

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

Honorable Asamblea:

La Comisión de Energía de la LXIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 39 y 45, numeral 6, incisos e) y f), y demás relativos de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos; 80, 82 numeral 1, 85, 157, numeral 1, fracción I, y 158, numeral 1, fracción IV, del Reglamento de la Cámara de Diputados y demás relativos de dicho ordenamiento, y habiendo analizado el contenido de la iniciativa de referencia, somete a la consideración de esta Honorable Asamblea el presente dictamen, al tenor de los siguientes:

I. ANTECEDENTES

- 1.- En sesión ordinaria de fecha 06 de octubre de 2015, la Diputada Norma Rocío Nahle García, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena), presentó iniciativa con proyecto de decreto que reforma los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.
- 2.- En esa misma fecha, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados turnó el proyecto a la Comisión de Energía, para su estudio y dictamen.
- 3.- El 24 de noviembre de 2015, la Junta Directiva de la Comisión de Energía, con base en el artículo 183 del Reglamento de la Cámara de Diputados, solicitó a la Mesa Directiva de esta instancia legislativa prorrogar los términos del dictamen de la iniciativa.
- 4.- El 3 de diciembre de 2015, mediante Oficio No DGPL 63-II-1-0239, la Diputada Presidente Georgina Trujillo Zentella fue informada del acuerdo de la Mesa Directiva que autoriza a la Comisión de Energía prórroga para que se dictamine la iniciativa de la Diputada Norma Rocío Nahle García.

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

II. CONTENIDO DE LA INICIATIVA

Para la Diputada Nahle García, la apertura de las labores de exploración y explotación de hidrocarburos al capital privado nacional e internacional, ha empezado a desplazar mano de obra, bienes y servicios nacionales por extranjeros.

En opinión de la legisladora proponente, esta tendencia se profundizará por el bajo porcentaje de contenido nacional de al menos 35% exigido en el artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos y porque dicha meta excluye la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas y ultraprofundas.

Adicionalmente, en la cláusula 18 del modelo de contrato de producción compartida, se establece 17% durante el periodo de evaluación y 25% al iniciar el periodo de desarrollo, hasta llegar a 35% en 2025.

La Dip. Nahle García señala que ni la Secretaría de Economía (SE), ni la Secretaría de Energía (Sener) definen la cuota de contenido nacional que las empresas deberán cubrir para cada rubro y existe la preocupación de que sean aprobados los programas sin la transparencia suficiente.

Por otra parte, la legisladora advierte que la Ronda 1 ha dejado a muchos técnicos y profesionales en la materia sin empleo, dado que las empresas petroleras y de servicios que se han adjudicado contratos han privilegiado la contratación de mano de obra extranjera¹, siendo Tabasco y Veracruz, las zonas petroleras donde

¹<http://www.elfinanciero.com.mx/monterrey/extranjeros-con-los-mejores-sueldos-y-trabajos-en-la-industria-petrolera.html>

<http://novedadesdetabasco.com.mx/2015/09/27/tabasco-mina-de-oro-para-petroleros-extranjeros/>
http://smdtss.com/noticias/2015/junio/BL_150601.pdf

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

han habido mayores desplazamientos de la mano de obra nacional por extranjeros. Dado que la ley no condiciona la contratación de ingenieros ni de obreros de una nacionalidad específica, las empresas dan preferencia a los extranjeros.

En palabras de la iniciante es una práctica muy común que los proveedores internacionales apliquen indebidamente el poder de mercado para competir con las industrias locales, utilizando su mayor poder de compra para dejar en desventaja a las empresas nacionales. Por ello, las medidas de contenido nacional sirven para que la industria nacional no se encuentre en desventaja.

Por lo expuesto, la Diputada Norma Rocío Nahle García propone reformar la Ley de Hidrocarburos con la finalidad de incrementar el contenido nacional en los contratos petroleros y la mano de obra nacional, para quedar como sigue:

Decreto por el que se reforman los artículos 46 y décimo octavo transitorio de la Ley de Hidrocarburos

Artículo Primero. Se **reforma** el artículo 46, párrafos primero a quinto, de la Ley de Hidrocarburos, para quedar como sigue:

Artículo 46. El conjunto de actividades de exploración y extracción de hidrocarburos que se realicen en territorio nacional a través de asignaciones y contratos de exploración y extracción deberá alcanzar, en promedio, al menos **ochenta** y cinco por ciento de contenido nacional y **al menos el noventa por ciento de mano de obra nacional y de trabajo calificada.**

Dicha meta no excluirá la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas. La SE, con la opinión de la Secretaría de Energía, deberá establecer una meta de contenido nacional acorde con las características de dichas actividades y de mano de obra nacional y de trabajo calificada.

Los asignatarios y contratistas deberán cumplir individualmente con el porcentaje de contenido nacional que la Secretaría de Energía, con la

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

*opinión de la SE, **deberá establecer** en las asignaciones y contratos para la exploración y extracción, **el porcentaje señalado en el primer párrafo del presente artículo.***

*Las asignaciones y contratos de exploración y extracción deberán incluir un programa de cumplimiento del porcentaje de contenido nacional **y de mano de obra nacional y de trabajo calificada** a que se refiere el párrafo anterior, incluyendo los plazos y etapas aplicables. Para el caso de los contratos para la exploración y extracción, la meta de contenido nacional deberá ser incluida en las bases del procedimiento de licitación y adjudicación de los mismos.*

*La Secretaría de Economía establecerá la metodología para medir el contenido nacional en asignaciones y contratos para la exploración y extracción y verificará el cumplimiento del porcentaje de contenido nacional **y de mano de obra nacional y de trabajo calificada tratándose** de las asignaciones y contratos para la exploración y extracción, conforme al programa que se establezca, para lo cual podrá contar con el apoyo de un tercero independiente.*

...

