

EL FOMENTO A LAS CADENAS PRODUCTIVAS EN EL SECTOR ENERGÉTICO Y SUS IMPACTOS FRENTE AL COVID-19

PROMOTION OF THE PRODUCTIVE CHAINS IN THE ENERGY SECTOR AND ITS IMPACT AGAINST COVID-19

PAOLA RODRÍGUEZ ROMO¹

RESUMEN: El sector energético se enfrenta día a día a dos constantes: la incertidumbre y el riesgo, de ahí que se hable de su resiliencia ante ciertos eventos. No obstante, la pandemia causante del síndrome respiratorio agudo grave, conocido como COVID-19 parece ser la variable en estos momentos en el sector, por lo que la resiliencia no será tan fácil. Hablando de las cadenas productivas en el sector, el impacto de la pandemia que se vive hoy en día está mostrando efectos, algunos inesperados y que están provocando replanteamientos importantes en los procesos de producción. El fomento a dichas cadenas, un reto ya de por sí en México, parece enfrentar desafíos sin precedentes que de no atenderse de manera eficaz y eficiente traerá consigo graves repercusiones en el país. Algunos de dichos efectos y las medidas adoptadas para su solución serán abordadas en el presente.

PALABRAS CLAVE: *Cadenas productivas, inversión directa, contenido nacional, Estrategia, Fideicomiso, Informes, COVID-19, Tratados comerciales, T-MEC, Barreras comerciales.*

¹ Maestra en Derecho por la Universidad Autónoma de México y actualmente alumna de la Especialidad en Derecho Energético en la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho, UNAM. Contacto: <romius19@gmail.com>. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4249-9551>. Fecha de recepción: 23 de junio de 2020; fecha de aprobación: 6 de octubre de 2020.

ABSTRACT: The energy sector faces two constants every day: uncertainty and risk, hence its resilience to certain events. However, the pandemic causing severe acute respiratory syndrome, known as COVID-19, seems to be the variable at the moment in the sector, so resilience will not be so easy. Speaking of the productive chains in the sector, the impact of the pandemic that is experienced today is showing effects, some unexpected and that are causing major rethinks in the production processes. The promotion of these chains, a challenge already in Mexico, seems to face unprecedented challenges that, if not attended to effectively and efficiently, will have serious repercussions in the country. Some of these effects and measures adopted for their solution will be addressed in the present.

KEY WORDS: *Productive chains, direct investment, national content, Strategy, Trust, Registry, Guides, Reports, COVID-19.*

SUMARIO: I. Introducción. II. Cadenas productivas locales e inversión directa en el sector hidrocarburos. III. Contenido Nacional como fomento a las cadenas productivas. IV. Situación actual de las cadenas productivas locales e inversión directa. V. Fomento a las Cadenas Productivas y la Inversión Directa a partir de los Tratados Comerciales de México. VI. El COVID-19 y su impacto en las cadenas productivas. VII. Medidas para hacer frente a la crisis. VIII. Conclusiones. IX. Fuentes consultadas.

1. INTRODUCCIÓN

En términos de la legislación en materia energética, el fomento a las cadenas productivas locales y a la inversión directa debe garantizarse en toda la cadena del sector de hidrocarburos - *upstream*, *midstream* y *downstream* - y el mecanismo previsto para tal efecto es su establecimiento como una obligación para los operadores en cada sector - *asignatarios*, *contratistas* y *permissionarios* - cuyo cumplimiento debe ser verificado por la Secretaría de Economía.

No obstante, políticas públicas como la adoptada por México para hacer del fomento a las cadenas productivas y a la inversión directa una realidad han sido ampliamente cuestionadas por la comunidad internacional, al ser consideradas como barreras al libre comercio, situación que resulta relevante considerando que México, durante 2019, se posicionó como el primer socio comercial de Estados Unidos, la recién entrada en vigor del Tratado entre México, Estados Unidos y Canadá (T-MEC) y los múltiples tratados comerciales suscritos por México.

En razón de ello, resulta relevante analizar si con su implementación, este tipo de políticas han contribuido a fortalecer las cadenas productivas locales y pueden ser consideradas como alicientes para atraer mayor inversión, o bien, constituyen limitantes para tal objeto, considerando la situación crítica por la que atraviesa México y el mundo entero, dadas las grandes repercusiones que la pandemia ha traído consigo al comercio, a la inversión directa, en general, a las economías de los países a nivel mundial.

Para tal efecto, en el primer apartado del presente artículo se identifican las cadenas productivas locales, así como las principales fuentes de inversión directa en el sector de hidrocarburos. En el segundo apartado, se abordará la política pública implementada por el estado mexicano para fortalecer las cadenas productivas locales e incentivar la inversión directa en el sector, así como el estado actual

en la que se encuentra su implementación, destacando al contenido nacional como uno de los instrumentos diseñados para fortalecer la industria nacional y los mecanismos establecidos para medir su cumplimiento, particularmente en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos.

Señalado lo anterior, el siguiente punto será mostrar la situación actual en la que se encuentran las cadenas productivas y la inversión directa, así como las áreas de oportunidad identificadas. El análisis de la situación actual también requiere abordar los estragos que actualmente la pandemia está causando, pues sólo así, la visión del problema será integral.

Una vez conocida la situación en la que México se encuentra en la materia, se plasmarán algunos retos importantes que enfrentan este tipo de políticas a nivel internacional y sus repercusiones dada la entrada en vigor del T-MEC.

Finalmente, se analizarán las medidas que actualmente se han establecido para incentivar el fomento a las cadenas de producción, dadas las serias repercusiones que han enfrentado con motivo de la pandemia.

II. CADENAS PRODUCTIVAS LOCALES E INVERSIÓN DIRECTA EN EL SECTOR HIDROCARBUROS

En este apartado se definirán e identificarán las principales cadenas productivas y fuentes de inversión directa en el sector hidrocarburos que hacen posible el desarrollo de esta industria. Al respecto, es importante comprender que el reconocimiento de estas figuras tiene como fin lograr la inserción de las empresas de la industria nacional a la cadena del sector hidrocarburos bajo criterios de productividad, innovación, y el desarrollo del capital humano.

Así, de acuerdo con la Secretaría de Economía, por inversión directa se entiende:

La inversión extranjera directa que tiene como propósito crear un interés duradero y con fines económicos o empresariales a largo plazo por parte de un inversionista extranjero en el país receptor. Su potencial permite generar empleo, incrementar el ahorro y la captación de divisas, estimular la competencia, incentivar la transferencia de nuevas tecnologías e impulsar las exportaciones; todo ello incidiendo positivamente en el ambiente productivo y competitivo de un país².

Entre las principales fuentes de inversión directa en el sector destacan las empresas petroleras cuya participación en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos ha sido sobresaliente. En efecto, las empresas interesadas y participantes en las diversas licitaciones organizadas por el Estado mexicano a través de la Comisión Nacional de Hidrocarburos, para adjudicar áreas de exploración y extracción de hidrocarburos en México lograron atraer fuertes inversiones.

Es así que, a la fecha, suman un total de once rondas de licitación organizadas por el órgano referido, cuyo resultado fue la participación de setenta y una empresas, de las cuales treinta y seis son de origen extranjero³. Asimismo, se calculó que los ciento tres contratos para la exploración y extracción vigentes, suscritos como resultado de dichas rondas, detonarían en su ejecución ciento cincuenta y tres millones de dólares durante la vida de los proyectos.

Al respecto, es importante mencionar que, de acuerdo con las estadísticas a agosto del año en curso, publicadas por la Comisión, se desprende que las inversiones aprobadas para la ejecución de estos contratos ascienden a cuarenta mil seiscientos noventa y siete millones de dólares, cantidad de la cual se han ejercido un total de

² Secretaría de Economía, Inversión Extranjera Directa, <http://www.2006-2012.economia.gob.mx/comunidad-negocios/inversion-extranjera-directa>.

