



# El nuevo modelo mexicano de hidrocarburos

Una evaluación crítica cuatro años después

Por John Padilla y Duncan Wood

Abril de 2018

# El nuevo modelo mexicano de hidrocarburos

## Una evaluación crítica cuatro años después

Por John Padilla y Duncan Wood

El sector energético mexicano se encuentra una vez más ante una disyuntiva. Durante la última década, el gobierno ha invertido un gran esfuerzo en tratar de fortalecer el marco regulatorio del sector, para proveerlo de mecanismos de control adecuados y aumentar el dinamismo tanto del mercado energético como de la economía nacional. Al mismo tiempo, se buscó reducir la carga financiera del Estado y frenar la disminución de la producción de petróleo y gas, así como de las reservas de hidrocarburos. La dirección del próximo sexenio estará determinada por los resultados electorales de 2018: continuidad, pausa o retroceso. En este contexto, es vital una evaluación objetiva de la reforma energética de 2013 que vaya más allá de la retórica que implica cualquier reforma masiva y compleja. ¿Cuáles son las fortalezas y debilidades del nuevo modelo mexicano de hidrocarburos y hacia dónde debería ir?

El presente documento aborda esta interrogante utilizando los resultados de una serie de foros desarrollados y organizados por IPD Latin America en la Ciudad de México a principios de 2018, con el apoyo del Wilson Center. El grupo de participantes incluyó una amplia muestra representativa de ejecutivos de la industria local: miembros de empresas de toda la cadena de valor del sector de los hidrocarburos, abogados, académicos, altos ex funcionarios de gobierno e individuos con amplia experiencia en el sector energético nacional y extranjero. En dichos foros se les pidió a los participantes que realizaran una evaluación crítica de la reforma energética de 2013 y sus resultados. Lo particularmente sorprendente fue que todos los consultados (varios de los cuales no habían coincidido en mesas de discusión realizadas en la última década) afirmaron unánimemente que la reforma es un gran paso adelante para el sector energético mexicano, y ha traído a México con firmeza al siglo XXI, en conformidad con las mejores prácticas internacionales. Aun así, los mismos expertos coinciden en que la reforma se quedó corta en numerosos frentes. Estuvieron igualmente de acuerdo en que con una reforma tan ambiciosa y completa, sin precedentes a nivel mundial, queda una enorme cantidad de trabajo por hacer. Las promesas comunicadas al inicio de la administración del presidente Enrique Peña Nieto fueron sumamente optimistas, y crearon expectativas poco realistas sobre la reforma energética y su implementación. En el caso de reformas de esta magnitud, es necesario y debe esperarse que se produzcan modificaciones continuas.

Pasar de un monopolio a un mercado más dinámico rara vez es una transición fluida. La reforma en sí misma marca un gran paso hacia adelante. El amplio consenso político requerido para la reforma constitucional fue un logro impresionante que permitió un cambio de paradigma para México. Sin embargo, su implementación ha expuesto numerosos problemas legales y regulatorios que deben abordarse.

Nuestro objetivo es brindar a políticos, a responsables de la formulación de políticas y a otros tomadores de decisiones relevantes una evaluación clara de lo que se ha logrado hasta ahora y de lo que queda por hacer. De no abordarse algunas de las problemáticas del diseño e implementación de la reforma (así como de la voluntad política), se limitarán los resultados positivos esperados y

será imposible lograr un mercado energético dinámico y un verdadero impulso económico –tanto para el petróleo y el gas natural como para las energías renovables– como ha sido previsto. La importante caída en los precios del petróleo que se produjo durante y después del proceso de aprobación de la reforma energética, así como la decisión de la administración de Peña Nieto de no ajustar la estrategia o las expectativas comunicadas, constituyeron elementos significativos que limitaron también los resultados. No obstante, nuestra intención es ver más allá de estos elementos para poder apreciar los méritos y las deficiencias de la reforma.

Comenzaremos por observar los éxitos del nuevo modelo energético en México para luego detallar los múltiples desafíos y debilidades que enfrenta el sector a lo largo de toda la cadena de valor de los hidrocarburos. Por último, ofreceremos recomendaciones de políticas dirigidas a la nueva administración que tome el control en México en diciembre de 2018.

### **Las fortalezas del nuevo modelo mexicano de hidrocarburos**

En lugar de repasar los innumerables cambios involucrados en la reforma constitucional de 2013, hemos decidido centrarnos en cuatro principales fortalezas del nuevo modelo mexicano de hidrocarburos. Estas representan transformaciones importantes y proporcionan una base sólida sobre la cual cualquier gobierno futuro puede construir un sector más competitivo y sólido para beneficiar a la economía en general.

