los últimos años, pues más que sólo crear oportunidades de negocios, la reforma energética habrá creado un mercado.

La diferencia no es menor. Cuando las aperturas sólo generan oportunidades de negocios para unos cuantos o generan o preservan monopolios, el universo de actividad económica está acotado por definición, se carece de sólida rectoría estatal que vele por el interés público, y los jugadores entienden su participación como un juego de suma cero que lleva a prácticas predatorias. Con el tiempo, ello genera ineficiencias económicas, malestar social, y frecuentes tensiones políticas. En contraste, cuando se crea un mercado, se entiende que se cuenta no sólo con múltiples agentes económicos compitiendo por oportunidades económicas, sino además con un Estado que garantiza la equidad de la competencia, el interés público de largo plazo, y la sustentabilidad del modelo mismo en el tiempo. Ello lleva al fomento de la investigación científica, del desarrollo de conocimiento, y de consumidores empoderados para tomar decisiones acordes a sus necesidades.

El cambio constitucional de diciembre de 2013 representa para la industria energética un *big-bang*. El desencadenamiento de una gran onda de creación expansiva, que a través de la legislación secundaria primero, y posteriormente a través de la construcción

de instituciones y procesos, comenzará a dar forma al nuevo universo de la industria energética nacional. Concentrémonos en la legislación secundaria, al ser ésta el siguiente paso natural en la construcción del nuevo modelo energético mexicano.

La pregunta esencial a hacernos es si al final de todo este esfuerzo, México podrá atraer inversión y tecnología, es decir será competitivo, y más aún, si lo hará construyendo un mercado de múltiples jugadores de todos los tamaños que satisfaga el interés y las necesidades nacionales, o sólo creará algunos magros negocios para unos cuantos. El secreto para lograr lo anterior radica en que la lógica subyacente de las reglas de juego sea una que logre equilibrios saludables entre una serie de principios esenciales, pero que en ocasiones pueden contravenirse. Dicho de otra manera, ¿cuáles son los principios lógicos y los equilibrios necesarios que deben buscarse y fomentarse para contar con un nuevo modelo energético mexicano que no beneficie a un interés particular a costa de otro, sino que fomente el desarrollo de cada uno de ellos, para lograr un interés común satisfactorio? En pocas palabras, ¿cuáles son los pesos y contrapesos que la reforma reglamentaria debe garantizar? A continuación describimos los principios esenciales y cómo se equilibran entre sí. Usaremos estos como metodología de análisis para en su momento ofrecer opiniones específicas sobre los particulares de la legislación secundaria.

Principios generales

Cualquier política pública que aspire a la reorganización de un sector económico, particularmente uno tan complejo y estratégico como el energético, debe guiar sus contenidos sobre tres principios generales:



1. TRANSITAR DE LA VISIÓN DE INDUSTRIA A LA VISIÓN DE MERCADO

La industria está definida por un conjunto de compañías, privadas o públicas, que realizan actividades en un campo económico determinado. La visión de mercado contempla a la industria pero es mucho más amplia. Implica la construcción de un

ecosistema que tiene reglas claras, definidas por el regulador, pero sobre todo de marcos regulatorios y autoridades que son capaces de adaptarse en el tiempo para mantener vigentes sus objetivos económicos y sociales. En este sentido es una visión antitética a los

dogmas, pero anclada en principios. En términos prácticos implica remover las distorsiones de mercado (precios controlados, permisos/excepciones para la comercialización interna y externa, etc.) que inhiben la concurrencia de los nuevos actores. Finalmente, donde la visión de

industria implica un juego de suma cero –lo que un actor gana, lo pierden los demás– la visión de mercado debe tener como guía que las ganancias o pérdidas de éstos no inhiban la participación futura, es decir, que nadie gane todo y nadie pierda todo.

2. EQUILIBRAR EL INTERÉS PRIVADO CON EL INTERÉS PÚBLICO.

Mientras el interés privado está definido por maximizar las legítimas ganancias, esto es, maximizar sus ganancias con pleno apego al marco legal, el interés público debe tener -por definición- la ambición de maximizar algo mucho más abstracto y complejo: el bien común. Esto es, para el caso que nos ocupa, el Estado debe equilibrar los incentivos privados para participar en el mercado con los objetivos últimos de la existencia misma

del mercado: abasto de insumos a precios competitivos, recaudación gubernamental justa, seguridad industrial y ambiental, dinamismo económico en las cadenas de valor, trabajo digno y bienestar social. Del éxito de dicho equilibrio depende la sustentabilidad social y económica del mercado en el largo plazo y la legitimidad ante la sociedad de las acciones emprendidas.

