

EL *VALHALLA*¹ PETROLERO

NORUEGA Y SU INDUSTRIA DE HIDROCARBUROS²

¹ En la mitología noruega, el Valhalla es la tierra divina, gobernada por el dios Odín, a donde tienen el privilegio de ir algunos de los muertos en combate.

² Por: **Argelio Gazca**, Consultant, IPD Latin America, y **César Acosta**, Supervisor de Regulación y Análisis, IEnova. Con asesoría de **John Padilla**, Managing Director, IPD Latin America. Las opiniones expresadas en este documento pertenecen exclusivamente a sus autores.

Las opiniones sobre cómo se debe manejar el sector de hidrocarburos en México son tan variadas como los paisajes del país. Esto es claro ahora que el presidente Enrique Peña Nieto ha enviado al Senado su propuesta de reforma energética que, con cambios a la Constitución, si se aprueba transferirá decisiones de política pública relativas a la inversión privada en el sector a las leyes secundarias (con excepción de la adjudicación de concesiones). Sigue habiendo un duro debate centrado en cuál es el nivel apropiado de involucramiento de inversionistas privados. Pero, independientemente de las ideologías, hay un amplio consenso en que la organización y estructura del sector deben cambiar.

La forma actual de la rectoría del estado (un monopolio que domina toda la cadena de valor) no es congruente con la Constitución de México. El artículo 25 constitucional dice lo siguiente:

“[la rectoría del estado sobre el desarrollo nacional] corresponde al estado (...) para garantizar que éste [el desarrollo nacional] sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante la competitividad, el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución. La competitividad se entenderá como el conjunto de condiciones necesarias para generar un mayor crecimiento económico, promoviendo la inversión y la generación de empleo.”

Pero en este momento, el valor de las importaciones de petrolíferos más los subsidios casi alcanza el valor de las exportaciones petroleras. La renta petrolera es en términos prácticos un mito pues es evaporada, casi por completo, por otros elementos perversos del modelo. Además, PEMEX es una empresa que, después de impuestos, constantemente pierde dinero. Las grandes ganancias después de impuestos que Pemex Exploración y Producción genera no son suficientes para cubrir las monumentales pérdidas de Pemex Refinación y de Pemex Petroquímica; las ganancias y pérdidas de PGPB promedian prácticamente un mediocre cero. ¿Cómo, entonces, puede el sector fomentar crecimiento económico y una justa distribución de la riqueza? Y, ¿por qué se espera que una sola empresa atienda por sí misma el reto de ser experta y eficiente en un mercado tan grande y complejo como el mexicano? La realidad es que nadie decidió que el sector estuviera configurado como lo está. Es simplemente un resultado histórico de intereses que corresponden a diferentes momentos.

Ninguna autoridad podrá decidir la estructura del sector sin antes un cambio de fondo que limite a los poderes fácticos en el país (como líderes sindicales y otros jugadores no gubernamentales). Pero para implementar tal cambio, es imperativo que se renueve la forma en que coexisten las entidades del gobierno dedicadas a los hidrocarburos.

En tanto que México busca cambiar su modelo, un buen primer paso es entender qué han hecho otros países. Hay muchas lecciones que aprender. Noruega es un país que sirve como un excelente ejemplo. Su estructura política es sencilla, eficiente y orientada a preservar el valor en el largo plazo. Noruega ha sido rotundamente exitosa al desarrollar su sector petrolero y lograr beneficios sociales sostenibles de él.

Desde luego que Noruega nunca tuvo un “modelo” original que emergiera mágica e inexorablemente para cambiar el destino del país. Noruega comenzó la creación de su modelo con una economía dinámica aunque relativamente chica (su PIB per cápita ya era alto en 1960, pero su PIB sólo era 1% del PIB de Estados Unidos). Tenía una democracia parlamentaria robusta y consolidada, instituciones sólidas y una burocracia profesional y habituada a regular industrias enfocadas a la explotación de recursos naturales, como la minería y la pesca. Esos atributos permitieron que surgiera un conjunto apropiado de leyes e instituciones – lo que llamamos “modelo” – para dar forma al exitoso sector de hidrocarburos de esa nación.