³ Plan Quinquenal de licitaciones para la exploración y extracción de Hidrocarburos 2015-2019. Evaluación 2019, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/509176/PQ_Evaluacion_2019.pdf.

cinco mil novecientos cincuenta y cuatro millones de dólares⁴.

Del monto total ejercido destaca el hecho de que una mayor parte de dicha inversión ha sido destinada a la adquisición de información, cuyo monto asciende a cuatro mil quinientos ochenta y ocho millones de dólares.⁵ Es importante señalar que si bien, en el top cinco de empresas con más proyectos de este tipo se encuentran Petróleos Mexicanos y CGG México, las empresas extranjeras (Dowell-Slb, Seitel y TGS) siguen liderando esta área.

No obstante, durante este año, la inversión en este rubro ha descendido considerablemente, debido fundamentalmente a la cancelación de las rondas de licitación que estaban en curso y de futuras licitaciones, ello con motivo de la actual política tendente a fortalecer a las empresas productivas del Estado. Sin embargo, es preciso decirlo, como se ha visto, este tipo de procedimientos constituyen uno de los esfuerzos más significativos de la reforma energética que atrae inversión y permite crear y desarrollar el sector energético en México, lo que implica un apoyo directo a las proveedurías locales.

Asimismo, es de destacar que, a junio del año en curso, la cantidad que el Estado mexicano ha recibido por concepto de los pagos realizados por los operadores petroleros derivado de la realización de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos asciende a la cantidad de 571 millones dólares.

En cuanto a la segunda etapa en la cadena de valor del sector -midstream-, podemos apreciar grandes inversiones en las diversas actividades que la integran, destacando aquellas en transporte de petrolíferos y gas natural, así como en la comercialización y distribución de petrolíferos.

Ahora bien, por lo que hace a las cadenas productivas, la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial las define de la siguiente forma:

⁴ Centro Nacional de Información de Hidrocarburos. Estadísticas, Inversiones aprobadas, agosto 2020. <https://hidrocarburos.gob.mx/estad%C3%ADsticas/>.

⁵ Ibidem, Inversiones en información, junio de 2020, https://hidrocarburos.gob.mx/media/3647/inversiones_informacion.pdf.

Conjunto de empresas que conforman una línea de producción, partiendo de actividades como la obtención o explotación de materia prima hasta la comercialización de bienes finales. De esta manera, la cadena está conformada por distintos eslabones o conjuntos de empresas que constituyen una etapa productiva dentro de ésta⁶.

De acuerdo con el Manual de Minicadenas Productivas, la cadena productiva se caracteriza por ser “secuencial, involucrar a dos o más sectores productivos y económicos, la interdependencia, el aporte de todos los eslabones y los beneficios equitativos según los recursos que tiene cada actor”⁷.

Así, podemos apreciar que las empresas que pueden formar parte de una cadena productiva van desde aquellas responsables de suministrar los insumos básicos mejor conocidos como materia prima, transitando por aquellas responsables de su producción, transporte, distribución y comercialización.

En Colombia, ya se emplea el término de minicadenas productivas entendido como el conjunto de empresas que se conforman para realizar actividades económicas complementarias.

En México, son múltiples las cadenas productivas locales existentes en el sector, que van desde la capacitación, infraestructura, mano de obra, bienes y servicios, siendo este último rubro el que más se ha desarrollado, pues como se señaló, hoy en día existen empresas que proporcionan servicios de procesamiento y reprocesamiento de información geofísica y petrofísica, aunque poco a poco se han desarrollado empresas especializadas en el diseño, intervención y terminación de pozos, construcción de instalaciones marinas y ingeniería conceptual.

La política sectorial de fomento industrial de cadenas productivas locales y el fomento de la inversión directa son tareas asignadas a la Secretaría de Economía.

⁶ ONUDI, Manual de Minicadenas Productivas, ONUDI-Colombia, 2004.

⁷ Cfr. *idem*.

A la fecha, el fomento a las cadenas productivas se ha llevado a cabo a través de una actividad central ejercida por dicha Secretaría, mediante el mecanismo denominado Estrategia⁸, que forma parte de la Política de Fomento Industrial impulsada por esta dependencia. En este instrumento se plasman los mecanismos para el fomento de las cadenas productivas locales, siendo los siguientes:

- Identificación de los sectores industriales y regiones en atención a la demanda de la industria, mediante el desarrollo de proveedores nacionales en el sector energético.
- Integración, administración y actualización del Registro de Proveedores Nacionales de la Industria Energética.
- Integración de un Consejo Consultivo.
- Diseño de herramientas de apoyo tales como contenido nacional (con una madurez mayor en la industria de hidrocarburos) y al Fideicomiso (a través de sus diferentes convocatorias y conceptos de apoyo a la proveeduría energética del país).
Para el caso de la inversión directa, los mecanismos previstos son:
- Fomento de la participación directa de empresas mexicanas en las actividades de la industria (contenido nacional).
- Promoción de la asociación entre empresas mexicanas y extranjeras.
- Promoción de la inversión nacional y extranjera para realizar actividades de manera permanente en México.
- Impulso de la transferencia de tecnología y conocimiento.

De acuerdo con el Catálogo de Bienes y Servicios de la Industria de Hidrocarburos⁹ diseñado por la Secretaría de Economía, las ca-

⁸ Estrategia para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria de hidrocarburos forma parte de la Política de Fomento Industrial.

⁹ Catálogo de Bienes y Servicios de la Industria de Hidrocarburos (*Upstream*), disponible para su consulta en el siguiente vínculo: https://www.economia.gob.mx/files/gobmx/proenergia/catalogo_bs_upstream2017.pdf.

denas productivas presentes en el sector hidrocarburos constituyen todo un universo, que se relacionan con otras industrias tales como la de construcción, manufacturera (eléctrico, acero, maquinaria y equipo) y servicios (asesoría especializada en diferentes ingenierías, administración de proyectos, finanzas y tecnologías de información y comunicaciones).

Para promover el fomento de estas cadenas productivas, se estableció en Ley¹⁰ la obligación de constituir un fideicomiso público cuyo fin sea promover el desarrollo y competitividad de proveedores y contratistas locales y nacionales mediante esquemas de financiamiento y programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación.

A la fecha, han sido tres las Convocatorias que el fideicomiso público ha lanzado, con el objeto de otorgar financiamiento en las siguientes categorías de apoyo: Estándares de la Industria, desarrollo regional, fortalecimiento de cadenas de valor en sectores industriales, certificación, capacitación e investigación.

Sobre el destino de los recursos otorgados al amparo de este fideicomiso y la supervisión de los proyectos objeto de dicho apoyo no hay información pública disponible, por lo que no es posible analizar la eficacia de este mecanismo.

Las medidas antes señaladas tienen por objeto identificar el mercado nacional existente en el sector energético y su nivel de madurez, para así propiciar el contacto, orientación, capacitación y apoyos necesarios a fin de equilibrar la balanza entre la oferta y demanda de bienes y servicios requeridos en el sector.

¹⁰ De conformidad con el artículo Vigésimo Quinto Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, debían realizarse las acciones necesarias para que el “*Fideicomiso Público para promover el desarrollo de proveedores y contratistas nacionales de la industria petrolera estatal*”, se transformara en el fideicomiso público en cuestión, cuyo cumplimiento se formalizó el 30 de septiembre de 2014, con la firma del Segundo Convenio Modificatorio al Contrato de Fideicomiso Público.

No pasa desapercibido que el pasado dos de abril del año en curso, el Ejecutivo Federal publicó el “Decreto por el que se ordena la extinción o terminación de los fideicomisos públicos, mandatos públicos y análogos”¹¹, el cual tiene por objeto extinguir o dar por terminados todos los fideicomisos públicos sin estructura orgánica. No obstante, quedan excluidos de su aplicación, en términos de su artículo 5, aquellos fideicomisos públicos constituidos por mandato de ley o decreto.