3. ALINEAR OBJETIVOS A CORTO Y LARGO PLAZOS

Finalmente, y de manera íntimamente vinculada con los dos principios previos, la política pública debe ser capaz de alinear los objetivos de corto plazo con los de largo plazo. En particular, en una industria donde los proyectos de exploración y explotación tienen umbrales temporales de un aproximado mínimo de treinta años, o en el cual las inversiones para garantizar el suministro eléctrico se deprecian en un periodo similar, los participantes del mercado –sean empresa, consumidor o autoridad- deben tener confianza en que la regulación les permitirá alcanzar los objetivos de largo plazo, aún a costa de inconvenientes moderados en el corto plazo. Este debe ser el caso, por ejemplo, de la rectoría sobre las reservas de hidrocarburos: tal vez una explotación acelerada y con

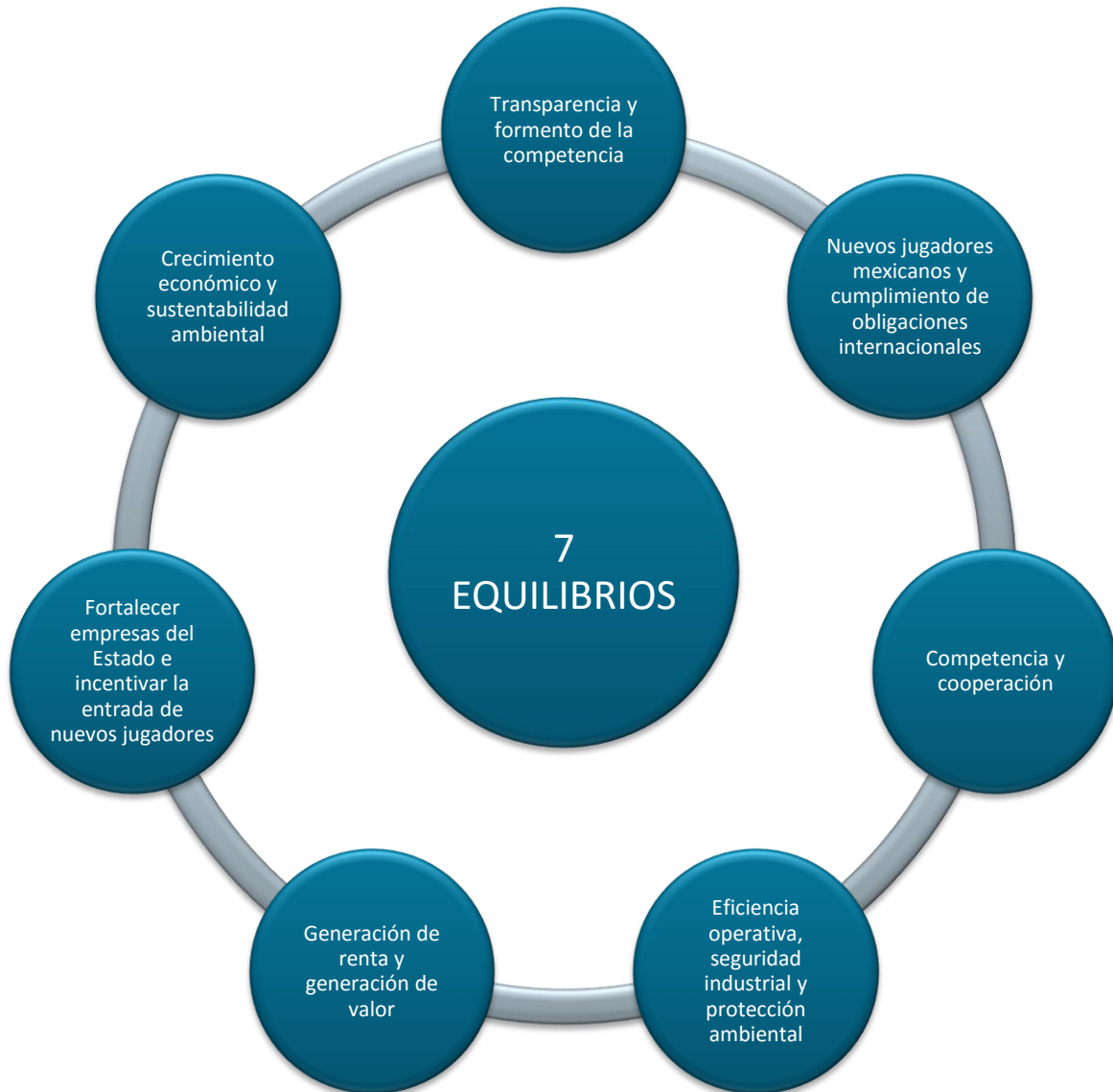
tecnología obsoleta de un yacimiento tenga impacto positivo de corto plazo en la disponibilidad de recursos energéticos y financieros, pero pondría en riesgo la posibilidad de mantener la salud geológica del yacimiento y extraer mayores recursos en el largo plazo. Cuando el Estado sólo busca maximizar la captura de renta o existe incertidumbre sobre el futuro del contrato, se puede caer en el problema anterior, que en mucho explica la situación actual del sector. Cuando por el contrario, el Estado obtiene la renta que le corresponde pero también fomenta el desarrollo de valor, la industria adquiere mayor sustentabilidad y mejores resultados. En el caso del sector energético, tanto eléctrico como de hidrocarburos, la experiencia internacional, incluida la mexicana, obliga a razonar los

términos de lo regulable, o de lo competitivo, otorgado por el suministro dentro de un
en función de la maximización del bienestar ambiente de estabilidad y confianza.