La idea no es sugerir que México debe intentar copiar el modelo noruego. El modelo mexicano es único y su desarrollo tiene una larga historia. La forma en que evolucione también será única. Independientemente del tipo de reforma que las fuerzas políticas acuerden en los siguientes meses, el modelo mexicano “modernizado” seguirá profundamente vinculado a su contexto e historia.

Rectoría del Estado durante la formación del sector petrolero noruego

El nacimiento del sector petrolero noruego se remonta a 1963. Este año el gobierno declaró la propiedad del estado sobre los hidrocarburos de la nación. Quedó inscrito que únicamente éste tendría autorización para adjudicar concesiones de exploración y producción. Fue hasta 1965 que el estado, sin perder la propiedad de los hidrocarburos, realizó la primera ronda de licitaciones de exploración en la Plataforma Continental Noruega.

Hasta este momento no había habido ninguna compañía dedicada a actividades relacionadas con los hidrocarburos en el país. El gobierno noruego tuvo que encontrar la manera de atraer a las compañías operadoras internacionales sin perder la posesión de los hidrocarburos ni arriesgar la rectoría del sector.

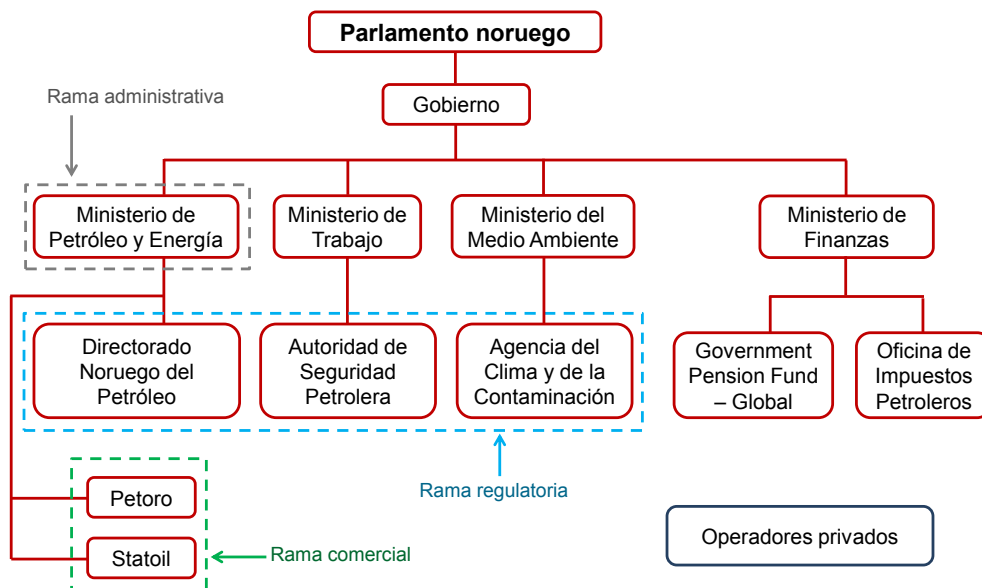
La primera ronda fue exitosa y gracias a ésta se hicieron los primeros descubrimientos a finales de los 60's. Como consecuencia, el gobierno noruego decidió diseñar e institucionalizar un modelo petrolero que pudiera garantizar generación de riqueza para el país. El objetivo principal era crear distintas dependencias en el gobierno para que existieran pesos y contrapesos que alinearan correctamente los incentivos en el sector. Esto permitió muchas otras rondas exitosas durante los siguientes años.

Los principios rectores del modelo se elaboraron oficialmente a mediados de 1971 cuando el parlamento noruego (*Storting*) publicó los diez mandamientos para el sector de petróleo noruego. Esa publicación ocurrió justo después del cambio de gobierno en 1971, cuando el Partido Laborista de izquierda reemplazó en el gobierno a una coalición de derecha liderada por el Partido Noruego del Centro (*Senterpartiet*), que había gobernado desde 1965. En 1972 el Storting votó unánimemente la creación de tres ramas gubernamentales: administrativa (ministerio), regulatoria y comercial. Juntas, estas ramas conforman la forma en que el estado rige el sector de hidrocarburos.

El modelo se cristalizó finalmente en 1972 con la creación de los dos pilares de la industria: la compañía estatal Statoil y el Directorado Noruego del Petróleo (DNP), que todavía hoy es el regulador técnico del sector de hidrocarburos en el país.