Si bien el fideicomiso público en comento no cuenta con estructura orgánica, de conformidad con sus Reglas de Operación, se ubica en el supuesto de excepción referido, toda vez que fue constituido por mandato de ley.

III. CONTENIDO NACIONAL COMO FOMENTO A LAS CADENAS PRODUCTIVAS

Como se señaló con anterioridad, el fomento industrial de las cadenas productivas locales y el fomento de la inversión directa son tareas asignadas a la Secretaría de Economía, mediante el establecimiento de una política pública, que busca incrementar los niveles de empleo, especialización y ventas en el sector.¹²

De acuerdo a la forma en que se implementó esta política, se advierte que su fin más que desplazar a la inversión extranjera o proteger la industria nacional, persigue fortalecer el sector energético, ya que su apertura a nuevos participantes, tanto nacionales y extranjeros, trajo consigo la necesidad imperante de fortalecerlo, siendo más competitivo para estar en condiciones de atraer flujos de inversión.¹³ Ello es así, ya que previo a la reforma energética, el

¹¹ Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5591085&fecha=02/04/2020.

¹² Pfr. Michael Warner, Silvana Tordo y otros, *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, en *The World Bank*, Washington, D.C., 2013.

¹³ *Displacement, protection y establishment* son medidas adoptadas por diversos países al

sector sólo respondía a las necesidades del único operador petrolero existente, Petróleos Mexicanos, entidad en la que recaía la responsabilidad de conducir las actividades petroleras, por lo que el grado de desarrollo y especialización del sector era muy bajo.

Así, el contenido nacional como política destinada al fomento de las cadenas productivas nacionales, tiene por objeto desarrollar el sector energético en el país, a fin de que en toda la cadena del sector hidrocarburos se privilegien la proveeduría nacional entendida esta como bienes y servicios, mano de obra y de trabajo calificada, capacitación, inversión en infraestructura y transferencia de tecnología.

Para lograr su realización, los asignatarios y contratistas, en actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, y permisionarios, en el resto de las actividades reguladas (transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, entre otras) deben cumplir con la obligación de contenido nacional, en los términos previstos en las asignaciones, contratos y permisos, respectivamente.

En las asignaciones y contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos, los asignatarios y contratistas están obligados a cumplir con un porcentaje mínimo de contenido nacional igual al treinta y cinco por ciento; sin embargo, su cumplimiento es progresivo, acorde con el desarrollo de las actividades petroleras previstas en los títulos de asignación y contratos, respectivamente.

Si bien, por ley, la meta de contenido nacional debe alcanzar al menos el treinta y cinco por ciento, es importante señalar que algunos contratos petroleros fueron más ambiciosos y prevén como meta un porcentaje mayor igual al treinta y ocho por ciento, que corresponden a aquellos suscritos como resultado de la segunda y tercera licitación de la Ronda Dos destinadas a adjudicar áreas para explorar y extraer hidrocarburos en zonas terrestres.

abrir sus mercados, atendiendo a si la industria local es significativa o no en el mercado. Si su papel es fundamental, las medidas para acceder el mercado se intensificarán con el objeto de desplazar la participación extranjera o proteger la nacional. Para pronta referencia, puede consultarse el texto completo en Stone Susan y otros, *Emerging Policy Issues. Localisation Barriers to Trade*, OECD Trade Policy Papers No. 180, 2015.

En el caso de las asignaciones, el porcentaje de contenido nacional aumenta de manera anual hasta llegar a la meta referida, en tanto que en los contratos, el porcentaje varía en atención a la etapa en la que se encuentre el proyecto, de ahí que durante la etapa de exploración, el porcentaje de contenido nacional a cumplir sea menor y se incremente conforme el contratista transite a las siguientes etapas, -la evaluación y el desarrollo-.

La forma de dar cumplimiento a esta obligación es mediante un programa de cumplimiento de contenido nacional, instrumento a través del cual el asignatario o contratista establece los plazos y etapas para observar tal obligación.

En el caso de los permisionarios, la Ley de Hidrocarburos mandata la obligación de proporcionar información a la Secretaría de Economía sobre el contenido nacional en las actividades desarrolladas, conforme a las disposiciones que para su cumplimiento emita esta dependencia.

Así, como se advierte, es la Secretaría de Economía la responsable de verificar el cumplimiento de esta obligación, mediante el establecimiento de una metodología, misma que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de noviembre de dos mil catorce.

Esta metodología considera, para efecto de la medición de contenido nacional, los elementos antes referidos, consistentes en mano de obra, bienes y servicios, infraestructura, capacitación y transferencia de tecnología.

No obstante, como veremos más adelante, esta metodología ha sido uno de los principales impedimentos para la verificación del cumplimiento del contenido nacional, razón por la que cual no ha sido posible determinar si esta política pública ha cumplido con el objetivo de fomentar las cadenas productivas locales.

IV. SITUACIÓN ACTUAL DE LAS CADENAS PRODUCTIVAS LOCALES E INVERSIÓN DIRECTA

De conformidad con el artículo 125 de la Ley de Hidrocarburos “la Secretaría de Economía debe elaborar y publicar de forma anual un informe sobre los avances en la implementación de las Estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria de hidrocarburos”, el cual debe presentarse al Congreso de la Unión a más tardar el treinta de junio de cada año.

Este informe constituye uno de los principales medios a través del cual es posible advertir el estado actual en el que se encuentra la implementación de los diversos mecanismos diseñados para el fomento a las cadenas productivas y a la inversión directa.

Recientemente se publicó el informe 2019-2020¹⁴; sin embargo, es poca la información que se brinda respecto a los avances en la implementación de la política pública de contenido nacional y el resto de las medidas ya señaladas, ya que se centra en dar cuenta de las acciones que la actual administración implementará para mejorar los apoyos tanto a la proveeduría nacional como a la inversión directa.

De esta forma, se destacan las siguientes acciones:

- Definición de la nueva Estrategia para promover el desarrollo y fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas en la industria de hidrocarburos. Ello mediante la identificación de la demanda y la caracterización de la oferta actual.
- Establecimiento de la Estrategia para el fomento de la inversión

¹⁴ Informe sobre los avances en la implementación de las Estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la Inversión Directa en la industria de hidrocarburos. 2019-2020. Unidad de Contenido Nacional y Fomento de Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/563689/SE_Informe_Congreso_Industria_de_Hidrocarburos_2019-2020.pdf.

directa 2020-2022, mediante los Programas de Capacitación y Transferencia de Tecnología, así como la identificación de áreas de oportunidad dentro de los acuerdos comerciales y de inversión con otros países.

- En materia de contenido nacional el reto es la emisión de la metodología para verificar el cumplimiento de la obligación de contenido nacional a cargo de los operadores petroleros.
- Respecto al Fideicomiso, se buscará posicionar a Petróleos Mexicanos como uno de los Organismos Canalizadores de mayor importancia para el sector energético.

Como se comentó, toda vez que este informe proporciona poca información respecto al estado actual de las cadenas productivas y la inversión directa en el sector, se considera importante retomar la información que brinda el informe presentado ante el Congreso en junio de 2018¹⁵.

Como se señaló, la Estrategia tiene por objeto incentivar las cadenas productivas y para lograrlo ha instrumentado una serie de mecanismos, algunos de ellos ya comentados, los cuales permiten identificar la demanda y que el comportamiento de los proveedores se dé en función de ésta. Así, de acuerdo con la Estrategia, son cinco los pasos por los que deben transitar los proveedores, respecto de los cuales en el Informe se identifican áreas de mejora, retos, así como las acciones adoptadas para superarlos, los cuales se sintetizan de la siguiente forma:

¹⁵ Informe sobre los avances en la implementación de las Estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la Inversión Directa en la industria de hidrocarburos. 2018. Unidad de Contenido Nacional y Fomento de Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/343134/Informe_Congreso_2018_Hidrocarburos.pdf.