En conclusión: las reformas reglamentarias en materia energética deben asegurar la creación de un mercado donde los intereses privados estén en equilibrio con el interés público, en donde lo competitivo esté bien competido, y lo regulable bien regulado. En donde los objetivos de corto y largo plazo estén definidos *ex ante* para garantizar la sustentabilidad en el tiempo.

Equilibrios particulares

Los principios generales descritos arriba deben ser aplicables a cualquier sector económico, a partir de ellos, aquí se describen siete equilibrios particulares al sector energético y que deben garantizarse para asegurar el éxito del nuevo modelo energético mexicano.



1. EQUILIBRIO ENTRE TRANSPARENCIA Y FOMENTO DE LA COMPETENCIA

Uno de los mandatos más claros emanados de la reforma energética es la necesidad de tener transparencia en las actividades y procesos entre los jugadores de la industria (reguladores, autoridades, empresas públicas y privadas, proveedores, contratistas, etc.). Sin embargo, la búsqueda de la transparencia debe, en todo momento, mantener equilibrios saludables con otras disposiciones legales, en particular aquellas que atañen a la protección de la propiedad intelectual y las reglas que garantizan la competencia económica.

La experiencia internacional muestra que alineando incentivos se resuelven muchos de estos obstáculos y con ello, la transparencia se alcanza en un grado suficiente para dar certidumbre y claridad a todos los participantes del mercado, incluyendo a la sociedad en general. Esta alineación de incentivos se alcanza a través de la selección del modo contractual, basados en reglas claras (conocidas de antemano por la sociedad y las empresas), y definidas por el Estado para atraer la participación de particulares en esta actividad estratégica para el país. Por ejemplo, en los contratos de producción compartida, el Estado aprueba *a priori* los presupuestos, de manera que los operadores y demás inversionistas deben ajustarse a estos en su ejecución. Más aún, el Estado recibe reportes de todo tipo de actividades, desde reportes de costos o de producción, hasta de accidentes y derrames, si fuera el infortunado caso. Todos estos deben hacerse públicos.

En algunos casos, el Estado puede tener, además, una participación directa en el consorcio, ya sea a través de la empresa estatal, en nuestro caso Pemex, o bien con un

porcentaje del consorcio, como se hace en ocasiones en Noruega, a través de un vehículo financiero llamado Petoro. En ambos casos se cuenta con acceso en tiempo real a todas las decisiones e información relevante, y nuevamente, mucho de lo anterior se reporta al regulador, quien lo debe hacer público. El rol del Estado dentro del consorcio no limita ni entorpece las decisiones del mismo. Un mecanismo probado como éste le permite al Estado reducir la brecha de información entre el regulador y las empresas, a la vez que permite el mayor dinamismo posible de su industria.

Sin embargo, en algunos temas cierta información puede reservarse. Por ejemplo, la información de precios y costos puede mantenerse reservada por algún periodo de tiempo. La razón es la siguiente, de ser públicos los precios y costos a los que el Estado está dispuesto a adquirir equipo y servicios puede generar prácticas anti-competitivas, pudiendo generar colusión en los precios de venta o de costos, lo que generaría pérdidas al Estado en términos de renta y costos más altos a los consumidores. Para preservar la competencia, es muy importante que la autoridad regulatoria cuente con mecanismos para pre-aprobar los costos de las decisiones de mayor importancia económica y con toda la información sobre precios y costos para evaluar el proceso. En el caso de precios, es conveniente reportarlos, tras un lapso razonable de tiempo, a fin de reducir presiones inflacionarias, prácticas anticompetitivas, o un tratamiento fiscal discriminatorio. Otros temas sujetos de reserva son los relacionados con tecnologías

propietarias, estrategias de negocios, y derechos de propiedad intelectual. Si los operadores están obligados a revelar especificaciones de su tecnología, pierden interés en invertir, o bien proveen tecnología obsoleta.

Lo esencial para preservar la transparencia es convertirla en un principio transversal donde se define la información que es de interés público, y aquella cuya revelación implicaría distorsiones de mercado, prácticas anticompetitivas, y un decremento en la capacidad de negociación del Estado.

Esto se lograría siguiendo cinco disposiciones específicas:

- a. Con rondas de licitación y lineamientos públicos conocidos de antemano y verificables por la sociedad y los agentes económicos, aunque se debe garantizar que los participantes sean capaces tanto tecnológica como financieramente, y de probada experiencia para evitar la especulación y los accidentes industriales.
- b. En segundo lugar, es importante contar con una clara segregación de procesos, donde los roles y responsabilidades de cada una de las autoridades sean claras. De esta manera las decisiones cuentan con el concurso de varias autoridades velando por distintos aspectos del interés nacional. Esto es parte del diseño señalado por el Congreso de la Unión en la reforma de diciembre, pero se debe al mismo tiempo evitar una excesiva complejidad administrativa o de permisos y trámites, pues sólo con una administración simple y clara se evita opacidad, se fomenta la competencia y se da a la sociedad y los competidores

elementos claros para verificar la transparencia y justicia de los procesos.