- La reforma de 2013, junto con la subsecuente legislación secundaria de 2014, marcaron la transformación más profunda del sector energético mexicano en 75 años. En particular, se alcanzó finalmente un amplio consenso político contra los tabúes relacionados con el nacionalismo petrolero en México. La inclusión de este acuerdo en la Constitución contribuye a legitimar la reforma y mitigar futuros intentos de revertirla.
- La adopción de principios de mercado y mejores prácticas internacionales, un compromiso inequívoco con la transparencia al momento de otorgar bloques de exploración y producción, contratos a largo plazo de generación de electricidad y acceso a capacidad de ductos, así como la letanía de oportunidades de mercado que han comenzado a surgir, han atraído a un amplio grupo de inversionistas extranjeros y nacionales al sector energético mexicano. El resultado: atracción de capital, experiencia y talento, los cuales ayudarán a aumentar la producción y los ingresos fiscales, proporcionarán una diversificación saludable y estimularán el crecimiento económico.
- El nuevo marco institucional representó una mejora dramática en las condiciones anteriores. El fortalecimiento de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) y la Comisión Reguladora de Energía (CRE), la creación del Fondo Mexicano del Petróleo (FMP) y de un nuevo operador independiente del sistema de gasoductos, el Centro Nacional de Control del Gas Natural (CENAGAS), así como de un regulador ambiental especializado en el sector energético, la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA), abrieron el camino para un entorno regulatorio moderno y receptivo que podría maximizar los beneficios de la reforma si se llevan a cabo los ajustes necesarios.
- Además de la profundidad de la reforma, la velocidad a la que se llevó a cabo fue extraordinaria. Esto ayudó a reforzar el interés y la confianza de los inversionistas y permitió que los beneficios se materializaran en un plazo más corto, aunque la misma rapidez provocó resultados por debajo del nivel óptimo esperado.

El éxito de las rondas de licitación de exploración y producción que se han realizado desde la aprobación de la reforma energética es emblemático del alcance de estas cuatro variables. De acuerdo con los estándares internacionales, la apertura del sector petrolero ha producido impresionantes resultados, al haberse otorgado 107 bloques a 73 compañías de 20 diferentes países en menos de tres años.

**Tabla 1. Resumen de los resultados de la rondas de licitación de la CNH**

	Ronda 1	Ronda 2	Ronda 3.1	Farm-outs	Total
<b>Bloques / áreas otorgadas</b>	38	50	16	3	<b>107</b>
<b>Superficie otorgada (km<sup>2</sup>)</b>	20,456	55,561	11,020	1,609	<b>88,646</b>
<b>Número de compañías ganadoras</b>	48	31	14	3	<b>73</b>
<b>Bono en efectivo, acarreo y pago inicial (US\$ millones)*</b>	0	643	124	2,759	<b>3,526</b>
<b>Programa de trabajo (US\$ millones)</b>	1,230	2,145	442	206	<b>4,023</b>
<b>Total de compromiso de inversión (US\$ millones)**</b>	1,230	2,787	566	2,435	<b>7,018</b>
<b>Inversión potencial (US\$ millones)</b>	41,319	103,050	8,626	8,806	<b>161,801</b>
<b>Promedio de participación de gobierno en utilidades (%)</b>	73%	73%	72%	76%	<b>74%</b>

\* Incluye efectivo pagado en forma de bonos en efectivo y pagos iniciales tanto al gobierno como a PEMEX. Es importante considerar que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) comenzó a limitar las regalías máximas durante la Ronda 2, al requerir un bono en efectivo en las ofertas que ofrecen la máxima participación del gobierno y en caso de empate, adjudicando el bloque a la parte que ofrece la mayor bonificación en efectivo.

\*\* La inversión comprometida en gasoductos y electricidad por sí sola representa 2.3 veces la inversión comprometida en el sector de *upstream*, dados los ciclos de inversión más cortos.

Fuente: IPD Latin America basado en CNH, SHCP y SENER

## Las debilidades del nuevo modelo mexicano de hidrocarburos

Existe un acuerdo generalizado entre expertos nacionales y extranjeros de que la reforma energética fue un paso en la dirección correcta. Sin embargo, también hay consenso en que la reforma está incompleta y debe ser ajustada a fin de abordar los nuevos desafíos que han surgido y modificar los elementos que no funcionan.

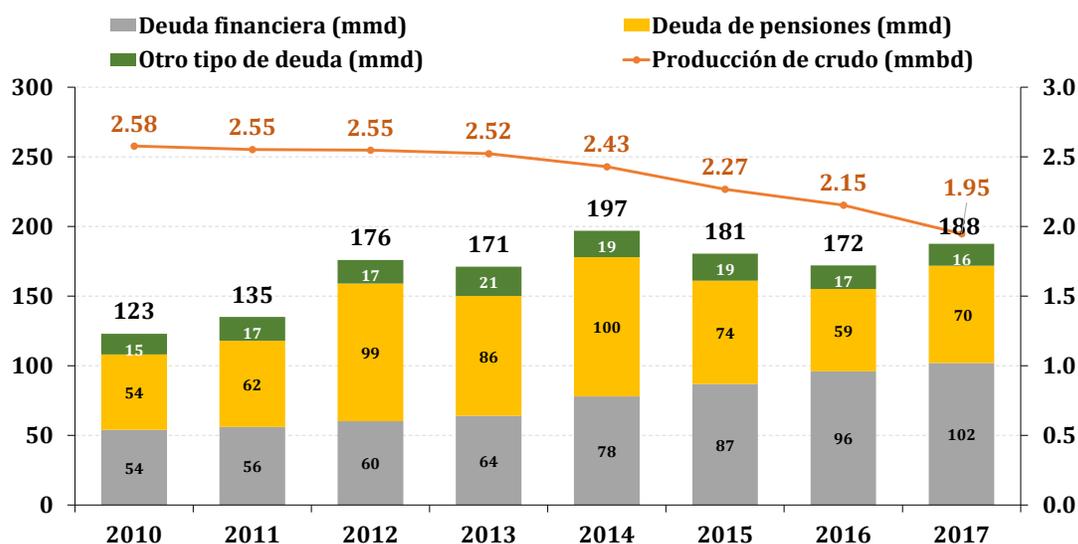
- Una vez conseguido el consenso político para aprobar la reforma, se plantearon expectativas de beneficios estimados a corto plazo que ahora resultan exageradas o quizá simplemente fueron demasiado ingenuas. El solo esfuerzo requerido para establecer las regulaciones, procedimientos y muchas otras disposiciones necesarias para lanzar la primera ronda de licitación para bloques de exploración y producción que tuvo lugar en julio de 2015 y la primera subasta de electricidad de largo plazo realizada en marzo de 2016, fue una labor titánica. Los beneficios de estos procesos y de otras inversiones realizadas gracias a la reforma energética no son instantáneos, sino que requieren tiempo, y ya han comenzado a materializarse. Sin embargo, no cabe duda de que si se le da continuidad a las acciones tomadas, los beneficios a largo plazo llegarán al sector, a la