Mecanismo	Reto	Acciones
Registro de Proveedores	<ul style="list-style-type: none"> • Poco conocimiento del registro. • Poca participación de proveedores registrados. • Perfil básico de madurez de proveedores registrados. • Mínima incorporación en estados con problemas de inseguridad. • Mínimo de proveedores registrados en diversas entidades. • Información real de las necesidades de desarrollo de proveedores registrados. 	<ul style="list-style-type: none"> • Realización de talleres para su difusión. • Mayor difusión de la existencia del Fideicomiso. • Diseño de mecanismos de contacto directo con proveedores. • Continuidad a la localización de proveedores. • Diseño de un mecanismo de preevaluación de las empresas registradas.
Procesos y Requerimientos de demanda	<ul style="list-style-type: none"> • Altos estándares en requerimientos de bienes y servicios. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de Guías¹⁶. • Trabajo con cámaras empresariales y gobiernos estatales. • Creación de una Base de Datos de inversiones programadas derivado de CEE¹⁷.

¹⁶ Guías de estándares mínimos para empresas proveedoras del sector energético y de estándares técnicos para empresas proveedoras de la industria de hidrocarburos, disponibles para su consulta en el siguiente vínculo: <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/industria-y-comercio-energia>.

¹⁷ Base de Datos Inversiones en Actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/349480/CNH_SE_Inversiones_Programas_en_Exploracion_y_Extraccion_240718.pdf.

Contenido Nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Constantes dudas sobre la forma de dar cumplimiento a la obligación contractual de contenido nacional. • Inoperatividad de la metodología para la medición del contenido nacional. • Beneficios visibles a largo plazo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Construcción de un modelo de verificación de contenido nacional. • Implementación de una nueva metodología.
Detección de brechas y necesidades de desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> • Falta de esfuerzos para focalizar y reorientar los apoyos del Fideicomiso. 	<ul style="list-style-type: none"> • Creación de una metodología de evaluación y clasificación del nivel de madurez de las empresas que participan en el Registro. • Mayor seguimiento a los apoyos del Fideicomiso.
Cierre de Brechas	<ul style="list-style-type: none"> • Existencia de áreas de oportunidad para proveedores nacionales. • Concentración de apoyos en determinadas entidades federativas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Otorgamiento de apoyos a empresas más vinculadas y relacionadas con las actividades del sector. • Generación de un mayor acercamiento entre la oferta energética nacional y aquellas que integran la demanda.
Otras acciones: Actualización de la Estrategia basada en experiencias y acciones estratégicas, como promoción de licitaciones en yacimientos no convencionales		

Tal como se advierte, si bien la Secretaría de Economía ha identificado y catalogado los principales requerimientos o estándares de la industria que deben ser considerados por los proveedores nacionales que quieran participar en un proceso de contratación, los retos aún son mayores, puesto que aún sigue pendiente una Estrategia que revierta esta situación, ya que como se expuso con anterioridad, la implementación de nuevas acciones sigue pendiente.

Ya sea por falta de información, poco interés o madurez aún incipiente de la proveeduría nacional, la cierto es que constatar los apoyos e incentivos a este sector de la economía resulta necesario para verificar el grado de cumplimiento de los diversos esfuerzos establecidos para tal fin.

Otro aspecto que resulta relevante destacar es el hecho de que varias de las acciones previstas en este informe no tienen continuidad en el diverso que se presentó recientemente. Por ejemplo, con relación al Fideicomiso, en 2018 se planteó como línea de acción dar un mayor seguimiento a los apoyos otorgados, en tanto que la actual administración planea orientar los recursos del fondo al fortalecimiento de Petróleos Mexicanos.

Otra de las acciones que el actual gobierno emprenderá es la creación de la nueva Estrategia, cuando dicha acción debió ejecutarse desde hace un año, dado que se ha dejado este tiempo sin permitir conocer el avance en la demanda y oferta del sector, así como la evaluación real de las medidas adoptadas para su implementación.

La falta de continuidad en las acciones dispuestas por la anterior administración y la actual sólo resta a la eficacia en la implementación de la política pública en comento. Esfuerzos como el que se describen en el informe 2019-2020 en conjunto con la Comisión Nacional de Hidrocarburos, respecto a la identificación del destino de las inversiones, era una acción que ya se había realizado, por lo que más que retomar acciones pretender reiniciarlas sólo retrasará el cumplimiento de los fines descritos.

Respecto al contenido nacional, es importante detenerse para hablar de un problema que presenta actualmente la evaluación de su cumplimiento. La propia Secretaría de Economía ha reconocido la dificultad para aplicar la metodología establecida a fin de medir la obligación de contenido nacional contenida en asignaciones y contratos. Ejemplo de ello, fue lo señalado por dicha dependencia como parte de la evaluación del desempeño de los contratos para

la exploración y extracción de hidrocarburos que llevó a cabo la Secretaría de Energía, en los términos siguientes:

No se cuenta con los elementos adecuados para poder evaluar el cumplimiento del Contenido Nacional, toda vez que los datos presentados por los operadores no son de calidad.

Ej. CN reportado para la Segunda y Tercer Convocatoria de la Ronda Dos (R02-L02 y R02-L03) es superior a los montos de inversión total reportados al Fondo Mexicano del Petróleo.

Así, se informa que actualmente se está construyendo una nueva metodología de cálculo de Contenido Nacional que permita medir de forma más simple, transparente y precisa, cada uno de los conceptos que se consideren óptimos en la política de CN e incentive a que los operadores contribuyan con mayor inversión en aquellos conceptos que permitan un mejor desarrollo de las pequeñas y medianas empresas nacionales.

Al respecto, en fechas recientes el titular de la Unidad de Contenido Nacional y Fomento de las Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético de la Secretaría de Economía estableció la nueva estrategia a fin de lograr el cumplimiento de los objetivos de la política pública de fomento a las cadenas productivas locales, misma que comprende cuatro aspectos: i) Cambio normativo y la publicación de lineamientos, ii) la construcción de la Estrategia con varios actores involucrados, iii) la publicación de nuevas reglas de operación para el ejercicio del Fideicomiso y su uso en la promoción de la pequeña y mediana empresa del sector energético y iv) la digitalización de las tareas sustantivas para habilitar el reporte y verificación de los operadores de manera transparente y eficiente¹⁸.

Si bien, el autor no desarrolla todos los puntos que comprende la nueva estrategia, hace énfasis en que el marco normativo vigente es inoperante para que el área encargada entre otras cuestiones de verificar el cumplimiento de contenido nacional, implementar la Estrategia y operar el Fideicomiso, lleve a cabo tales tareas sustantivas.

¹⁸ *El primer pilar: un sólido andamiaje jurídico normativo y la publicación de lineamientos*, en *Global Energy*, México, Ciudad de México, MMXX, 140, mensual, 2020, p. 8.

Asimismo, hace un reconocimiento expreso respecto a que las verificaciones realizadas por la Secretaría de Economía fueron muy limitadas, lo que significa que no atendían ni las complejidades ni las particularidades del sector hidrocarburos y que dicha verificación también se vio limitada por el tiempo, por cuanto hace a la temporalidad a la que estaba sujeta el resguardo de la información por parte de los operadores.

Por lo que hace a la metodología ya mencionada, el jefe de la Unidad referida también se pronunció¹⁹, en el sentido de que ésta presenta tanto inconsistencias operativas como conceptuales, destacando en la primera, las constantes confusiones que genera para los operadores presentar el reporte para el cumplimiento del contenido nacional, pues no se incluyen todos los elementos que comprende dicha metodología o reportan algunos que no debieran ser informados.