- c. En tercer lugar, la defensa de la transparencia está en garantizar la disponibilidad pública de un sinnúmero de datos y reportes, siempre y cuando no se menoscabe el cumplimiento de otras legislaciones y se fomente una sana competencia. Es decir, tan importante es reportar, como lo es competir para tener transparencia.
- d. En cuarto lugar, se requiere contar con auditorías externas a los reportes hechos por los participantes.
- e. Finalmente, una condición indispensable de transparencia es que los impuestos se paguen a Hacienda y las regalías y renta al Fondo Mexicano del Petróleo, bajo la administración del Banco de México.

En el sector eléctrico el concepto de definición y alineación de incentivos es también fundamental. El segmento de redes, transmisión y distribución, como el sub-segmento regulable de la generación, tanto como la parte no regulable de la generación requieren de reglas claras, un marco regulatorio estable y certidumbre jurídica plena. La plena transparencia parte de la planeación eficaz, con miras profundas de largo plazo.

El sector eléctrico mexicano se ha enorgullecido de su capacidad de anticipar sus necesidades futuras; las razones para las inversiones pasadas transitaron por muy distintas esferas de revisión y supervisión gubernamental, resguardando siempre el interés público. La nueva arquitectura del sector eléctrico mexicano debe mantener la

misma claridad técnica que ha tenido hasta ahora, pero debe incrementar su transparencia traduciendo a términos ciudadanos el porqué de sus decisiones y las expectativas que se pueden tener a su alrededor.

El nuevo modelo industrial del sector eléctrico modificará, por encima de todo, la

generación de electricidad. Más allá de lo robusto del diseño de aprovisionamiento eléctrico que se haga es claro que buena parte de su éxito está en transparentar lo que suceda en él contrastándolo con las mejores prácticas internacionales y lo usual en la industria de manera que la estabilidad del suministro sea uno de sus valores fundamentales.

2. EQUILIBRIO ENTRE FOMENTO A NUEVOS JUGADORES MEXICANOS Y CUMPLIMIENTO DE OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Uno de los objetivos de la reforma energética es la creación, transformación y fortalecimiento del aparato productivo nacional en un ecosistema dinámico de nuevos operadores, proveedores y compañías de servicios nacionales. Por otro lado, la industria energética mundial, en pos de la innovación y avance tecnológico para proyectos específicos, hace uso de acuerdos globales con las empresas de servicios o con proveedores de maquinaria y equipo. La incorporación de compañías mexicanas en el desarrollo de nuevos proyectos no sólo es loable, sino esencial. De hecho, una buena política de desarrollo de proveeduría es clave para que México sea competitivo en materia de estructura de costos, y para garantizar la derrama de conocimiento hacia otras áreas de la economía y la sociedad.

Sin embargo, si la política de desarrollo de proveeduría no tiene un plan definido y progresivo que reconozca la curva de aprendizaje de las empresas nacionales, puede tener efectos contraproducentes en el mercado, como ocurre actualmente en Brasil, cuyos altos requisitos de contenido nacional, onerosos mecanismos de medición, y plazos de incorporación agresivos han tenido

impactos económicos negativos, tales como: sobrecostos en la mayoría de los proyectos – que terminan trasladándose al erario brasileño– y un atraso considerable en los calendarios originales de entrega.

En el caso de México, que es una economía abierta y con una red de tratados de libre comercio, existen importantes limitaciones lógicas y legales a la adopción de políticas como las que cuenta Brasil.

Ello no significa que no sea importante contar con mecanismos de medición de las tasas de incorporación de contenido nacional que sean transparentes, fáciles y rápidos de calcular, y, sobre todo, que sirvan para organizar y desplegar eficazmente las políticas de fomento de la economía con las que cuenta el Estado y medir su avance. Es decir, en lugar de buscar medir todo y exigir porcentajes mínimos para evitar sanciones, las naciones de economías abiertas como Noruega y Canadá, identifican subsectores clave (astilleros, perforación, sísmica, etc.) en donde tienen fortalezas o potencial, y utilizan mediciones para orientar el financiamiento de desarrollo, la construcción de infraestructura, la atracción de

inversionistas, los programas educativos, etc., a la vez que promueven entre los inversionistas el alineamiento con estos mismos objetivos. En pocas palabras, hacen lo que México ha hecho con gran éxito en el sector automotriz y el aeroespacial, aunque en este caso aplicado al sector de productos y servicios petroleros y la electricidad. La clave está en medir de manera sencilla y no onerosa para instrumentar políticas públicas exitosas.