economía, y al pueblo mexicano. Esta perspectiva a largo plazo contrasta con la insistencia en obtener resultados a corto plazo, particularmente a la luz de las próximas elecciones presidenciales y legislativas en México. Si las consideraciones políticas impiden que el ciclo de inversión se desarrolle por completo, habrá resultados incompletos que obstaculizarán la toma efectiva de decisiones sobre cómo avanzar de la mejor manera.

- La producción de petróleo está en declive, y aunque ya se esperaba, este es un punto que los detractores de la reforma señalan continuamente. Aunque en algunos casos ya se han hecho importantes descubrimientos de hidrocarburos, pasarán varios años antes de que ese éxito sea visible en términos de reservas probadas y aumentos considerables en la producción de petróleo. Si bien la inversión en infraestructura física de PEMEX se vio reducida debido a un entorno de bajos precios del petróleo, situación que tiende a ser utilizada para explicar la sorprendente declinación de la producción de México en un 26 % desde 2013, se debe otorgar una responsabilidad proporcional al fracaso del gobierno en implementar incentivos adecuados (y sus significativas consecuencias) para evitar el declive financiero y operacional observado.
- Aunque se han logrado algunos avances en términos de reformas organizacionales y alianzas con el sector privado, PEMEX sigue siendo poco competitivo y necesita desesperadamente mejorar sus finanzas, así como implementar mejoras en la eficiencia y la productividad –elementos que se suponía habían sido abordados directa o indirectamente con la reforma. No haber tomado decisiones difíciles pero necesarias con respecto a PEMEX continúa perjudicando a la compañía a medida que se enfrenta a un mercado más exigente.

Las finanzas de PEMEX se han vuelto más insostenibles desde que la histórica reforma energética fue aprobada. La deuda financiera total de PEMEX (sin incluir pasivos de pensiones) se incrementó en más del 60 % entre 2013 y 2017, alcanzando 102 mil millones de dólares, mientras la producción y las reservas seguían desplomándose. El eventual incremento del precio del petróleo y la esperanza de un incremento en la producción de hidrocarburos no serían suficientes para solventar los problemas financieros de la compañía, dada la porción del flujo de efectivo que se destina a pagar deudas y pasivos de pensiones –ambos con expectativas de crecimiento de las tasas de interés en los próximos años. La deuda de PEMEX como porcentaje de la deuda pública total ha incrementado a 36 %, debilitando aún más la situación financiera del Estado. Una compañía privada que estuviera enfrentando los mismos problemas financieros sería declarada en bancarrota.

## Deuda y producción de petróleo crudo de PEMEX



Fuente: IPD Latin America con base en SENER y PEMEX

- La rápida creación de un marco legal en 2013-14 se llevó a cabo utilizando como punto de referencia mercados petroleros maduros, en lugar de mercados emergentes. Es necesario ajustar este marco a las realidades del sector energético mexicano de forma más apropiada.
- Han surgido ciertas incongruencias a medida que el marco regulatorio continúa desarrollándose y adaptándose a un mercado en evolución. El gobierno ha intentado resolver varias de estas incongruencias mediante soluciones rápidas, las cuales no siempre han considerado la opinión del mercado o las normas de la industria.
- En los sectores de *midstream* y *downstream*, no existe un campo de juego parejo, debido en gran parte a las condiciones para acceder a la infraestructura existente. La integración de nueva infraestructura comenzará a aliviar esta problemática con el tiempo, siempre y cuando los temas de acceso abierto e interconexión se aborden adecuadamente. Por ejemplo, la reforma permitió que la Comisión Federal de Electricidad (CFE) surgiera como un gran jugador dominante, con poder monopólico en el sector del gas natural. La Comisión Reguladora de Energía (CRE) debería considerar desarrollar e instaurar políticas que ayuden a acelerar la competencia.
- Un gran número de leyes nacionales, locales y sectoriales aún inhiben el desarrollo de mercados energéticos competitivos. Este problema es particularmente grave en áreas con necesidad de licencia social para operar, derechos de vía, acceso a instalaciones portuarias y aeroportuarias, transporte marítimo y leyes estatales obsoletas que inhiben la competencia en el mercado de combustibles. La coordinación de las autoridades federales, estatales y municipales es fundamental, ya que quedan serios desafíos en términos de infraestructura y apoyo por parte de las autoridades locales.
- El nuevo marco regulatorio e institucional presenta señales de saturación debido al gran volumen de trabajo, los informes y los sistemas de aprobación establecidos por las autoridades. Los reguladores especializados no han tenido suficiente tiempo o recursos para cumplir adecuadamente con sus responsabilidades, debido a la rápida