En cuanto a los problemas conceptuales, refiere que la mayor ponderación de la medición se concentra en bienes y servicios, por lo que el cumplimiento del contenido nacional suele concentrarse en este elemento, siendo los más olvidados la transferencia de tecnología, así como la inversión en infraestructura física local y regional. De ahí, la necesidad de replantear la medición de contenido nacional y la construcción de una nueva metodología.

En el informe sobre los avances en la implementación de la Estrategia correspondiente al período 2019-2020, se enfatiza lo señalado en el sentido de que resulta necesario clarificar los conceptos y definiciones de los componentes de dicha metodología, razón por la que la Unidad referida trabajará en el rediseño, conceptualización y desarrollo de una nueva metodología.

Asimismo, por lo que hace al cumplimiento de la obligación de contenido nacional, por parte de asignatarios y contratistas, la medición y verificación no ha sido posible, con motivo de la suspensión

¹⁹ *La nueva metodología de medición*, en *Global Energy*, México, Ciudad de México, MMXX, 142, mensual, 2020, p. 12.

de plazos decretada en toda la administración pública, lo que comprende a la Secretaría de Economía, con motivo de la pandemia causada por el virus COVID-19, razón por la que como se señaló con anterioridad, esta política pública no puede ser evaluada debidamente dado los problemas referidos.

Sin embargo, es importante mencionar que, en este año, la normatividad aplicable a la forma de dar cumplimiento y verificación de la obligación de contenido nacional fue modificada. Así, el pasado 23 de enero, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación dos acuerdos relacionados directamente con dicha obligación²⁰.

Es importante señalar que previo a estas publicaciones, ya habían sido publicadas la Metodología para la medición del contenido nacional - *noviembre de 2014* - así como los requisitos para la entrega de información que deben presentar los asignatarios y contratistas - *26 de mayo de 2017* -

Por tanto, el primero de los acuerdos recién publicados tiene por objeto establecer el procedimiento para la verificación de contenido nacional, circunscrita a las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos. Entre las cuestiones más relevantes de dicho acuerdo, se destacan las siguientes:

- Su aplicación corresponde a la Unidad de Contenido Nacional y Fomento de Cadenas Productivas e Inversión en el Sector Energético de la Secretaría de Economía.
- El objeto de la verificación será constatar que la información entregada por los operadores es correcta, completa y veraz, así como el cumplimiento de las obligaciones relativas al contenido nacional.

²⁰ Diario Oficial de la Federación, *Acuerdo por el que se establecen las disposiciones para la verificación del cumplimiento de las obligaciones de contenido nacional de Asignatarios y Contratistas, respecto de las actividades de Exploración y Extracción que realicen en territorio nacional*, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584610&fecha=23/01/2020 y *ACUERDO que modifica al diverso por el que se establecen las disposiciones para que los asignatarios, contratistas y permisionarios proporcionen información sobre contenido nacional en las actividades que realicen en la industria de hidrocarburos*, https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5584609&fecha=23/01/2020.

- Para efectos de la verificación, la única información considerada será la que efectivamente se presente y obre en el expediente correspondiente.
- Las verificaciones serán practicadas por la Secretaría de Economía o terceros independientes contratados por ésta.
- Existen tres tipos de verificación: Medición del porcentaje de contenido nacional informado, verificaciones de gabinete y visitas de verificación.
- Se tendrá por cumplida la obligación de contenido nacional cuando se cuente con el respaldo documental correspondiente o la información haya sido verificada. En caso contrario, el contenido nacional será igual a cero y se descontará del porcentaje total informado.
- La verificación del contenido nacional se realizará dentro de los cinco años posteriores a la presentación del informe de contenido nacional de la actividad.
- La resolución se emitirá dentro de los dieciocho meses siguientes al inicio formal de la verificación, en la que establecerá si se cumplió la obligación de contenido nacional. En caso de incumplimiento, se informará a la Comisión Nacional de Hidrocarburos para los efectos legales correspondientes.
- El criterio para practicar la verificación de gabinete se establecerá con base en una metodología que debe ser emitida en un plazo máximo de noventa días naturales, plazo que se vio interrumpido con motivo de la publicación de diversos acuerdos mediante los cuales la Secretaría de Economía suspendió los plazos respecto a este y otros procedimientos de su competencia, a causa de la pandemia²¹.

Al respecto, es importante mencionar que el pasado 28 de julio del año en curso, se publicó en el portal de la Secretaría de Economía, el Manual en el que se establece la metodología para la selec-

²¹ Acuerdos publicados en el Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5590570&fecha=26/03/2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592542&fecha=30/04/2020, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5595789&fecha=29/06/2020.

ción de Asignatarios y Contratistas²², cuyo objeto es establecer los criterios que se aplicarán para seleccionar a aquellos operadores petroleros cuyo informe de cumplimiento de contenido nacional será sujeto a una verificación de gabinete. Así, los criterios a considerar son los siguientes:

- a. El grado de incumplimiento de las obligaciones, calidad de la información y su consistencia con los planes aprobados por la Comisión Nacional de Hidrocarburos.
- b. Impacto de la información reportada y de la operación respecto de la actividad de la empresa.
- c. Aleatoriedad de la información reportada y de la operación de la actividad del operador petrolero.
- d. La disponibilidad de los recursos humanos y financieros de la Dirección responsable de la aplicación del presente Manual.

Con la publicación de este Manual, la Secretaría de Economía dejará de aplicar el criterio de antigüedad previsto en el transitorio Segundo del Acuerdo ya referido, y llevará a cabo la verificación de gabinete con la aplicación de los criterios citados. Para tal efecto, a cada operador se le asignará un valor con el cual se identificarán el número de anomalías detectadas en los informes presentados. Así, la lógica es que a mayor número de fallas en su presentación, mayor la probabilidad de ser sujeto a una verificación de gabinete.

Ahora bien, por lo que hace al segundo de los acuerdos mencionados, su objeto es modificar el diverso en el que se establecen los requisitos para la entrega de información que deben presentar los asignatarios, contratistas y permisionarios, pues prevé que los permisionarios deberán proporcionar la información sobre contenido nacional únicamente a requerimiento expreso de la Secretaría de Economía, correspondiente a un período máximo de cinco años, contando con noventa días para tal efecto.

²² Secretaría de Economía, Industria y Comercio/Energía, *Manual en el que se establece la metodología para la selección de Asignatarios y Contratistas*, <https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/industria-y-comercio-energia>.

Previo a esta modificación, los permisionarios debían cumplir con la obligación de manera quinquenal, durante el mes de abril inmediato siguiente al término del quinquenio y debía corresponder al periodo comprendido del primero de enero al treinta y uno de diciembre del último año.

Es importante mencionar que, si bien los permisionarios deben cumplir con esta obligación, no se localizó información pública que permita conocer las acciones realizadas por la Comisión Reguladora de Energía y la Secretaría de Economía para su verificación.

Aunado a los mecanismos ya referidos, existen otras fuentes de información que permiten conocer la situación actual de la inversión directa y las cadenas productivas locales. De acuerdo con datos de la Secretaría de Economía, en el primer semestre del año, se observa una disminución de 0.7% en el total de la inversión directa captada (18,102.4 millones de dólares), comparado con el primer semestre del año anterior. Asimismo, se destaca que el sector que lidera la recepción de la inversión directa es el manufacturero (43.2%), seguido por los servicios financieros (15.4) y transporte (14.1), mientras que el sector de energía sólo representa el 4.8 de captación de dicha inversión. Por entidad federativa, la Ciudad de México lidera el flujo de inversiones, seguido de Nuevo León y Jalisco.²³

A partir de dichos datos es posible afirmar que el sector energético no atrae suficiente inversión, pues las entidades que destacan con el mayor flujo no son precisamente estados en los cuales se desarrolla actualmente la industria energética, lo cual repercute directamente en que las cadenas productivas locales no se ven beneficiadas.