Otro elemento importante es contar con mecanismos no punitivos, sino indicativos. Por ejemplo, que los operadores notifiquen con gran antelación a la comunidad de proveedores de sus necesidades, de manera que éstos se preparen, identifiquen fuentes de financiamiento y socios potenciales. Hace falta además desarrollar una política integral de fomento de la industria nacional, que aproveche la información generada por las mediciones para desplegar los distintos instrumentos del Estado e involucrar a las autoridades competentes en garantizar financiamiento, capacitación, asistencia técnica, construcción de infraestructura y programas educativos que mejoren la competitividad de las empresas mexicanas.

Pero el tema no debe quedar ahí, es fundamental generar políticas que permitan a los jugadores nacionales participar en la industria, sobre todo a los nuevos interesados en participar como operadores, mediante la garantía de oportunidades de aprendizaje, incorporación de los mejores estándares de seguridad industrial, desarrollo tecnológico y solvencia. Un mecanismo probado está en ofertar amplias oportunidades en campos marginales y abandonados, en donde el riesgo geológico está acotado, y donde los grandes jugadores difícilmente participan pues no son eficientes en esas escalas. Se debe sin embargo velar por que estas empresas sean capaces de operar de manera segura, ambientalmente responsable, y técnicamente adecuada, a fin de no dañar el patrimonio nacional. Naciones como Colombia han visto aumentar significativamente el número de empresas operadoras nacionales, quienes, a veces asociadas con empresas pequeñas internacionales, y a veces solas, han logrado incrementar rápidamente la producción del país y la renta disponible, y al mismo tiempo persiguen proyectos de creciente complejidad año con año.

3. EQUILIBRIO ENTRE COMPETENCIA Y COOPERACIÓN

El nuevo ambiente creado por la reforma debe reflejar la confluencia de diferentes capacidades de múltiples empresas en diversos ramos de la cadena de valor de hidrocarburos, lo que además es un factor indispensable para garantizar el éxito futuro en el sector eléctrico. Esta suma de habilidades, conocimientos y experiencias se debe a que siendo industrias de alto riesgo, la especialización permite un mejor manejo

del riesgo operativo, financiero, geológico, etc. Esto, a su vez, se traduce en una mayor producción, menores costos, operaciones más eficientes que incrementan la renta de los hidrocarburos para el país, la garantía para el suministro de combustibles para el sector eléctrico, y la habilidad del sector en su conjunto de generar valor para nuestra economía.

En el ámbito de los hidrocarburos, una regulación eficiente, que genere los mejores resultados para el país, entiende que la cooperación entre empresas en proyectos específicos no produce colusión entre ellas, siempre y cuando busque reducir la exposición al riesgo, y sobre todo, incentive que estos actores continúen compitiendo por acceso a nuevos proyectos en mercados nacionales e internacionales. Es decir, se fomenta la competencia al nivel de firma y en lo general, pero es posible permitir el cooperar a nivel de proyecto y en lo particular, vigilando el cumplimiento de las prácticas de competencia.

En todo momento se debe fomentar el cumplimiento de políticas de competencia y evitar la conformación de un *trust* económico, a la vez que se deben permitir mecanismos para administrar el riesgo. En la industria de los hidrocarburos esto se logra a través de reglas que evitan la colusión en precios y licitaciones por un lado, y por el otro, permiten la incorporación de socios a lo largo de la vida de un proyecto a través de prácticas de cesión de derechos y subcontratación (*farm in/farm out*)

El ejemplo más palpable de este fino balance entre competencia y cooperación ocurre en los Estados Unidos, donde compañías rivales compiten en licitaciones abiertas por bloques

para explorar en aguas profundas. En caso de haber un descubrimiento significativo, y a veces incluso en el proceso exploratorio, es común que dichas compañías se unan con otras para minimizar los riesgos asociados a proyectos de tal envergadura.

Así, cuando se trata de áreas por explorar, las autoridades recurren a rondas de licitaciones, como las que planea organizar nuestro país a partir de la Ronda 1, para fomentar la competencia y maximizar el ingreso fiscal, eso sí, tomando en cuenta que los licitantes sean capaces de cumplir con el proyecto desde la perspectiva técnica, financiera y de ejecución (cumplimiento en tiempo y con respeto a las normas industriales). En esos procesos de licitación, la práctica internacional es permitir que el operador seleccione a sus socios, pues lo que busca es responder a las peculiaridades de cada proyecto, que no son otra cosa que el reflejo de su geología única, de las necesidades tecnológicas del proyecto, y de las habilidades complementarias que requieren. Esto se hace más bien a través de un análisis de competencias y se recurre al llamado "*farm out*" o cesiones limitadas de derechos, dando parte a las autoridades, quienes revisan que los socios del proyecto sean capaces de cumplir las obligaciones adquiridas y evitando en todo momento prácticas de colusión.

4. EQUILIBRIO ENTRE EFICIENCIA OPERATIVA, SEGURIDAD INDUSTRIAL Y PROTECCIÓN AMBIENTAL

Una de las nuevas exigencias derivadas de la reforma energética, es que la seguridad industrial, la sustentabilidad y la protección al medio ambiente sean piezas clave en la concepción, puesta en marcha y operación de

cualquier proyecto. Esta nueva realidad debe darse a través de una regulación clara, dinámica, adaptable y verificable.