I. a V. ...

...

La aplicación de este artículo será sin perjuicio de lo dispuesto en los tratados internacionales y acuerdos comerciales suscritos por México.

Artículo Segundo. *Se **reforma** el artículo décimo octavo transitorio, último párrafo, de la Ley de Hidrocarburos, para quedar como sigue:*

Décimo Octavo. ...

I. a III. ...

...

*Se realizarán las acciones necesarias para que la Secretaría de Economía emita la metodología para medir el contenido nacional **y de mano de obra nacional y de trabajo calificada** a más tardar dentro de los noventa días naturales siguientes **a la publicación en el Diario Oficial de la Federación.***

...

...

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

Transitorio

Único. *El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.*

Una vez establecidos los antecedentes y el objetivo de la iniciativa, se elabora el dictamen correspondiente con base en las siguientes:

III. CONSIDERACIONES

En este capítulo se dará cuenta del diagnóstico que realizó el Constituyente Permanente respecto a las actividades de exploración y extracción de petróleo, así como las habilidades y especialización del capital humano para realizar esta actividad. En segundo término, se enumera a partir del inciso “C”, lo más destacado de la legislación y la regulación vigente en materia de contenido nacional. Finalmente, en el inciso “J” se realiza el análisis de la viabilidad de las propuestas expresadas en la iniciativa y se sustenta el razonamiento con el que se resuelve.

A. La aprobación de la reforma constitucional en materia de energía, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el 20 de diciembre de 2013², representó para el Poder Legislativo, la revisión minuciosa del sector energético con objeto de identificar áreas de oportunidad que le permitieran a la industria petrolera reconfigurarse y retomar el protagonismo en el desarrollo de México.

Para efectos del presente dictamen y en lo relativo a la exploración y extracción de hidrocarburos, se enlistan a continuación los argumentos más significativos que

² http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

soportaron la decisión del Congreso de la Unión para que Pemex se acompañe de otras empresas:

- 1. La exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas³ (tirantes de aguas mayores a 500 metros) conlleva un riesgo significativamente mayor al de aguas someras. Los costos de perforación en aguas profundas son aproximadamente 10 veces mayores a las correspondientes en aguas someras y la probabilidad de éxito comercial a esta profundidad oscila entre el 20% y el 50%.*
- 2. En la parte del golfo de México que corresponde a los Estados Unidos, en 2012 se perforaron 137 pozos con profundidades superiores a 500 metros, mientras que en México se perforaron sólo 6. Es importante destacar que en Estados Unidos participan más de 70 empresas en estas actividades, mientras que en México el riesgo y la responsabilidad recae sólo en Pemex.*
- 3. De acuerdo con datos proporcionados por Pemex y la Sener, cada pozo de este tipo de yacimientos tiene un costo aproximado de entre 150 y 200 millones de dólares. Esto implica que los 137 pozos perforados en Estados Unidos, representaron una inversión de entre 20 mil y 27 mil millones de dólares. Para dimensionar este monto de inversión Pemex requeriría 10 veces más recursos de los actuales para alcanzar los niveles de inversión que registra Estados Unidos en aguas profundas, considerando que en 2014 la inversión etiquetada para este rubro fue de 2,827 millones de pesos.*
- 4. Mientras otras naciones pueden contar con una multitud de operadores que absorben los riesgos y los costos, e incorporan lo último en tecnología y atraen talento científico, en México lo hacemos con una sola empresa, absorbemos todos los costos y riesgos y nos mantenemos a la zaga en tecnología.*

³ La infraestructura necesaria a más de 2 mil metros es sumamente especializada y los desarrollos de cada campo son hechos para soportar las condiciones específicas del lugar donde se van a extraer los hidrocarburos. El campo Great-White, operado por Shell en asociación con Chevron y British Petroleum, que se localiza cerca de la frontera con México, es la referencia más cercana a lo que se pueden encontrar en el área en que Pemex está realizando actividades exploratorias en aguas profundas. La profundidad de esta zona hizo necesario que Shell desarrollara tecnología propia para desarrollar infraestructura submarina que evitara la utilización de múltiples plataformas tradicionales, por la cual fue reconocida a nivel internacional por sus innovaciones tecnológicas.

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

B. En virtud de lo anterior y ante la dificultad que representa para Pemex enfrentar los retos de demanda, oferta, curvas tecnológicas y eficiencias energéticas, se reformó el texto constitucional para permitir la participación de otras empresas en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y se precisó en el régimen transitorio⁴ que las leyes deberían establecer mecanismos para fomentar la industria nacional.

Asimismo, en cuanto al contenido nacional, el Constituyente Permanente sugirió un análisis más profundo y consideró que sería la ley la que promovería la participación de cadenas productivas nacionales y locales, así como los porcentajes mínimos del contenido nacional en la proveeduría.