Si bien, los beneficios que trae consigo el establecimiento de políticas públicas orientadas a fortalecer la industria nacional suelen ser de carácter temporal, pues las fuentes de empleo y de inversión

²³ Economía, *Informe sobre el comportamiento de la Inversión Extranjera Directa (IED), enero a junio de 2020*, agosto 2020, https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/570580/IED_1er_sem_2020_Final.pdf.

cambiarán y probablemente disminuirán en la medida en que los proyectos avancen en su ejecución, de dar continuidad a los procesos de licitación cuyo fin es la adjudicación de áreas para la exploración y extracción de hidrocarburos traería consigo una constante en este tipo de apoyos a la industria nacional así como una constante en el flujo de inversiones.

El consolidar una industria energética en México permitiría además que los bienes y servicios, la mano de obra y la tecnología sean más especializados y por tanto más atractivos para otros países, lo cual podría aprovecharse considerando los diversos tratados bilaterales en materia comercial que México ha suscrito.

V. FOMENTO A LAS CADENAS PRODUCTIVAS Y LA INVERSIÓN DIRECTA A PARTIR DE LOS TRATADOS COMERCIALES DE MÉXICO.

De acuerdo con el Informe sobre el clima de inversión 2020²⁴, México se ha caracterizado por ser un país abierto tanto a la inversión extranjera directa en la mayor parte de los sectores económicos, así como uno de los mayores receptores de inversión en los mercados emergentes.

Prueba de lo anterior, son los tratados en materia comercial suscritos por México: trece Tratados de Libre Comercio con cincuenta países; treinta y dos acuerdos para Promoción y Protección Recíproca de las Inversiones, con treinta y tres países así como, nueve Acuerdos de Complementación Económica y Acuerdos de Alcance Parcial, en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración.

Por otra parte, el pasado 1 de julio del año en curso, entró en vigor el T-MEC cuyo objetivo es modernizar y ampliar las reglas del comercio de bienes y servicios en la región.

²⁴ U.S. Department of State, *Informe sobre el Clima de Inversión 2020: México*, <https://www.state.gov/reports/2020-investment-climate-statements/mexico/>.

Dicho acuerdo mantiene el libre comercio para todos los bienes originarios, nuevas disposiciones para el comercio de bienes remanufacturados, incluye disposiciones que facilitan y agilizan el movimiento y despacho de mercancías en las aduanas y la transparencia en los procedimientos administrativos.

De acuerdo con la Secretaría de Economía y varios expertos en la materia, este nuevo tratado mantiene buena parte del aún vigente Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En lo que concierne a las reglas de origen, tema que nos ocupa, los cambios del T-MEC están orientados al sector automotor y su objeto es asignar un valor del contenido regional; establecer reglas de origen para productos específicos; adquisición de acero y aluminio; definir el valor del contenido laboral como una obligación de generar valor agregado en zonas de alto salario, y cartas paralelas sobre la restricción de las exportaciones.²⁵

Así, como se advierte, en el tema de contenido nacional y por lo que hace al sector energético, el T-MEC retoma los principios establecidos en el TLCAN orientados a la protección de la inversión extranjera.

Lo anterior, resulta relevante, ya que, si bien con estos diversos acuerdos México se ha posicionado como un país comprometido con la apertura del mercado y el respecto a las inversiones, varios actos emitidos por el gobierno del presidente Andrés Manuel López Obrador han generado preocupación a nivel nacional e internacional, particularmente los actos relacionados directamente con el sector energético y que claramente han buscado repercutir en el flujo de las inversiones de origen extranjero.

Medidas que han repercutido directamente en la recepción de la inversión extranjera directa y de manera indirecta en cumplir con el objetivo de fortalecer las cadenas productivas locales.

²⁵ BANCOMEX, *Nueva Regla de Origen en el T-MEC*, <https://www.revistacomercioexterior.com/articulo.php?id=862&t=nueva-regla-de-origen-en-el-t-mec>.

En efecto, desde la cancelación de las rondas de licitación para adjudicar nuevas áreas para la exploración y extracción de hidrocarburos, seguido de la cancelación de los procedimientos cuyo objeto era seleccionar al socio de Petróleos Mexicanos a fin de desarrollar las actividades petroleras, coartan la llegada de nueva inversión a México y como consecuencia, la generación de empleos, el desarrollo de la industria nacional en el sector energético y la especialización que requiere dicha industria.

Por tanto, hoy más que nunca los principios previstos en el TLCAN así como en los diversos tratados suscritos por México cuyo objeto es la protección de las inversiones se tornan relevantes, ya que si bien aún no se han emprendido acciones por parte de empresas extranjeras que han visto mermadas sus inversiones en México, arbitrajes internacionales podrían desencadenarse si llega a acreditarse que el trato nacional o de nación más favorecida se ven transgredidos por una política que pretende desplazar la inversión extranjera.

Lo anterior se suma a las acciones concretas que prevé el Programa Sectorial de Energía 2020-2024, tendentes a fortalecer a las empresas productivas del estado, que no necesariamente implican el fortalecimiento de la industria nacional energética. Lo anterior, dado que la forma en que se busca lograr la autosuficiencia energética a través de Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad es mediante el desplazamiento de la inversión extranjera (disminución de la actividad exploratoria, disminución en la capacidad de refinación, limitantes a las importaciones, restricciones a la entrada de nuevas inversiones de carácter extranjero) y con la operación de la industria nacional que aún se muestra incipiente.

El informe enfatiza la incertidumbre que prevalece a nivel internacional respecto al clima de inversión en México, particularmente en el sector energético, debido a los cambios regulatorios, la “débil salud financiera” de Petróleos Mexicanos y débil política fiscal percibida a la crisis económica del COVID-19, así como la reorien-

tación de inversiones al sur de México, a través de infraestructura como el Tren Maya, la refinería Dos Bocas y el proyecto ferroviario transistmo seriamente cuestionados en cuanto a su viabilidad e eficacia, a ello se suma la reducción en la calificación soberana de México por las calificadoras Fitch, Moody's y Standard and Poor's y las calificaciones crediticias de Pemex (a estatus basura).

Las expectativas a la baja en el crecimiento del Producto Interno Bruto de México para 2020, que van de -4,6 a -8,8 por ciento, así como la falta de seguridad jurídica respecto al cumplimiento de los contratos petroleros vigentes, la inseguridad, la informalidad y la corrupción constituyen obstáculos al crecimiento económico mexicano. Así, de acuerdo con el Informe, todos estos factores “elevan el costo de hacer negocios en México”²⁶.

Así, como se ha sugerido, de poco servirán la suscripción de acuerdos internacionales como el T-MEC si su implementación puede verse limitada de no solucionarse los problemas internos que atañan al gobierno de México y este no replantea ciertas decisiones que lo único que han generado es un clima de incertidumbre para la industria nacional y extranjera.

Por otra parte, vale la pena considerar si la política pública vigente para fortalecer la industria nacional se concibe como una barrera al libre comercio, como son actualmente catalogadas las políticas de contenido nacional implementadas. Pues con la intención de apoyar la industria nacional, las empresas extranjeras pueden ser objeto de un desplazamiento o limitantes para operar.

En el caso de México, el impedimento decretado para la continuidad de las actividades petroleras mediante nuevas licitaciones no solo impide que la industria nacional continúe su desarrollo, especialización y consolidación, esto es, una repercusión directa al sector, sino también efectos indirectos como el incremento de los costos. Puesto que, si una empresa es obligada, bajo el ánimo de

²⁶ *Op. Cit.*

cumplir con una política de contenido nacional, a contratar mano de obra o infraestructura poco desarrollada, la actividad se torna ineficiente y por ende más costosa, lo que genera distorsiones en el flujo comercial y pérdida de oportunidades en el mercado.