En los casos más exitosos a nivel mundial se cuenta con una agencia especializada que vigila el cumplimiento de las normas de seguridad industrial, que vela por la protección del medio ambiente, y que opera de manera independiente de los reguladores que fomentan la actividad en el sector. Este es uno de los grandes aciertos de la reforma, y que está referido a las mejores prácticas internacionales. Sin embargo, es esencial que esta agencia decida rápidamente, con consistencia de criterios, y buscando en todo momento que la eficacia en las operaciones no se pierda. Visto de la otra manera, se trata de que operemos con rapidez y se den resultados pronto a la sociedad, pero que en ningún momento se ponga en riesgo la seguridad de los trabajadores, de las comunidades en que se operan, y del medio ambiente como un bien nacional.

Una manera de lograr lo anterior es garantizar que los interesados en participar en los distintos proyectos cuenten con la experiencia necesaria acorde a la complejidad de cada proyecto. En algunos casos, la operación industrial es sencilla, como son los campos maduros, en otros intermedia como los campos convencionales en tierra, más compleja en los casos de recursos no convencionales que requieren fracturamiento hidráulico, y crecientemente

más compleja en la medida en que se descende en profundidad en los océanos. En todo este abanico de opciones, el Estado debe proveer de lineamientos claros a cumplirse, y sobre todo, de mecanismos eficientes de cumplimiento, otorgamiento de permisos y verificación, pues los retrasos administrativos acotan el tiempo de desarrollo, y generan presiones económicas que pueden acabar siendo causa de accidentes.

Un buen balance entre eficiencia operativa y protección industrial, es una de las más certeras medidas para proteger la vida de los trabajadores petroleros, de las comunidades colindantes y de nuestro medio ambiente.

Para el sector eléctrico no existe una nueva agencia de protección, dado que las estructuras gubernamentales vigentes ya se encargan de ello. La protección al medio ambiente en el sector debe provenir de políticas públicas que incidan realmente en la disminución de contaminantes. Debiera ser menester de carácter legal acelerar el reemplazo de las plantas termoeléctricas que funcionan con combustóleo por ciclos combinados, programas de cogeneración, renovables y, desde luego, capacidad nucleoelectrica.

5. EQUILIBRIO ENTRE GENERACIÓN DE RENTA (RECAUDACIÓN) Y GENERACIÓN DE VALOR

Uno de los retos más relevantes es la transición de una industria monopólica a una visión de mercado donde las empresas privadas buscan maximizar sus ganancias. La idea de que las inversiones están dispuestas a venir al país sin importar las condiciones

fiscales pierde sentido ante el gran número de oportunidades de inversión a nivel internacional.

El énfasis recaudatorio de antaño, basado principalmente en la monetización de las

reservas, debe dar paso a una visión de creación de riqueza, donde el Estado gana no sólo por la extracción y transformación de sus recursos naturales sino por el nacimiento de nuevas empresas, el fortalecimiento y expansión de las ya existentes y la derrama económica, directa e indirecta, en las comunidades.

México debe pensar cómo balancear ambos objetivos. Por un lado, garantizar la estabilidad de las finanzas públicas y que la nación reciba lo que le corresponde como

dueño de los recursos, y por otro lado, ofrecer condiciones atractivas que lleven a que además de renta, se genere valor a través de la transformación de los recursos, su incorporación rápida y flexible al aparato productivo nacional, y que sirvan como magneto a la inversión de otros sectores. Es decir, que además de maximizar la renta, fomente la incorporación de valor en el sector, y de certidumbre de suministro a la economía en su conjunto.

6. EQUILIBRIO ENTRE FORTALECER A LAS EMPRESAS DEL ESTADO E INCENTIVAR LA ENTRADA DE NUEVOS JUGADORES

Típicamente, las experiencias internacionales de apertura benefician de gran manera a las empresas estatales, que tienen acceso a mayor tecnología e inversión. Sin embargo, las economías que prosperan en el corto y largo plazos son aquellas que aún apoyando a sus empresas estatales dejan suficiente espacio de participación a empresas privadas, ya sea nacionales o extranjeras.

El ejemplo brasileño es relevante. En los primeros años de su apertura promovió la competencia a lo largo de la cadena de valor, y vio como resultado crecimiento económico, grandes descubrimientos, y los mejores años de su economía en varias décadas. Desafortunadamente, al final de la administración Lula, en 2010, se optó por reducir significativamente los espacios de competencia, tratando de hacer que los principales proyectos solo ocurrieran a través de Petrobras. A muchos parecía un cambio menor, pero el impacto se sintió casi

inmediatamente. Hoy en día Petrobras está enfrentando crecientes problemas operativos y financieros, la economía brasileña es menos dinámica, y los inversionistas han reducido su interés. En contraste, hoy en día el mundo mira a México con admiración, en parte por las varias reformas que se han aprobado para promover la competencia económica y reducir las barreras de entrada de nuevos jugadores.