implementación de la reforma. No obstante, se necesitará un enfoque más simplificado ya que es poco probable que una fuerza laboral más grande resuelva por sí sola este problema. La digitalización ayudará a aminorar esta problemática, pero tampoco la resolverá por completo. Por lo tanto, es imperativo que los reguladores integren personal que cuente con experiencia comercial y técnica, ya sea en el ámbito local o internacional. Por último, se deben considerar medidas que mitiguen los efectos de la rotación de personal relacionados con el cambio en la Administración y, más aún, buscar el desarrollo de personal especializado que se mantenga en sus cargos en el largo plazo.

- El deterioro de la seguridad pública y la presencia del crimen organizado son factores que no solo atentan contra el estado de derecho, sino que amenazan con disuadir a los posibles inversores.

## **Recomendaciones de política para mejorar el modelo de hidrocarburos de México**

A pesar de los múltiples problemas que enfrenta el sector energético en México, los participantes en el foro estuvieron de acuerdo en que hay pasos concretos que se pueden dar para resolverlos. La mayoría de los cambios necesarios se pueden hacer a través de ajustes a leyes existentes, reglamentos y regulaciones que derivan de los mismos, aunque en última instancia será necesario considerar cierta reforma constitucional, particularmente en lo que se refiere a PEMEX. Las propuestas se hicieron en cuatro áreas clave:

### Marco Legal

- Es vital que el Congreso apruebe una Ley de Protección al Inversionista que brinde mayor seguridad a los inversionistas en el sector energético, particularmente a la luz de la actual incertidumbre sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).
- La Ley de Hidrocarburos debe modificarse para que sus definiciones y requisitos sean más precisos, con un enfoque que facilite la distribución de los beneficios económicos. Este objetivo se puede lograr mediante los impuestos: de permitirse, por ejemplo, que parte de la recaudación fiscal sea cobrada directamente por los municipios (esto es requerido aun considerando los últimos lineamientos publicados y propuestas de reforma).
- Los requisitos de contenido nacional deben ser revisados, dada la falta de claridad y los problemas que enfrentan las compañías cuando buscan comprender cuáles conceptos califican como contenidos nacionales y cuáles no. Además, será importante considerar una política pública que promueva la integración de las cadenas de suministro y la formación de capital humano en los sectores petrolero, petroquímico, del gas natural y eléctrico.
- El gobierno debería crear "corredores de energía" donde las actividades del sector se puedan concentrar y enfocar, de forma que puedan emerger centros energéticos que incorporen investigación y diseño, formación y desarrollo de capital humano y actividad económica.
- México necesita promulgar leyes que regulen la consulta a los pueblos indígenas y faciliten las relaciones entre los inversionistas y esas comunidades.
- La reforma de 2013 no consideró adaptar leyes en áreas auxiliares como puertos, derecho marítimo y aeropuertos para cumplir con las nuevas realidades del sector energético.
- Deben ajustarse las leyes de adquisición de tierras. La intervención del gobierno debe limitarse a proteger los derechos de los dueños de la tierra y a corregir comportamientos inadecuados de los desarrolladores, y permitir que las negociaciones sean llevadas a cabo

exclusivamente entre el desarrollador y los terratenientes, como se hace en todos los mercados dinámicos. El incremento en la carga administrativa y los retrasos debidos al involucramiento del gobierno, han ocasionado que los costos de adquisición de tierras se hayan incrementado entre 300 y 400 % desde la implementación de la reforma, y que en consecuencia se retrasen los beneficios para las poblaciones locales involucradas.

### PEMEX

Ninguna compañía petrolera puede hacerlo todo y PEMEX no es la excepción. El gobierno debe permitir que PEMEX se concentre en sus fortalezas y considere dejar aquellos negocios que no son rentables o estratégicos. Aunque, por definición, un monopolio rara vez querrá renunciar por sí mismo a sus activos. Posterior a la reforma, los objetivos para la compañía petrolera deben estar alineados a la eficiencia y generación de valor. Para asegurar que estos objetivos sean cumplidos, las leyes que rigen a la compañía nacional petrolera deben ser adaptadas, para darle a PEMEX la oportunidad de actuar más como una compañía del sector privado. Al mismo tiempo, el gobierno también debe considerar la conveniencia de contar con un proveedor de último recurso. Más allá de este concepto primordial, las recomendaciones del grupo se centraron en dos áreas principales para lograr un cambio significativo: 1) finanzas y 2) gobierno corporativo.