C. La **Ley de Hidrocarburos**, publicada en el DOF el 11 de agosto de 2014, delinea lo señalado en el artículo Séptimo Transitorio del Decreto de la reforma constitucional en materia energética, estableciendo en el artículo 46 que el conjunto de actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos que se realicen en territorio nacional a través de Asignaciones y Contratos de Exploración y Extracción deberá alcanzar, en promedio, al menos 35% de contenido nacional. Este artículo faculta a la SE para configurar la metodología de dicho contenido y especifica que en caso de que se determine que algún asignatario o contratista ha incumplido con la meta correspondiente, la Comisión Nacional de Hidrocarburos impondrá las penalizaciones⁵ que correspondan.

⁴ Para el establecimiento de la metodología del contenido nacional, la Secretaría de Economía utilizará, entre otros, los siguientes conceptos:

- I. Bienes y servicios contratados, considerando su origen;
- II. La mano de obra nacional y de trabajo calificada;
- III. La capacitación de la mano de obra nacional;
- IV. La inversión en infraestructura física local y regional, y
- V. La transferencia de la tecnología.

⁵ <http://reformaenergetica.mx/Disposiciones-Reglamentarias/Informacion-de-Interes/CNH-CEE-ProdCompartida-individual.pdf>

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

Adicionalmente y tomando como referencia el análisis realizado por la SE, se consideró que la industria de proveeduría nacional de bienes y servicios no contaba con la solidez para hacer frente a las exigencias de esta industria, respecto a la cantidad, calidad y velocidad que requiere el sector, es por ello, que en la propia Ley de Hidrocarburos se incluyó un artículo específico que estipulara las acciones concretas para impulsar el desarrollo y crecimiento de la proveeduría nacional. De esta forma, el **artículo 125, fracción I**, perfila las estrategias para el fomento industrial de cadenas productivas locales y para el fomento de la inversión directa en la industria de hidrocarburos, con especial atención a las pequeñas y medianas empresas.

Por otra parte, el artículo **Vigésimo Cuarto Transitorio** del ordenamiento en comento, precisa que el porcentaje mínimo promedio de contenido nacional en materia de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, a que se refiere el primer párrafo del artículo 46, aumentará de forma gradual a partir de 25% en 2015 hasta llegar al menos a 35% en 2025, debiendo revisarse con posterioridad cada cinco años. Dicha meta excluirá actividades en aguas profundas y ultra profundas, para lo cual la SE, con la opinión de la Sener, establecerá los valores para 2015 y 2025,

La Secretaría de Energía dio a conocer en su página de internet el modelo de contrato para la exploración y extracción de hidrocarburos bajo la modalidad de producción compartida que celebraría la CNH, en donde dentro de su cláusula 19.3 establece la responsabilidades en materia de contenido nacional tanto para el periodo de exploración como para el de desarrollo, y especifica que en caso de incumplimiento, se aplicarán penas convencionales en favor de la Nación por conducto del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo. Las sanciones se establecen de forma gradual de acuerdo a lo siguiente:

- i) El equivalente al 15% para el período de exploración;
- ii) El equivalente al 20% para el primer año del período de desarrollo;
- iii) El equivalente al 40% para el segundo año del período de desarrollo;
- iv) El equivalente al 60% para el tercer año del período de desarrollo;
- v) El equivalente al 80% para el cuarto año del período de desarrollo; y
- vi) El equivalente al 100% para el quinto año del período de desarrollo.

En adición, se prevé que respecto al incumplimiento de las demás disposiciones de contenido nacional previstas en el contrato y en la normatividad aplicable, el contratista deberá pagar, por concepto de pena convencional a la Nación, por conducto del Fondo, la sanción máxima prevista en el Artículo 85, Fracción II, inciso o) de la Ley de Hidrocarburos, es decir, de 450 mil veces el importe del salario mínimo.

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

con base en el estudio que realice del contenido nacional observado en dichas actividades al primer semestre de 2014.

D. Por su parte, el **Reglamento de la Ley de Hidrocarburos**, publicado en el DOF el 31 de octubre del 2014 establece en sus Artículos 14 y 36 fracción IV, que tratándose de las asignaciones o contratos, la Sener deberá incluir en el título de asignación o en la emisión de la convocatoria para cada contrato, el porcentaje mínimo de contenido nacional que establezca con la opinión de la SE, debiendo considerar que no se generen ventajas indebidas que pudieran afectar la posición competitiva de asignatarios o contratistas.

E. En lo que concierne a la **metodología para la medición del contenido nacional**, el 13 de noviembre de 2014⁶, la SE publicó en el DOF, el *“Acuerdo por el que se establece la Metodología para la Medición del Contenido Nacional en Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción de Hidrocarburos, así como para los permisos en la Industria de Hidrocarburos”*. En este documento la SE empleó los conceptos establecidos en el artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos para la elaboración de dicha metodología y definió al contenido nacional, como el porcentaje que representa el valor en pesos mexicanos de los bienes, servicios, mano de obra, capacitación, transferencia de tecnología e infraestructura física local y regional.