En el caso de México parece claro que el objetivo de estas medidas es consolidar y diversificar el sector energético, con gran ahínco en apoyar la industria nacional, y hacer de esta industria una competitiva y con ello incrementar el bienestar nacional, sin embargo, ello solo puede lograrse con una continuidad en las actividades.

No obstante, una política bien intencionada como la de México puede tornarse un impedimento para hacer negocios en México, considerando el ambiente político actual tendente a impedir que la industria energética se desarrolle, más allá de la mera prestación de servicios a empresas productivas del estado²⁷.

Originalmente, la política concebida para incentivar la industria nacional funcionaba dado que actuaba en un ambiente de apertura del sector energético, hoy en día corre el riesgo de constituir una barrera comercial, no por la política en sí, sino por las acciones adoptadas por el gobierno, situación que difícilmente podrá solucionarse con la implementación del T-MEC.

VI. EL COVID-19 Y SU IMPACTO EN LAS CADENAS PRODUCTIVAS

Son múltiples los artículos, reportajes, investigaciones y foros en los que se analizan día a día los impactos económicos, sociales, políticos, financieros y evidentemente de salud que la pandemia del COVID-19 está generando a nivel mundial, impactos que no son ajenos para el sector hidrocarburos, el cual atraviesa sin duda por uno de los peores momentos en la historia, con ciertos efectos sin precedentes.

²⁷ Stone Susan y otros, *Emerging Policy Issues. Localisation barriers to trade*, OECD Trade Policy Papers No. 180, 2015.

Estos efectos sin duda golpean a las cadenas productivas y a la inversión directa, dado que la demanda de energéticos se redujo a nivel mundial debido a la inactividad económica y reducción de la movilidad, como consecuencia de las medidas adoptadas para hacer frente a la pandemia.

Por otra parte, destaca el acuerdo adoptado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo, en abril del presente año, con el fin de disminuir la producción petrolera a nivel mundial, en 9.7 millones de barriles diarios, acuerdo considerado como positivo para el sector; no obstante, insuficiente para afrontar las grandes repercusiones que la pandemia está generando, de ahí que el pasado seis de junio, los países miembros de dicha organización determinaran extender el recorte de producción un mes, hasta julio.

Entre los impactos que el COVID-19 genera en el sector, en particular a las cadenas productivas y la inversión directa, se destacan los siguientes:

- Caída en la demanda global de servicios en campos petroleros. Rystad Energy estimó que descenderá casi un veinticinco por ciento durante este año²⁸.
- Desarticulación grave y profunda de las cadenas productivas, fundamentalmente en sectores de manufactura automotriz, eléctrico-electrónica y aeroespacial, lo cual afecta la proveeduría nacional.
- Caída en la demanda de hidrocarburos. Rystad Energy calculó que en abril tal caída se aproximó a los veintisiete millones de barriles diarios, el triple del recorte acordado por la organización internacional mencionada líneas arriba²⁹.
- Mercados en *contango*: precios futuros más baratos que los actuales.

²⁸ El reporte completo puede ser consultado en el siguiente vínculo electrónico: <https://www.rystadenergy.com/newsevents/news/press-releases/global-ofs-demand-is-set-for-a-25pct-decline-in-2020-here-is-how-the-recovery-will-unfold/>.

²⁹ *Global outbreak overview and its impact on the Energy Sector*, en *Covid-19 Report*, Oslo, Noruega, MMXX, 13, mensual, 2020, p. 15.

- Reducción del gasto de capital en al menos treinta y cinco por ciento, en setenta y dos empresas petroleras, así como en los gastos operativos.
- Bancarrota (pequeñas empresas en riesgo de quiebra, dado el cierre de actividades).
- Alto nivel de desempleo.
- Entorno adverso para la inversión, dada la falta de seguridad jurídica que diversas empresas del sector han advertido como consecuencia de las decisiones adoptadas por el Gobierno Federal.
- Disminución de la demanda interna ante la caída del consumo.
- Mercado financiero sin liquidez.
- Contracción de las exportaciones de hidrocarburos y petrolíferos, de las más fuertes desde 2009.
- Generación de mayor inequidad social.
- Fugas de inversiones extranjeras en bonos del gobierno mexicano.
- Reducción de los ingresos petroleros en un veintisiete por ciento, a consecuencia de una menor plataforma de producción.
- Afectaciones a actividades de almacenamiento, refinación y el expendio de energéticos. La disponibilidad de almacenamiento a nivel mundial se está viendo superada dada la poca demanda de energéticos, así como los precios actuales, al punto que buques petroleros, vagones de trenes, oleoductos fuera de uso y cuevas de sal han sido empleados para tal efecto. Récord histórico en la cantidad de petróleo almacenada en el mar: 160 millones de barriles.
- Reducción del consumo de combustibles en el país en aproximadamente cuarenta por ciento.
- Pérdidas sin precedentes de Pemex Transformación Industrial por treinta y cuatro millones de pesos en el primer trimestre del dos mil veinte.
- Descenso en la producción de petrolíferos en casi tres por ciento, con una reducción del cuatro por ciento en la producción de gasolinas, y trece por ciento en el diésel dada la caída en el procesamiento.

- Impactos en la logística de petrolíferos. A nivel internacional se estima que el mayor impacto se registrará en el sector transporte.

Asimismo, resulta importante destacar que recientemente, la Comisión Nacional de Hidrocarburos informó que al menos dieciocho empresas petroleras han invocado la cláusula de caso fortuito o fuerza mayor, con el objeto de prorrogar o suspender las actividades petroleras, con motivo de los efectos de la pandemia. Lo cual motivó que el pasado tres de agosto del año en curso, emitiera el acuerdo cuyo fin es establecer diversas medidas a fin de promover el desarrollo de las actividades petroleras, entre las que destaca la suspensión de los períodos aprobados por la Comisión³⁰.

Así, como podrá advertirse, son múltiples los efectos adversos que la pandemia ha traído consigo y que han impactado de manera directa al sector hidrocarburos, mismos que repercutirán en mayor medida en las pequeñas y medianas empresas, las cuales tendrán que realizar esfuerzos mayores para salir a flote.

VII. MEDIDAS PARA HACER FRENTE A LA CRISIS

El mundo ha sido testigo de la forma en que diversos países han hecho frente a los graves impactos que la pandemia ha generado. Algunos de ellos reconocidos y aplaudidos, otros severamente cuestionados.

En el caso de México, han sido diversos los acuerdos que el Consejo de Salubridad, máxima autoridad a nivel sanitario, ha emitido en los cuales se establecieron una serie de medidas para hacer frente a la pandemia. No obstante, dichos acuerdos han sido severamente criticados por la demora en su publicación y la ambigüedad, así como falta de certeza que han generado³¹.

30 Diario Oficial de la Federación, https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5597681&fecha=03/08/2020.

31 Cossío Díaz, José Ramón y Sánchez Mejía, David J., *Ante la pandemia, vacíos y confusiones legales*, en *Proceso*, México, Ciudad de México, 29-04-2019.

Por otra parte, el reclamo desde el sector privado ha sido persistente ante la falta de voluntad política para establecer medidas que permitan mitigar los impactos que la pandemia genera.

No obstante, es importante destacar las medidas de carácter institucional y del sector privado que se han adoptado para hacer frente a las grandes repercusiones de la pandemia. Así, el pasado veintiuno de abril, el Banco de México emitió las “Medidas adicionales para promover un comportamiento ordenado de los mercados financieros, fortalecer los canales de otorgamiento de crédito y proveer liquidez para el sano desarrollo del sistema financiero”, cuyos objetivos son los siguientes:

- Proveer liquidez para mejorar el funcionamiento de los mercados internos.
- Fortalecer los canales de otorgamiento de crédito en la economía.
- Promover el comportamiento ordenado de los mercados de deuda y de cambios de nuestro país.