### Finanzas

- El régimen fiscal de PEMEX debe ajustarse usando como referencia de mercado el nivel de participación del Estado en las licitaciones petroleras conducidas por la CNH, ya que estos niveles han sido exitosos en atraer inversionistas.
- PEMEX no debería continuar financiando su inversión en infraestructura física con deuda como lo ha hecho, particularmente tras los declives significativos en su producción y en sus métricas operativas. El apalancamiento financiero ya no da como resultado mayores rendimientos económicos.
- El plan de pensiones y beneficios del sindicato de PEMEX tiene que adaptarse para reflejar las condiciones actuales del mercado laboral en México, al tiempo que se debe desarrollar un plan viable para financiarlo. En general, la relación entre PEMEX y su sindicato debe ser ajustada.
- PEMEX necesita considerar la venta de activos o incluso líneas de negocio completas (como refinación) para reducir sus pérdidas y generar ingresos.
- El gobierno debería considerar trabajar activamente para lograr una oferta pública inicial (OPI), cuando menos parcial, con el fin de inyectar capital a la empresa productiva del Estado, así como promover adecuadamente un enfoque en la eficiencia y mejorar el gobierno corporativo. Estos dos últimos aspectos no mejoraron significativamente cuando se eliminaron los asientos de los miembros del sindicato y se integraron consejeros independientes. Además de una reforma constitucional, una OPI requeriría demostrar que la empresa tiene viabilidad financiera, una visión clara de su futuro y estándares de gobierno corporativo que los inversionistas consideren creíbles.

### Gobierno Corporativo

- La transparencia, la responsabilidad y los incentivos por desempeño son elementos que deben promoverse de manera que haya sanciones significativas por el incumplimiento de las metas de eficiencia, productividad y combate a la corrupción. Por ejemplo, la falta de progreso en la investigación de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y la Procuraduría

General de la República (PGR) sobre Odebrecht es una muestra de opacidad que contrasta con los estándares más altos de transparencia implementados en las licitaciones petroleras.

- Los conflictos de intereses en el Consejo de PEMEX deben ser eliminados, comenzando con la remoción de los asientos de la Secretaría de Energía y Hacienda y, en su lugar, promover una mayoría de miembros independientes.
- PEMEX, comenzando por su director, requiere una fuerza laboral profesional, con promociones laborales basadas directamente en la meritocracia, minimizando la influencia política. Es por ello que el director de PEMEX no debe ser un nombramiento presidencial más, sino que debería seleccionarse a través de un proceso de búsqueda ejecutiva aprobado por el Consejo.

### Midstream y Downstream

- La CFE debe estar debidamente regulada para abordar las preocupaciones sobre su dominancia en el mercado de gas natural (a través de regulación asimétrica, como se hizo con PEMEX).
- CENAGAS debe fortalecerse para crear una mayor estabilidad en el mercado. También se requiere crear un operador independiente de sistema (ISO) para ductos que transporten petrolíferos, similar a CENAGAS.
- Pemex Logística debe reorganizarse para permitir una toma de decisiones más rápida y efectiva, dado a su importante peso en el mercado. Al igual que en petrolíferos, también se debe considerar crear un operador independiente de sistema (ISO) para todo tipo de ductos.
- Existe una necesidad urgente de dotar de mayor transparencia el sistema de cálculo de precios y tarifas.
- Se debe asumir un enfoque integral para contrarrestar el robo de combustible, a fin de combatir sus ramificaciones negativas.

### Marco institucional y regulatorio

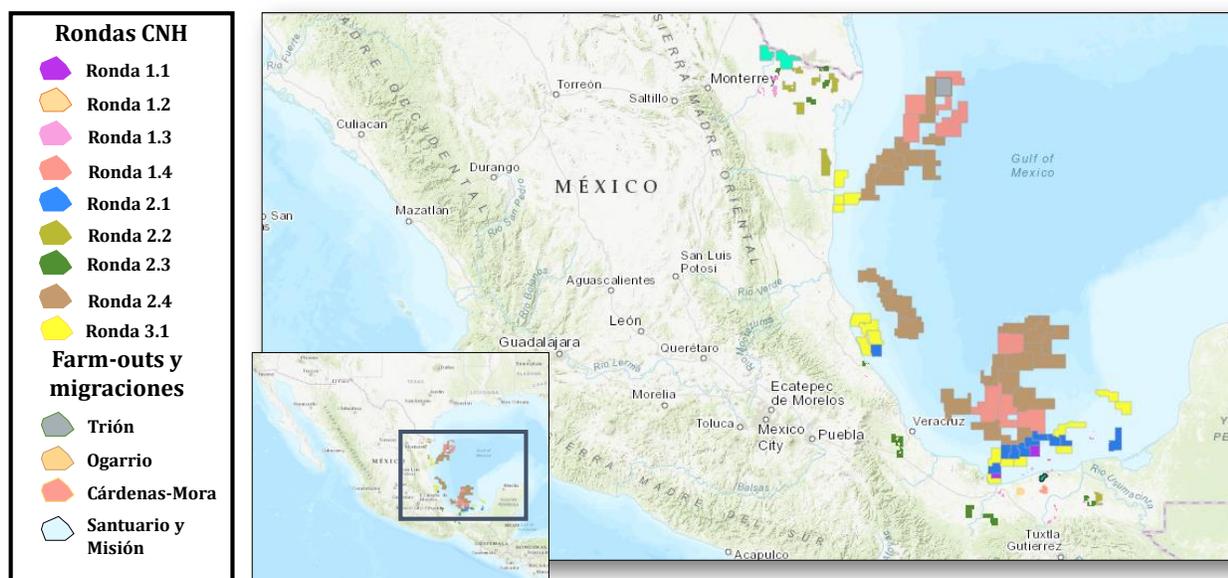
- Los reguladores deben tener mayor autonomía y sus comisionados deben ser elegidos de acuerdo con lineamientos técnicos y profesionales, en lugar de influencia política. La ASEA debería tener el mismo estatus que la CNH y la CRE.
- El mandato de la ASEA debe revisarse para reducir sus responsabilidades y que no siga dependiendo de la SEMARNAT. No es práctico esperar que la agencia lleve a cabo tareas regulatorias que cubran el ambiente y la seguridad industrial en toda la cadena de valor de los hidrocarburos (ningún país del tamaño de México lo hace).
- Los reguladores deben mejorar su tiempo de respuesta sin sacrificar la transparencia. El ejemplo de jurisdicciones como Texas y Alberta resalta las ventajas de avanzar hacia las plataformas en línea.
- Se debe considerar la creación de una "ventanilla única" en línea para permitir a las empresas enviar la documentación una sola vez y que se comparta entre todas las agencias relevantes. Esto permitiría eliminar la duplicidad y tomar decisiones más rápidas y mejor informadas.
- Existe una necesidad urgente de mayor coordinación entre los organismos gubernamentales en todos los niveles. Esto es particularmente crítico ya que existe una gran cantidad de actores gubernamentales en sectores no energéticos que impactan las actividades del sector.