F. El 8 de julio de 2015, La **Comisión Permanente** del Congreso de la Unión⁷ recibió de la Secretaría de Gobernación el “Informe sobre los avances en la implementación de las estrategias para el fomento industrial de cadenas

⁶ http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5368123&fecha=13/11/2014

⁷ http://infosen.senado.gob.mx/sgsp/gaceta/62/3/2015-07-08-1/assets/documentos/INFORMES_SRIA_ECONOMIA.pdf

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

productivas locales y para el fomento de la inversión directa de la industria de hidrocarburos”⁸:

Para el fomento de la proveeduría nacional, la Secretaría de Economía desarrolla una estrategia transversal para atender las necesidades y obstáculos tecnológicos, de capital humano y de calidad de las empresas de nuestro país y el 5 de febrero de 2015 se puso a disposición de las empresas interesadas en participar en la industria de hidrocarburos el “registro de proveedores de la industria de hidrocarburos” de la SE.

Este registro permitirá a las empresas interesadas dar a conocer sus productos y servicios y servirá como herramienta para desarrollar proveedores de la industria. Asimismo, se promoverá el desarrollo y competitividad de proveedores y contratistas locales y nacionales, a través de esquemas de financiamiento y de programas de apoyo para capacitación, investigación y certificación, con el fin de cerrar brechas de capacidad técnica y de calidad, dando especial atención a pequeñas y medianas empresas.

La Secretaría fomentará la creación consejos estatales de energía para que operen localmente e identifiquen la oferta de proveedores locales, especialmente Pymes, definan las cadenas productivas de mayor impacto en el Estado, identifiquen brechas tecnológicas, humanas y de calidad; y propongan proyectos para que sean de ser apoyados por el Fideicomiso.

Por otra parte, la SE ha emitido opinión a la SENER en las tres convocatorias de licitación de la Ronda 1 como sigue:

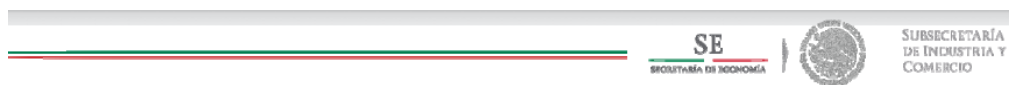
- *Primera convocatoria: 14 áreas en Aguas Someras para actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos. El contenido nacional para el periodo de exploración será de 13% y para el de desarrollo de 25% en el primer año hasta llegar a 35% en 2025.*
- *Segunda convocatoria: 9 campos en 5 áreas contractuales en Aguas Someras para actividades de Evaluación y Extracción de Hidrocarburos. El contenido nacional para el periodo de evaluación será de 17% y para el de desarrollo de 25% en el primer año hasta llegar a 35% en 2025.*
- *Tercera convocatoria: 26 áreas contractuales en campos Terrestres para actividades de Extracción de Hidrocarburos. El contenido nacional para el*

⁸ <http://comunicacion.senado.gob.mx/index.php/informacion/boletines/21644-2015-07-08-17-58-10.html>

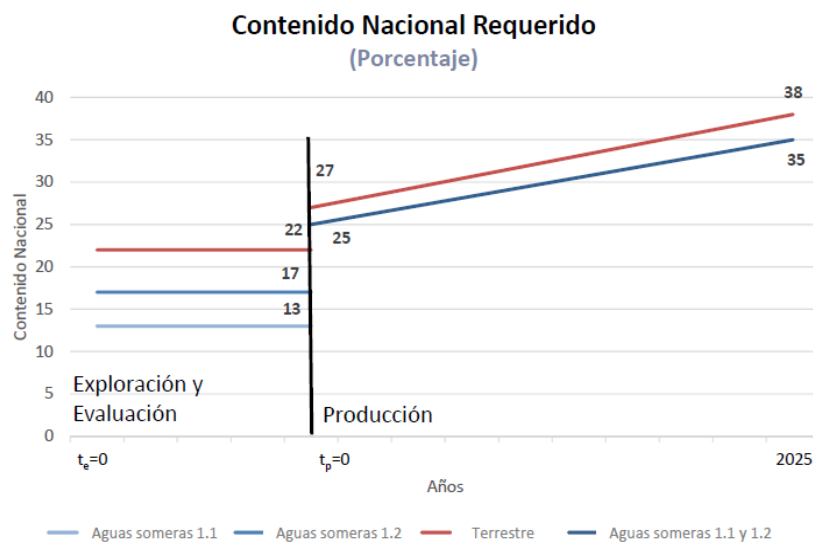
Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

periodo de evaluación será de 22% y para el de desarrollo de 27% en el primer año hasta llegar a 38% en el último año.

En el tercer informe de labores de la SE⁹, se confirmaron los porcentajes de contenido nacional señalados anteriormente.



Contenido Nacional en Ronda 1



G. El 06 de noviembre de 2015, la SE publicó en el DOF, el “ACUERDO por el que se da a conocer el cálculo de contenido nacional observado en las áreas en Exploración y en los campos en Extracción en el primer semestre de 2014”:

Que el Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos señala que con base en dicha metodología, la Secretaría de Economía calculará el contenido nacional observado en las áreas en Exploración y en los campos en Extracción en el primer semestre de 2014, con el fin de

⁹ http://www.economia.gob.mx/files/informe_se/informe_labores_SE_2014-2015.pdf

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

contar con la línea base para establecer los requerimientos de contenido nacional en Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción según el tipo de área o campo en que se llevarán a cabo dichas actividades.