México también puede aprender de sus propias lecciones, como es el caso de la liberalización del gas natural –en transporte como comercialización– donde Pemex tuvo una posición dominante e inhibió inversiones privadas a través de subsidios cruzados entre esos dos departamentos. Uno de los mecanismos más efectivos es la garantía de acceso abierto a instalaciones comunes de interés estratégico, como podrían ser ductos, poliductos, terminales de almacenamiento y distribución, etc. Esta

garantía es esencial, no sólo para instalaciones compartidas con las empresas públicas sino para instalaciones privadas por igual. Puesto de otra manera, la pregunta es ¿cómo fortalecemos a Pemex y a CFE, las modernizamos y garantizamos su rol central, y al mismo tiempo reducimos las barreras de entrada, atraemos a nuevos jugadores y fomentamos la cooperación entre todas éstas, a fin de lograr la transferencia tecnológica y reducción de riesgos y costos que tanto se requiere?

La llamada Ronda Cero es esencial para este proceso, así como la creación del CENAGAS y la independización del CENACE, falta pues por ver las reglas esenciales y principios que se buscan. Las experiencias internacionales ayudan, pero también es esencial tomar en cuenta nuestra propia especificidad. Por ejemplo, en la Ronda Cero en Brasil, los reguladores buscaron otorgar el mayor número de bloques a Petrobras, pues el país contaba con pocas reservas descubiertas, pero un alto potencial, que en la industria se llama prospectividad, es decir muchas oportunidades por descubrir, como demostró el Pre-Sal. Colombia enfrentaba un problema diferente, pues si bien al igual que Brasil tenía bajas reservas, no tenía tanta prospectividad. Aquí la autoridad, además de fortalecer a Ecopetrol, se enfocó en desarrollar jugadores pequeños eficientes y en volver atractivas las llamadas áreas fronterizas, es decir aguas profundas y lutitas. Pero si Brasil se caracteriza por bajas reservas y gran prospectividad, y Colombia se caracteriza por bajas reservas y baja prospectividad, México tiene grandes reservas y gran prospectividad. También enfrenta una competencia diferente, la de Sudamérica, pero también y sobre todo, la de Norteamérica.

Lo ideal sería que en la Ronda Cero, la SENER y la CNH reflejen esa especificidad nuestra, tomando decisiones que garanticen la viabilidad de Pemex inmediata, y que al mismo tiempo no le llenen de obligaciones y compromisos que pongan en riesgo sus posibilidades de participar en las oportunidades futuras. De igual forma, que permitan atraer competencia, pero que lo hagan en todas las áreas con que cuenta nuestro país, atrayendo a jugadores de todos los tamaños y especialidades. La gran fortaleza de México, está en su prospectividad, que no sólo es potencialmente significativa, sino además significativamente diversa. Para ello se requiere contar con términos que sean competitivos para cada una de estas áreas de oportunidad.

Otro elemento fundamental en garantizar un proceso de participación de nuevos jugadores que conduzca a una competencia que genere innovación, eficiencia y, en última instancia, la maximización de la renta petrolera de la Nación, es la reducción o incluso eliminación de ámbitos de discrecionalidad por parte de los reguladores o del propio diseñador de la política energética, que pudieran hacer nugatoria en los hechos, la reforma. Crear condiciones que rápidamente transformen a Pemex en una empresa, que fomenten la competencia, que le den igualdad de condiciones para competir, y que reduzcan las barreras de entrada de nuevos jugadores, son esenciales, como lo es también que cuente con el acceso a financiamiento. En el mismo sentido, es crucial establecer la excepcionalidad, al tiempo que los criterios, que la autoridad habrá de seguir para otorgar a Pemex asignaciones posteriores al

periodo de la ronda cero, y para emplear los contratos que resultan internacionalmente

menos competitivos.

7. EQUILIBRIO ENTRE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL

Nadie duda de la importancia del crecimiento económico como una de las claves para generar prosperidad, reducir la inequidad, crear empleos y mejorar los satisfactores nacionales. De la misma manera, nadie duda de la importancia de la protección al medio ambiente, la generación de políticas sustentables de largo plazo, y la mejoría de la calidad de vida de nuestra sociedad. Afortunadamente es un valor bien establecido en nuestra sociedad que ambos principios deben ser preservados y por definición, equilibrados para lograr los resultados óptimos.

Para lograr lo anterior es esencial contar con entidades regulatorias sólidas, con instituciones eficaces que ayuden a identificar esos delicados balances y hacerlos cumplir. La experiencia internacional es clara: no existe mejor mecanismo de enfrentar los retos operativos del fracturamiento hidráulico que una buena regulación bien implementada. Lo mismo es cierto si se cuenta con una adecuada seguridad industrial, que como se señaló anteriormente, parece bien encaminada con la creación de un regulador especializado en el tema de hidrocarburos. Esto debido a que parece existir una muy fuerte correlación entre seguridad industrial y desempeño económico, pues generalmente coincide que los actores económicos con mejor desempeño son también los más atentos a la seguridad industrial.