- México enfrenta una crisis de seguridad y estado de derecho. El sector energético se ve significativamente afectado por estos problemas y se beneficiaría de las acciones para coordinar los esfuerzos con las autoridades estatales y locales a fin de proteger la actividad económica en general.

## El futuro energético de México

El proceso evolutivo que culminó en la reforma energética de 2013 ha dado como resultado un avance impresionante en las metas planteadas para el sector energético de México. El cambio de paradigma aprobado ese año ha movido a México de un modelo creado en la década de 1930 a uno diseñado para satisfacer las demandas del siglo XXI. El modelo ya ha demostrado ser exitoso al atraer a 73 inversionistas de 20 países diferentes en 107 proyectos de exploración y producción, como se señaló anteriormente. La inversión estimada podría alcanzar hasta \$200 mil millones de dólares en diversos ramos del sector, de acuerdo con cifras oficiales. Pero incluso si esos montos no se materializan completamente, el volumen de actividad y participación hasta la fecha son impresionantes. En el mediano y largo plazo, muchos de los proyectos adjudicados y proyectos que se pretenden desarrollar ayudarán a producir más petróleo y gas, a crear una infraestructura más robusta, desarrollar mercados más eficientes y libres de subsidios, y estimular el crecimiento económico y la creación de nuevos empleos.

### Áreas con contratos de E&P

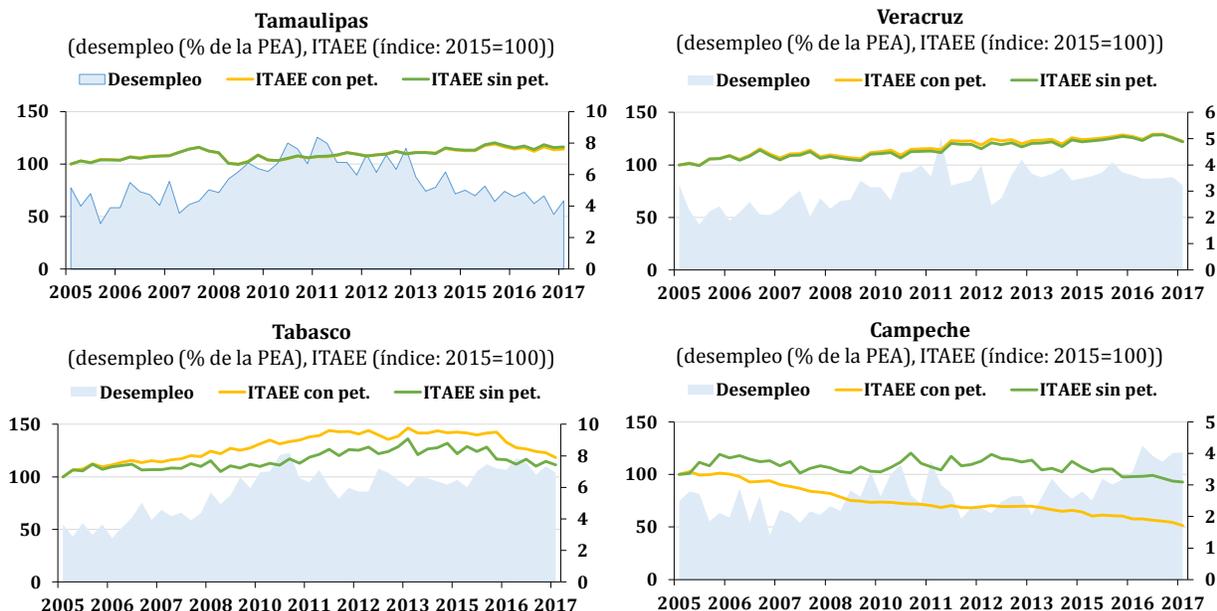


Fuente: IPD Latin America GPS Maps

Sin embargo, todavía hay mucho trabajo por hacer. La reforma energética no ha logrado resultados lo suficientemente rápidos como para satisfacer las demandas de la opinión pública. Además, siguen existiendo obstáculos importantes para la transición a mercados energéticos estables y eficientes. Los estados petroleros tradicionales, como Campeche, han visto caer los niveles de empleo formal hasta en un 20 % desde 2012. Esto se debe en parte a la caída en los precios internacionales del petróleo y al congelamiento de los contratos con proveedores de PEMEX. El