Que toda vez que la Secretaría de Energía informó a la Secretaría de Economía sobre las áreas de exploración y los campos de extracción en los que se observó actividad durante el primer semestre de 2014, con base en lo cual se determinó el cálculo del contenido nacional observado en las áreas de exploración y en los campos de extracción durante ese semestre, se expide el siguiente acuerdo:

Área/Campo	Contenido Nacional	
	Exploración	Extracción
Aguas Someras	15%	17%
Terrestres	26%	27%
Chicontepec	27%	24%

H. El 15 de diciembre de 2015, la SE, con la opinión la Sener, consideró la meta de 3% como mínimo para la participación de petroleras mexicanas en las actividades de **aguas profundas y ultra profundas** en el país, vinculado con un acuerdo publicado por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (Cofemer) ¹⁰.

De conformidad con lo dispuesto en el transitorio Vigésimo Cuarto de la Ley de Hidrocarburos la SE realizó el estudio sobre el contenido nacional observado en las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas en el primer semestre de 2014; que este tipo de actividades son de alta tecnología y que requieren el desarrollo de las mejores prácticas internacionales para alcanzar mayores niveles de contenido nacional; y que los

¹⁰ <http://www.cofemersimir.gob.mx/portales/resumen/39484>
http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5422823&fecha=15/01/2016

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

valores de contenido nacional cuentan con la opinión favorable de la Sener, por lo que se expide el siguiente:

Acuerdo por el que se establecen los valores para 2015 y 2025 de contenido nacional en las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas

Único.- Se establecen los valores para 2015 y 2025 de contenido nacional en las actividades de Exploración y Extracción de Hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas, como se indican a continuación:

Área/Campo	Contenido Nacional	
	2015	2025
Aguas Profundas y Ultra Profundas	3%	8%

En relación a lo anterior, se publicaron de las Bases de Licitación y del modelo de contrato para la Cuarta Convocatoria de la Ronda 1¹¹, que comprende 10 bloques exploratorios en aguas profundas y ultra profundas, de los cuales 4 se ubican en el Área del Cinturón Plegado de Perdido y 6 en la Cuenca Salina del Golfo de México. Previendo porcentajes mínimos de contenido nacional de entre 3% y 10%, de acuerdo con la maduración del proyecto¹².

A pesar de los bajos precios del petróleo y las restricciones de liquidez en la industria a nivel internacional, hasta la primera quincena del mes de febrero de 2016, diecinueve empresas ya habían manifestado interés por participar, de las cuales siete ya solicitaron acceso a los cuartos de datos y cinco iniciaron el proceso de precalificación, de acuerdo con información de la Comisión Nacional de Hidrocarburos. Asimismo, se ha señalado que habrá proyectos por casi 50,000 millones de dólares entre la empresa productiva del Estado y la inversión

¹¹ <http://www.gob.mx/sener/prensa/publicacion-de-las-bases-de-licitacion-y-del-modelo-de-contrato-para-la-cuarta-convocatoria-de-la-ronda-uno>

¹² http://ronda1.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/MLMP_4a-convocatoria_-completa-FINAL-v26012016.pdf

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

privada¹³. Y es necesario proveer certidumbre a la inversión tanto nacional como internacional en esta materia, considerando que el desarrollo de empresas nacionales en toda la cadena de valor puede requerir la incorporación de tecnología extranjera.

I. El Gobierno Federal elaboró el Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos en Materia de Energía.¹⁴ El Programa diseñado por la Sener, la Secretaría de Educación Pública y el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología tiene el propósito de atender el déficit de recursos humanos especializados que se estima en 135,000 individuos, 20% de ellos en nivel superior y de especialidad y 80% por ciento en niveles técnicos.

A través del Programa se han creado además un Comité Técnico de Seguimiento y un Observatorio de Talento. Y al momento de su publicación el Programa ya incorporaba los compromisos del trabajo realizado por los fondos sectoriales CONACYT-SENER. Entre ellos la proyección de investigadores y becarios en el sector energía que podrían sumar más de 1,152 investigadores beneficiados en el SNI y más de 10 mil becas de posgrado.

Proyecciones de investigadores y becarios en el sector energético

Dimensión	2014	2015	2016	2017	2018
Investigadores en el SNI	558	667	800	960	1,152
Cátedras CONACYT	46	55	66	79	95
Becas de Posgrado	7,004	7,704	8,475	9,322	10,255

Fuente: Sener, Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos En Materia de Energía. 2015.

¹³ <http://eleconomista.com.mx/industrias/2016/02/15/ronda-14-aguas-profundas-seducer-19-gigantes-cn>

¹⁴ <http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/365/PE-FormacionRecursosHumanos.pdf>

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

De manera específica y para incidir en estos resultados Sener y Conacyt han desarrollado un programa de becas, que durante el sexenio podrían alcanzar 16,000 becas de especialidad y diplomado y 6,880 becas de maestría y doctorado.