Entre las medidas adoptadas para cumplir dichos objetivos, se destacan las siguientes:

- Incremento de la liquidez durante los horarios de operación para facilitar el óptimo funcionamiento de los mercados financieros y los sistemas de pagos.
- Ampliación de los títulos elegibles para dotarlos de mayor liquidez, coberturas cambiarias y operaciones de crédito en dólares.
- Ampliación del acceso a dichas facilidades con el fin de contemplar a las instituciones de banca de desarrollo, para que puedan obtener mayor liquidez y control.

Dichas medidas permitirán que los créditos sean más baratos y garantizar con ello que el sistema financiero tenga los recursos para el otorgamiento de créditos para empresas y personas por un monto total de setecientos cincuenta millones de pesos.

Asimismo, la Corporación Interamericana de Inversiones y el Consejo Mexicano de Negocios celebraron un acuerdo para dar

créditos por hasta dos millones de dólares, a treinta y ocho mil pequeñas empresas de México. Esto resulta importante porque el mecanismo empleado será el factoraje invertido, esto es, un servicio de pagos que permitirá a estas empresas mantener liquidez, sus procesos y lo más importante su existencia.

Aunque este acuerdo fue severamente criticado por el presidente de México, para el sector privado fue de vital importancia dado que aproximadamente cuatro millones de pequeñas empresas en México aportan el cuarenta y dos por ciento del Producto Interno Bruto y generan el setenta y dos por ciento del empleo en el país. No obstante, sólo el veintitrés por ciento de estas empresas obtienen financiamiento de la banca comercial.

Por otro lado, también se destacan los esfuerzos de la Secretaría de Economía para colaborar con pares de Estados Unidos y Canadá para reactivar las cadenas productivas, entre ellas la automotriz, aeronáutica, electrónica y minera, esto bajo protocolos de seguridad sanitaria para los trabajadores. Estas acciones se conjuntarán con las once mesas de trabajo que comprende la Conferencia Nacional para la Recuperación Económica, convocada por el Consejo Coordinador Empresarial y la Confederación Patronal de la República Mexicana.

Se destaca la entrada en vigor del T-MEC que permitirá reactivar diversos sectores en México, siendo el más beneficiado el automotriz así como la emisión de diversas disposiciones normativas que harán posible la ejecución de dicho acuerdo internacional.

Por otra parte, se advierten otras medidas adoptadas por las empresas para hacer frente a los impactos de la pandemia, tales como la creación de seguros de desempleo para sus trabajadores, inversión privada en infraestructura para almacenar hidrocarburos, lo que generará empleos y ajustes en los gastos de capital.

Asimismo, existen algunas empresas petroleras que ha optado por vender activos con el fin de reorientar sus inversiones en proyectos más redituables, siendo la tendencia las energías renovables.

Finalmente, existen otras medidas que han sido sugeridas para aminorar los impactos que el sector vive dada la pandemia:

- **Upstream.** Mayor acercamiento del regulador con los operadores para analizar la viabilidad de renegociaciones en los términos contractuales y los regímenes fiscales, vía reducciones de regalías temporales y flexibilidad en los compromisos de exploración. En el caso de México, un primer paso lo dio la Comisión Nacional de Hidrocarburos, mediante el reconocimiento del caso de fuerza mayor invocado por diversos contratistas.
- **Indispensable** que la Secretaría de Economía acelere las diversas medidas contempladas para garantizar el cumplimiento del contenido nacional por parte de los operadores y permisionarios, destacando la emisión de una nueva metodología que permita su evaluación.
- **Midstream.** Comprender que la iniciativa privada no es competencia de las empresas productivas del estado, sino un complemento en el desarrollo de las actividades, por lo que su apoyo implicaría fortalecer al sector.

Finalmente, no pasa desapercibido que el pasado primero de septiembre, la Secretaría de Economía publicó en el Diario Oficial de la Federación la resolución mediante la cual rechaza el proyecto de autorización para la constitución de una cámara de la industria específica, cuyo objeto era representar al sector de hidrocarburos, enfocada a las actividades de suministro, almacenamiento, distribución y venta de hidrocarburos³².

VIII. CONCLUSIONES

La resiliencia que caracteriza al sector energético hoy en día se enfrenta a desafíos sin precedentes, por lo que los esfuerzos para ha-

³² La resolución puede ser consultada en la siguiente liga: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5599413&fecha=01/09/2020.

cerles frente habrán de ser enormes, esfuerzos que necesariamente deben estar acompañados del apoyo de las autoridades gubernamentales. Esto último ha sido lo más cuestionado, dada la poca o nula voluntad política para apoyar al sector privado, esto es, a las cadenas productivas que sostienen al país. Ejemplo de ello es la falta de una política fiscal anticíclica, lo que ha dificultado la operación sobre todo de las pequeñas empresas.

Otro gran pendiente es la emisión del Programa de Infraestructura, de vital importancia, pues contempla proyectos en materia de petrolíferos, gas natural y del sector eléctrico. De acuerdo con la Confederación Patronal de la República Mexicana, se presentaron sesenta y cinco proyectos de almacenamiento, transporte y distribución de petrolíferos, con una inversión de ochenta y cuatro mil millones de pesos.

Como toda política pública, la del fomento a las cadenas productivas y a la inversión directa está sujeta al cortoplacismo, lo que significa falta de seguimiento y evaluación de su implementación. Si bien, el informe correspondiente a 2019 ya está disponible resulta evidente que no da continuidad a las acciones ya previstas para fortalecer las áreas de mejora detectadas y que se insiste en el fortalecimiento de empresas productivas cuyos resultados han sido por demás cuestionados.

Desde la entrada en vigor de la reforma energética fueron pocos o nulos los esfuerzos por hacer del contenido nacional una realidad en México, ya sea por la metodología inoperante o por falta de voluntad política, lo cierto es que resulta imprescindible medir su cumplimiento, como la forma más palpable de fomento a las cadenas productivas locales.

El sector energético ha invertido poco o nada en materia de transferencia de tecnología razón por la que como país nos encontramos rezagados frente a otros países. Lo anterior, debe ocuparnos ya que, con la entrada en vigor del T-MEC este rubro del contenido nacional será uno de los más incentivados. De la misma forma es

imperante considerar que este tratado por sí solo no traerá mejoras al sector energético, sino que para ello es necesario que la actual administración reconsidere la puesta en marcha de diversas decisiones que han generado limitantes a la inversión.

Fundamentalmente, la autoridad gubernamental debe comprender que urgen medidas pragmáticas, flexibles y ajustadas a la realidad cambiante.

VII. FUENTES CONSULTADAS

1. BIBLIOGRAFÍA

BID, *La política pública frente al Covid-19. Recomendaciones para América Latina y el Caribe*, 2020.

D LITTLE, Arthur, *Impact of Covid-19 on the Oil & Gas Sector*, 2020.

TORDO, Silvana y otros, *Local Content Policies in the Oil and Gas Sector*, World Bank Study, 2013.

STONE, Susan y otros, *Emerging Policy Issues. Localisation Barriers to Trade*, OECD Trade Policy Papers No. 180, 2015.

U.S Department of State, *Informe sobre el Clima de Inversión 2020*, México.

2. REFERENCIAS ELECTRÓNICAS

CNH, <<https://www.gob.mx/cnh>>.

CNIH, <<https://hidrocarburos.gob.mx/>>.

CRE, <<https://www.gob.mx/cre>>.

DOF, <<https://www.dof.gob.mx/>>.

Global Energy, <<https://globalenergy.mx/>>.

Proceso, <<https://www.proceso.com.mx/>>.

Rystad Energy, < <https://www.rystadenergy.com/>>.

Secretaría de Economía, <<https://www.gob.mx/se/acciones-y-programas/industria-y-comercio-energia>>.