declive operacional y financiero de PEMEX impactó negativamente en la opinión pública, independientemente de cuánta responsabilidad recaiga en la implementación de la reforma y cuánto en la propia empresa o en la voluntad política. Es necesario modificar el marco legislativo y normativo de la reforma energética para resolver los problemas pendientes que han retrasado el desarrollo de proyectos y que podrían crear masivos cuellos de botella burocráticos. Más allá del entorno inmediato de la política energética, siguen existiendo problemas graves que deben abordarse en relación con la seguridad, el estado de derecho, la licencia social para operar y las relaciones con las comunidades.

## Indicador trimestral de la actividad económica estatal y desempleo



ITAEE: Indicador Trimestral de la Actividad Económica Estatal || Fuente: IPD Latin America con base en INEGI.

A pesar de estos desafíos y problemas, el nuevo modelo de energía de México es un ejemplo convincente de cómo un sector de energía obsoleto e ineficiente puede comenzar a transformarse, si la voluntad política y los recursos se ponen a disposición del cambio. En todo el mundo, los políticos y analistas han reconocido los logros extraordinarios del proceso de reforma y su naturaleza verdaderamente revolucionaria. Lo más importante es que la reforma traerá beneficios sustanciales para el sector mexicano de petróleo y gas, para la competencia económica y para el pueblo mexicano, pero solamente si se permite que siga su rumbo y se realicen los ajustes pertinentes. Los hacedores de política en México deben decidir cómo garantizar que la transformación sea permanente y capaz de generar el valor real y duradero que necesita la Nación para enfrentar la realidad actual. Si fallan en hacer esto, o si dan marcha atrás al progreso que se ha logrado, las generaciones futuras de mexicanos serán las que sufran las consecuencias.

## Resumen de recomendaciones de políticas

Marco legal	Marco de referencia regulatorio e institucional	Midstream y downstream	PEMEX
<p>Reforma de la Ley de PEMEX.</p> <p>Creación de una Ley de consulta previa.</p> <p>Reforma para mejorar la infraestructura.</p> <p>Modificaciones a la Ley de Hidrocarburos.</p> <p>Modificaciones a los requisitos de contenido nacional.</p> <p>Las leyes de adquisición de tierras tienen que ser cambiadas.</p> <p>Reforzar las protecciones legales de la inversión (al mismo nivel que el TLCAN).</p> <p>Promoción de la integración de las cadenas de suministro y la formación de capital humano.</p> <p>Creación de "corredores de energía".</p>	<p>Reforma a ASEA:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Brindarle un estatus igual al de la CNH y la CRE (Autonomía de SEMARNAT).</li> <li>· Reducir su mandato.</li> </ul> <p>Criterios técnicos y profesionales para elegir miembros de los órganos de gobierno.</p> <p>Mejora del tiempo de respuesta de los reguladores sin sacrificar la transparencia.</p> <p>Ventanilla única para la presentación de permisos y documentos.</p> <p>Mayor coordinación entre agencias gubernamentales a todos los niveles.</p> <p>Mejor coordinación con las autoridades estatales y locales para abordar cuestiones de seguridad y cuestiones de estado de derecho.</p>	<p>Abordar las preocupaciones sobre el dominio del mercado de CFE.</p> <p>Fortalecer al CENAGAS para crear una mayor estabilidad del mercado.</p> <p>Considerar crear un ISO para ductos que transportan petrolíferos.</p> <p>Reorganización de Pemex. Logística para permitir una toma de decisiones más rápida y efectiva.</p> <p>Mayor transparencia relacionada con los precios y las tarifas.</p> <p>Implementar un enfoque integral por parte del gobierno para contrarrestar el robo de combustible.</p>	<p><b>Finanzas</b></p> <p>Ajustar el régimen fiscal de la compañía.</p> <p>Ajustar el plan de pensiones y beneficios del Sindicato de PEMEX.</p> <p>Considerar la venta de activos para reducir las pérdidas.</p> <p>Trabajar hacia una OPI (completa o parcial).</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>· Comprobar viabilidad financiera.</li> <li>· Visión clara hacia el futuro.</li> <li>· Estándares de gobierno corporativo.</li> </ul> <p><b>Gobierno Corporativo</b></p> <p>Fomentar la transparencia y la responsabilidad, así como implementar incentivos basados en el desempeño, junto con sanciones significativas por el incumplimiento.</p> <p>Eliminar conflictos de intereses en el Consejo de PEMEX. Promover una mayoría de miembros independientes en su Consejo de Administración.</p> <p>Construir una fuerza de trabajo profesional basada en la meritocracia y minimizar la influencia política.</p>