A través de los proyectos de investigación aplicada y desarrollo de los fondos sectoriales se estiman inversiones superiores a los 1,200 millones de pesos comprometidos al 2015 como se muestra a continuación:

Apoyo para formación de recursos humanos a través del Fondo de Sustentabilidad

Convocatoria	Título	Monto aprobado	Estimado de inversión en formación de Recursos Humanos
2013-01	Centros Mexicanos de Innovación en Energía Geotérmica	958,573,485.84	309,534,846.00
2013-02	Centros Mexicanos de Innovación en Energía Solar	452,893,843.97	75,170,969.00
2013-03	Centros Mexicanos de Innovación en Energía Eólica	216,309,776.72	109,238,685.00
2014-01	Fortalecimiento Institucional para la Sustentabilidad Energética	1,200,000,000.00	120,000,000.00
2014-02	Proyectos de ciencia y tecnología aplicada en temas de frontera	65,000,000.00	65,000,000.00
2014-03	Proyectos posdoctorales mexicanos en sustentabilidad energética	300,000,000.00	300,000,000.00
2013-04	Demandas específicas en tecnologías no fósiles para la diversificación de fuentes primarias de energía	73,320,266.00	13,468,718.00
2013-05	Laboratorios de Innovación en Sustentabilidad Energética	300,000,000.00	6,000,000.00
2014-05	Centro Mexicano de Innovación en Bioenergía	500,000,000.00	151,500,000.00
2014-06	Centro Mexicano de Innovación en Energía del Océano	200,000,000.00	60,600,000.00
	Suma	4,266,097,372.53	1,210,513,218.00

Fuente: Sener, Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos En Materia de Energía. 2015.

Apoyo para la formación de recursos humanos a través del Fondo de
Hidrocarburos

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

Convocatoria	Título	Monto aprobado aproximado	Inversión estimada (Recursos Humanos)	Vigencia del Proyecto	Inversión estimada en 3 años (Recursos Humanos)
Asignación directa	Shale gas/oil en México	3,172,000,000.00	149,500,000.00	3 años a partir de marzo de 2013	149,500,000.00
Asignación directa	Centro de tecnologías de aguas profundas	1,330,000,000.00	13,262,534.00	3 años a partir de junio de 2014	13,262,534.00
2012-01	Observaciones oceanográficas	1,546,000,000.00	85,500,000.00	5 años a partir de su formalización	51,300,000.00
	Suma	6,048,000,000.00	248,262,534.00		214,062,534.00

Fuente: Sener, Programa Estratégico de Formación de Recursos Humanos En Materia de Energía. 2015.

J. En cuanto al análisis de la iniciativa de la Diputada Nahle García se enumeran a continuación los cambios que se proponen al artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos:

- i. Modificar la redacción del primer párrafo para establecer que las asignaciones y contratos de exploración y extracción alcancen, en promedio, al menos 85% de contenido nacional y al menos el 90% de mano de obra nacional y de trabajo calificada.
- ii. Modificar el segundo párrafo de dicho artículo para que la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas cumplan con los mismos parámetros señalados en el inciso anterior.
- iii. La modificación del párrafo tercer propone la eliminación de la gradualidad que los asignatarios y contratistas deberán cumplir respecto al contenido nacional y que será la Sener la que establezca el porcentaje señalado en el primer párrafo.
- iv. La SE será la responsable de la metodología y verificación del cumplimiento del porcentaje del contenido nacional y también de lo correspondiente a la mano de obra nacional y de trabajo calificada.

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

Las consideraciones de la Comisión de Energía, son las siguientes:

- a. La que Dictamina considera que la exposición de motivos de la iniciativa no ofrece información oficial, sustento técnico o análisis académico que confirme que México cuenta con la tecnología, el capital físico o el capital humano para cumplir con el porcentaje del contenido nacional propuesto por la Diputada Nahle García, sin que se ponga en riesgo la continuidad de las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos, o la factibilidad del desarrollo de nuevos proyectos.

La que Dictamina, considera que el establecimiento de una obligación del 85% de contenido nacional podría generar el efecto contrario al que se pretende, tomando en cuenta que podría convertirse en una barrera a la entrada de nuevas inversiones nacionales y extranjeras y se pondría en riesgo el cumplimiento de los objetivos de la reforma energética en cuanto a las proyecciones de participación, inversión y generación de empleos.

Cabe destacar que el propio dictamen de la reforma constitucional advertía en 2013 las dificultades de seguir el modelo brasileño en los siguientes términos:

“Desafortunadamente, en los últimos años, las autoridades brasileñas han tomado un rol más intervencionista, más aún, han frenado la velocidad de la industria con demandas sobreprotectoras de contenido nacional, lentitud regulatoria y posponiendo licitaciones. Los resultados no se han hecho esperar y los inversionistas han perdido interés, algunos incluso no encuentran compradores para activos de clase mundial, Petrobras ha fallado en lograr sus metas los últimos años”.

En este tenor, algunos especialistas han advertido los riesgos de seguir el modelo brasileño respecto al contenido nacional. Los inversionistas extranjeros

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

ven a ese mercado con enorme cautela pues, dadas las limitaciones de contenido local, resulta mucho más atractivo invertir en otros mercados.

Según un estudio de la consultora Booz & Co., los proveedores brasileños en la industria de servicios petroleros cobran 55% más que empresas similares internacionales y en la opinión de académicos brasileños, este modelo ha fomentado corrupción y el desarrollo de caros proveedores privilegiados, lo cual le ha restado competitividad a la industria energética de ese país.