Sin embargo, otros temas deben ser tomados en cuenta. Muy en particular contar con una matriz energética balanceada, en donde además de los combustibles fósiles, tengan lugar otras fuentes de energía. Nuestro país tiene un gran potencial en geotermia, y no debe de dejar de explorar el desarrollo de fuentes alternativas, adoptando modelos que sean sustentables económicamente y no dañen nuestro desempeño económico, es decir minimizando el rol de los subsidios y fomentando el desarrollo tecnológico. Se deben además explorar las mejores maneras de desarrollar la energía nuclear, un área en donde se mantienen las restricciones a la participación privada, y con ello se inhibe el desarrollo de la principal fuente potencial para reducir emisiones sin recurrir a los combustibles fósiles. Las energías renovables distribuidas como la solar o la eólica, de gran potencial en nuestro país, incrementan la seguridad, flexibilidad, confiabilidad y resiliencia de las redes eléctricas, además de reducir las emisiones de carbono. En su conjunto, un portafolio o matriz energética balanceada son esenciales al crecimiento económico, al, entre muchas otras cosas, disminuir la vulnerabilidad de las redes eléctricas.

Finalmente, debemos avanzar decididamente en la transformación de nuestra matriz energética actual, reduciendo la quema de combustóleo, fomentando las plantas de ciclo combinado y el uso del gas natural, pues se ha observado una notoria reducción de

emisiones y crecimiento económico sano y sustentable en aquellas naciones que así lo han hecho. Un área clave complementaria es buscar la eficiencia energética general como política de desarrollo. En el área industrial ello puede representar un ahorro significativo de electricidad y de emisiones. Mucho de ello pasa a través de reglas claras y posibles de implementar, técnica y económicamente, de eficiencia energética tanto en edificaciones nuevas como la renovación de las existentes.

Es por ello que debemos adoptar una política que fomenta todas las fuentes de energía, creando un portafolio balanceado, y ello significa no sólo tener diversidad de fuentes, sino un adecuado equilibrio en sus fortalezas y debilidades, por ejemplo, en términos de costo de producción, impacto en las emisiones, predictibilidad e intermitencia

(por ejemplo, la energía solar es predecible e intermitente, la eólica es impredecible e intermitente, el gas es predecible, pero genera mayores emisiones, etc.). Todo lo anterior debe además buscar maximizar el crecimiento económico, pues como se ha visto recientemente en Europa, la sobreexposición a fuentes energética altamente subsidiadas, aunada a las trabas regulatorias al desarrollo de la energía nuclear y los hidrocarburos, ha llevado a una profundización de la crisis económica y a un aumento significativo en sus emisiones. En contraste, Estados Unidos ha adoptado una política energética más ecuménica, y ha visto, de la mano de la revolución energética, la más dramática caída de emisiones de los últimos años, así como una relativamente rápida recuperación de la crisis financiera de 2008.

Conclusión

De todo lo anterior se desprende algo claro. La construcción del nuevo modelo energético del país no es tarea sencilla. Su éxito radica en lograr dos cosas, primero, usar principios generales que armonicen a este sector con la orientación abierta y competitiva de la economía mexicana en su conjunto, a fin de aumentar sinergias. Segundo, generar equilibrios claros y bien balanceados entre principios esenciales, pero que a veces representan contrapuntos. En esencia, lo regulable debe estar bien regulado, y lo competitivo, bien competido. De lograr estos pesos y contrapesos de manera clara y eficiente, podemos tener confianza en que la reforma energética, dará los frutos que se esperan, y que al final de este gran ejercicio de construcción de nuevas reglas del juego, contaremos con instituciones confiables, lógicas claras y previsibles, y la derrama económica que tanto requerimos.

Sin embargo, no hay que soslayar temas que van más allá de la discusión de los principios

y equilibrios que nos ocuparon en este reporte de trabajo. Estos temas tienen que ver con la construcción de instituciones sólidas, capaces de vigilar su cumplimiento, y será objeto de análisis en su oportunidad. Aquí se inscriben, además de los temas pertinentes del sector, los grandes retos nacionales relacionados a la seguridad física, al Estado de Derecho, la paz nacional, la tenencia de la tierra, y la simplificación administrativa. Todos estos temas que pueden parecer dispersos e inconexos, responden a una lógica fundamental de un estado contemporáneo eficaz, en donde con equidad y justicia, se cumple la ley. La existencia de leyes aplicables y ejecutables es también esencial al éxito del nuevo modelo energético mexicano.

En el Grupo de Trabajo de Energía de COMEXI seguiremos observando con cuidado y detenimiento este importante proceso.



Comexi es una asociación civil sin fines de lucro e independiente del gobierno. Su objetivo es estimular el estudio, análisis y diálogo de las relaciones internacionales.

Los puntos de vista de los Asociados de Comexi representan únicamente su opinión personal. Comexi mantiene una posición neutral e independiente de cualquier opinión o juicio individual.

DR 2014 Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales, A.C.

Sierra Mojada 620 – 502
Lomas de Chapultepec
México, D.F.
C.P. 11000

Tel. (55) 5202 • 3776

info@consejomexicano.org

www.consejomexicano.org