## Glosario

- **ASEA:** Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente. Regulador de seguridad industrial y ambiental especializado en el sector de hidrocarburos. Es un órgano desconcentrado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales.
- **CENAGAS:** Centro Nacional de Control del Gas Natural. Responsable de la gestión de la red de transporte y almacenamiento de gas natural del país (SISTRANGAS). También opera como un transportador de gas natural, a través de ductos propios.
- **CFE:** Comisión Federal de Electricidad. La empresa eléctrica estatal de México, fundada en 1937.
- **CNH:** Comisión Nacional de Hidrocarburos. Agencia de regulación técnica para la industria *upstream* mexicana.
- **CRE:** Comisión Reguladora de Energía. Agencia reguladora económica y técnica para la industria energética mexicana (excepto *upstream*).
- **E&P:** Exploración y Producción.
- **Fondo Mexicano del Petróleo:** Fondo especializado creado para administrar los ingresos estatales mexicanos recibidos de la exploración y producción de petróleo y gas de PEMEX y de contratos de exploración y producción adjudicados.
- **ISO:** Operador independiente de sistema.
- **Licencia social para operar:** Aprobación requerida por todas las partes interesadas afectadas por la realización de un proyecto. Frecuentemente implica un nivel de aceptación más amplio que el estrictamente requerido por la regulación.
- **MMBD:** Millones de barriles por día.
- **OPI:** Oferta pública inicial.
- **PEMEX:** Petróleos Mexicanos, la compañía petrolera estatal de México, fundada en 1938.
- **PGR:** Procuraduría General de la República. Entidad encargada de investigar y perseguir delitos del fuero federal.
- **SEMARNAT:** Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. Responsable de la protección y conservación de los ecosistemas y recursos naturales del país, así como del desarrollo sostenible.
- **SFP:** Secretaría de la Función Pública. Responsable de coordinar, evaluar y monitorear los procedimientos y acciones del gobierno federal.

- **TLCAN:** Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por Canadá, México y los Estados Unidos de América. Entró en vigencia el 1 de enero de 1994.

## Acerca de los autores

### **John Padilla**

John es socio y director de IPD. Cuenta con amplia experiencia, adquirida en Wall Street, en financiamiento y estructuración de proyectos de energía e infraestructura, lo cual le permite ofrecer una perspectiva integral sobre inversión en energía a lo largo de Latinoamérica.

John lideró la expansión de IPD hacia México en 2001. Desde entonces, ha desempeñado un rol crucial fomentando un sector energético mexicano sano y más vigoroso a través de esfuerzos de cabildeo. Con más de 15 años de experiencia directa en consultoría en el país, John es un experto tanto en política como en las directrices de la industria energética de México. En 2011, cambió su residencia a Bogotá para participar de forma más directa en el resurgimiento del sector de petróleo y gas en Colombia.

John codirige los negocios de IPD a través de Latinoamérica, contribuyendo con una perspectiva pragmática y táctica que facilita a los clientes de la firma evaluar riesgos y oportunidades. Ha gestionado relaciones gubernamentales, la interacción con actores principales y liderado evaluaciones de riesgos no técnicos con la finalidad de mejorar la habilidad de nuestros clientes para sortear el complejo entorno de negocios latinoamericano. Dirige también las actividades de IPD en *due diligence* y de valuación financiera de activos, así como las de identificación de oportunidades y socios potenciales. John es regularmente citado en medios de comunicación estadounidenses e internacionales y es un orador frecuente en eventos y conferencias.

Previo a su incorporación a IPD, John se desempeñó como vicepresidente y director de Relaciones Globales dentro del grupo de Energía, Utilidades e Infraestructura en Kleinwort Benson, en Nueva York. Su enfoque principal eran grandes proyectos en los Estados Unidos y a nivel internacional en América Latina, EUA y Asia. También ocupó posiciones en el equipo de financiamiento de proyectos en Banque Paribas, y en Manufacturers Hanover (ahora JP Morgan Chase) en el equipo de transporte.

### **Duncan Wood**

Duncan Wood, quien funge como director del Mexico Institute del Wilson Center, se considera a sí mismo un “ciudadano norteamericano” dedicado a impartir cátedras y realizar numerosas publicaciones en los Estados Unidos, México y Canadá sobre problemas intracontinentales y relaciones, con un enfoque principal en los lazos entre EUA y México.

Duncan testifica de manera regular ante el Congreso de EUA acerca de las relaciones entre ese país y México. Es además un referente en materia de política en el sector energía en México, debido a las diversas publicaciones sobre este y otros temas que ha realizado y continúa realizando. Es autor y editor de 10 libros y más de 30 capítulos y artículos.

Actualmente, es un participante habitual en el Consejo Mundial en Energía del World Economic Forum. Asimismo, es consejero editorial del periódico *El Universal* y miembro de la junta editorial de *Foreign Affairs Latinoamérica*.

De 1996 a 2012 se desempeñó como profesor y director del programa de Relaciones Internacionales en el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), en la Ciudad de México. En 2007, obtuvo la beca Fulbright para no residentes y, entre 2007 y 2009, fue secretario técnico en la Red Mexicana de Energía, conformada por un grupo de expertos en política energética en México. Ha sido miembro del Sistema Nacional de Investigadores de México, consejero editorial en el periódico *Reforma*, socio *senior* en el Simon Chair en Política Económica y en el Programa de las Américas, ambos en el Centro para Estudios Estratégicos e Internacionales (CSIS) en Washington, D. C.

Duncan estudió en Reino Unido y Canadá, obtuvo su doctorado en estudios políticos en la Universidad de Queens, en Canadá, y recibió el premio canadiense *Governor General's Visit* por sus contribuciones a las relaciones entre México y Canadá.