Por otra parte y de acuerdo con el 3er informe de la SE, el Indicador de contenido nacional de las exportaciones de la Industria Manufacturera, Maquiladora y de Servicios de Exportación (IMMEX), se ubicó al cierre de 2014 en 28% y la meta para 2018 es incrementarlo a 36%. Para fines de la elaboración de este dictamen, esta Secretaría remitió su opinión, con objeto de que los legisladores tomen en cuenta las dificultades que se afrontarían si se modifica el porcentaje de contenido nacional. Considera que las disposiciones contenidas en la Ley de Hidrocarburos son el eslabón correcto para que la industria se desarrolle y para que la autoridad pueda elevar dicho porcentaje paulatinamente. De igual forma, opina que la imposición de elevados porcentajes de contenido nacional desincentivaría la participación de las empresas.

Para concluir, los datos oficiales y la información que integra el presente dictamen, advierten que en diversas actividades económicas, el promedio nacional de contenido nacional oscila entre el 25 y 30%, por lo que el desarrollo de la proveeduría en nuestro país en el mediano y largo plazo, es el único mecanismo que permitirá elevar los porcentajes de este concepto.

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

La contratación de profesionales de otras nacionalidades debe visualizarse exclusivamente como una alternativa para cubrir las necesidades iniciales de la industria petrolera y trabajar en paralelo para que en el mediano y largo plazo se fortalezca la proveeduría nacional y avanzar en la especialización que requieren nuestros ingenieros para cubrir satisfactoriamente con las exigencias de conocimiento y expertis que requiere el sector.

Por esta razón la que Dictamina considera que la gradualidad y los porcentajes establecidos en la ley de hidrocarburos deben seguir aplicándose con objeto de que se concrete la maduración de la proveeduría en nuestro país y que México se posicione en el mercado internacional por la calidad de sus productos, servicios y mano de obra especializada.

- b.** La redacción vigente del artículo 46 de la Ley de Hidrocarburos, considera a la mano de obra nacional y de trabajo calificada como insumos para la construcción de la metodología del contenido nacional:

Artículo 46.-

Para el establecimiento de la metodología del contenido nacional, la Secretaría de Economía utilizará, entre otros, los siguientes conceptos:

- I. Bienes y servicios contratados, considerando su origen;*
- II. La mano de obra nacional y de trabajo calificada;*
- III. La capacitación de la mano de obra nacional;*
- IV. La inversión en infraestructura física local y regional, y*
- V. La transferencia de la tecnología.*

Sin embargo, la iniciativa hace una interpretación diferente de estos conceptos, asignándoles un porcentaje específico del 90%, sin que se justifique en la exposición de motivos la razón o argumentos que otorguen viabilidad a la propuesta. Asimismo, no es claro el planteamiento si debería eliminarse o no, la fracción II, del párrafo sexto del artículo 46, tomando en cuenta que la

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

propuesta le asigna a la mano de obra nacional y trabajo calificada un valor porcentual que la ley vigente no contempla.

Lo mismo ocurre con la propuesta para reformar el párrafo segundo del artículo 46, respecto a la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas. La exposición de motivos no ofrece elementos que soporten el razonamiento de la legisladora.

La que Dictamina considera que la falta de claridad del uso de los conceptos podría generar confusión en la interpretación del artículo, tomando en cuenta que se propone en primer término, que las actividades en aguas profundas y ultra profundas cumplan con el 85% del contenido nacional establecido en el primer párrafo y posteriormente se menciona que será la SE quien determine la meta para estas actividades. La falta de una exposición de motivos que oriente la interpretación que debe darse a la redacción, obliga a la que Dictamina a privilegiar la redacción vigente, enfatizando que la iniciativa no realizó ningún planteamiento para modificar los artículos transitorios que están relacionados con sus planteamientos.

- c.** La iniciativa de la Diputada Nahle García no hace alusión a la derogación o modificación del artículo **Vigésimo Cuarto Transitorio**¹⁵, en virtud de que en él se especifica la gradualidad de los porcentajes que deberán cumplirse en los años 2015 y 2025. Esta consideración se hace, tomando en cuenta la omisión

¹⁵ **Vigésimo Cuarto.**- El porcentaje mínimo promedio de contenido nacional en materia de Exploración y Extracción de Hidrocarburos, a que se refiere el primer párrafo del artículo 46 de esta Ley, aumentará de forma gradual a partir de 25% en 2015 hasta llegar al menos a 35% en 2025, debiendo revisarse con posterioridad cada cinco años.

Dicha meta excluirá actividades en aguas profundas y ultra profundas, para lo cual la Secretaría de Economía, con la opinión de la Secretaría de Energía, establecerá los valores para 2015 y 2025, con base en el estudio que realice del contenido nacional observado en dichas actividades al primer semestre de 2014.

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

de la iniciativa en el establecimiento de la gradualidad de los porcentajes de contenido nacional, mano de obra nacional y de trabajo calificada en lo relativo a la exploración y extracción de hidrocarburos en aguas profundas y ultra profundas. Lo anterior, tomando en cuenta que la redacción propuesta obligaría a la SE a establecer las metas correspondientes y debería programar en todo caso las fechas en las que debería alcanzarse el 85% del contenido nacional.

No debemos perder de vista que el incumplimiento de los porcentajes de contenido nacional, ameritan sanciones económicas y la iniciativa no aborda este tema. Tampoco se describen alternativas para que los empresarios no incurran en falta y la estrategia que debería implementarse en caso de que la mano de obra disponible actualmente no cumpla con las características o especialización necesaria. Como se mencionó anteriormente se diagnostica un déficit de 135 mil profesionistas en el desarrollo del sector energía en su conjunto.

- d.** Que la propuesta de eliminar la gradualidad para que los asignatarios y contratistas cumplan individualmente con el porcentaje de contenido nacional, podría repercutir y afectar la planeación y las inversiones de las empresas, máxime que la iniciativa propone el 85% del contenido nacional y no establece disposición transitoria que especifique la progresividad de dicha modificación. No olvidemos que la seguridad jurídica es un elemento fundamental para la inversión extranjera y por esa razón tanto la reforma constitucional como las leyes secundarias en esta materia, se confeccionaron para garantizar a empresarios mexicanos y extranjeros un marco jurídico de primer nivel para desarrollar sus negocios y fomentan un clima idóneo para posicionarnos como

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

una alternativa confiable para atraer inversiones a nuestro país. A nadie conviene fracturar la confianza de los inversionistas y modificar el nuevo modelo mexicano, sin una razón contundente.

- e. La que dictamina identificó que la modificación planteada al artículo Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos, es inconsistente con la redacción formulada en el segundo resolutivo de la iniciativa. Esto es, el título del resolutivo establece la modificación al último párrafo del artículo Décimo Octavo Transitorio, pero en la redacción de la Dip. Nahle la reforma se plantea al párrafo tercero.

Ahora bien, es importante señalar que la transitoriedad a la que se refiere el tercer párrafo del artículo décimo octavo transitorio, perdió vigencia en el momento en que la SE publicó la metodología para determinar el contenido nacional. Por lo tanto, esta comisión dictaminadora juzga infundada dicha propuesta.

Por otra parte, la propuesta de la legisladora tampoco consideró la modificación a la fracción II de dicho artículo, tomando en cuenta que es en dicha fracción en la que se establece la creación de la unidad especializada encargada de proponer la metodología para medir el contenido nacional. De esta forma, faltó en la iniciativa considerar esta reforma para armonizarla con la del artículo 46.

- K. La que Dictamina considera que el andamiaje de la reforma constitucional y el diseño de las leyes secundarias en materia energética, deben visualizarse como

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

un primer paso de lo que será un proceso arduo e inevitablemente gradual para lograr los objetivos y metas planteadas respecto al contenido nacional.

El desarrollo de proveedores, contratistas y prestadores de servicios requiere de la participación estratégica del Ejecutivo Federal, como bujía de coordinación con los gobiernos estatales, la banca de desarrollo y del sistema financiero en general, para garantizarle a la industria petrolera, tecnología de vanguardia e insumos que cumplan con los más altos estándares de calidad.

La política de estímulo sectorial que ha visualizado el Ejecutivo Federal en materia de contenido nacional ha retomado las experiencias internacionales más exitosas, pero no podemos perder de vista, que las experiencias de otras naciones, sólo pueden ser consideradas como referencia y únicamente ciertos elementos podrían ser replicados en nuestra nación.

Se coincide plenamente con la Dip. Nahle García, en la necesidad de acelerar el fortalecimiento de las cadenas productivas, para que más mexicanos y más empresas participen en esta industria para que contribuyan al crecimiento del sector, privilegiando el talento de los profesionistas y técnicos nacionales.

Debe tenerse en cuenta que los niveles de contenido nacional son valores mínimos. Estos deben elevarse en la medida en que las políticas de fomento logren sus propósitos; políticas que el Estado está obligado a desarrollar de acuerdo con lo establecido en el Artículo Transitorio Séptimo de la Reforma Constitucional y en la Ley de Hidrocarburos.

Igualmente, con el fin de acrecentar el porcentaje mínimo de contenido nacional el gobierno federal dispone de un conjunto de instrumentos, como son la Estrategia para el Fomento Industrial de Cadenas Productivas Locales, y el Programa

Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

Estrategico de Formación de Recursos Humanos en Materia Energética, y con mecanismos fiduciarios para la inversión, incentivos y apoyo como el Fondo Público para Promover el Desarrollo de Proveedores y Contratistas Nacionales de la Industria Eléctrica, el Fondo CONACYT-SENER Hidrocarburos, y el Fondo CONACYT-SENER Sustentabilidad.

Por esa razón, se reconoce la seriedad con la que la SE ha revisado minuciosamente cada proceso de licitación, así como los porcentajes de contenido nacional en dichos procesos. Debe observarse que esa revisión mantenga altos niveles de calidad, y que maduren los instrumentos de fomento de cadenas de valor y de formación de recursos humanos, para analizar los resultados de los mismos en un periodo razonable de tiempo.

Finalmente, conviene señalar que será necesario seguir trabajando en este tema, para contribuir al fortalecimiento de la industria petrolera y de su cadena productiva.

L. A partir de las consideraciones vertidas en los incisos anteriores, los diputados integrantes de la Comisión de Energía, sometemos a la consideración del Pleno de esta Honorable Asamblea el siguiente:

ACUERDO

Primero. Se desecha la iniciativa presentada el 06 de octubre de 2015, por la Diputada Norma Rocío Nahle García, integrante del Grupo Parlamentario de Movimiento Regeneración Nacional (Morena), que proponía la reforma a los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.



Dictamen de la Comisión de Energía a la Iniciativa que contiene proyecto de decreto por el que se reforman los artículos 46 y Décimo Octavo Transitorio de la Ley de Hidrocarburos.

Segundo. Archívese el presente asunto y téngase como total y definitivamente concluido.