Hoy en día, el modelo noruego está conformado por las tres ramas gubernamentales (regulatoria, comercial y administrativa), y por empresas operadoras privadas que trabajan en el país. Cada rama gubernamental está conformada por distintas entidades que tienen tareas muy claras y bien definidas. El siguiente diagrama ilustra el rol de las entidades más importantes:

Entidades relevantes del sector petrolero noruego



Fuente: Elaboración propia con base en el Directorado Noruego del Petróleo

En la rama administrativa está el Ministerio de Petróleo y Energía (MPE) que es el encargado de administrar los recursos petroleros del país con base en lineamientos generales dados por el Parlamento y el gobierno.

La rama regulatoria está compuesta por el DNP y la Autoridad de Seguridad Petrolera. El DNP es el principal organismo regulatorio. Aunque por los primeros cuatro años después de su creación no tenía la fuerza para implementar sus medidas, hacia 1976 ya era capaz de imponer decisiones operativas importantes a las compañías (de hecho en 1976 forzó a Mobil a cambiar el diseño de una plataforma por motivos de seguridad industrial). Desde entonces se ha vuelto un ejemplo a nivel mundial en implementación eficiente de prácticas regulatorias.

Finalmente, la rama comercial está compuesta por la operadora estatal Statoil y por el vehículo de inversión Petoro.

En sus orígenes Statoil estuvo obligada a aprender y adoptar tecnologías de otras compañías extranjeras que ya tenían décadas de experiencia. Hoy, poco más de cuarenta años después de su creación, esta empresa estatal opera en varios países del mundo y es una de las empresas líderes en producción de hidrocarburos en aguas profundas.

Petoro funge como un socio silencioso en proyectos de exploración y producción. Nunca se encarga de la ejecución de los proyectos y sólo tiene una participación financiera. Petoro siempre tiene el derecho de participar como inversionista en un proyecto petrolero que se vaya a

desarrollar en Noruega, pero no la obligación. Desde la creación de Petoro en 2001, Statoil no tiene derechos preferenciales en Noruega; debe competir como cualquier otra compañía.

Además de la presencia estatal, se permite la participación de otras compañías operadoras en el sector de hidrocarburos de Noruega. En la actualidad hay aproximadamente sesenta³. Este dinamismo hace crecer automáticamente la actividad en el sector de hidrocarburos, lo cual debería ser el objetivo en México. Sin la participación de estas compañías, el estado tendría que estar involucrado en cada proyecto petrolero y gasífero del país. Esta configuración naturalmente crearía cuellos de botella y retrasos, sobre todo en los proyectos menos rentables. Las empresas (incluidas las estatales) agotan sus recursos financieros, humanos y tecnológicos en aquellos proyectos que les dan mayor rendimiento. Si no se permite que otros agentes participen, la seguridad energética y el dinamismo económico de un país es menos robusto; una parte del costo de oportunidad es un impacto importante en el PIB. En México, aunque el gobierno fuera a dirigir más recursos humanos y de capital a Pemex Exploración y Producción, éstos seguirán siendo insuficientes para desarrollar todo los campos y proyectos de hidrocarburos a lo largo de la cadena de valor. Los abundantes recursos de México son simplemente demasiados para que una compañía los desarrolle por sí misma.

La participación del sector privado en Noruega se da a través de concesiones. El sistema promueve la competencia y la cooperación entre distintos participantes gubernamentales y privados. En cada ronda el MPE primero invita a un conjunto de empresas para que den su opinión, con base en su experiencia trabajando en la Plataforma Continental Noruega. La opinión del DNP también es solicitada. Después, el MPE hace una lista de los bloques que serán incluidos en la ronda de licencias. Tras discusiones con otras autoridades gubernamentales (ambientales, por ejemplo), el MPE anuncia los bloques por los que las compañías podrán competir para obtener licencias de exploración y producción, y posteriormente operar ciertos bloques. En las rondas, el principal criterio de las autoridades noruegas para adjudicar bloques es la efectividad de los programas de trabajo. Además de la cooperación con el DNP, los inversionistas también deben cooperar entre ellos, particularmente en las últimas etapas de la ronda, antes de la adjudicación. Esta fase es importante porque el MPE puede incorporar otros socios a la licencia de la compañía ganadora, o quitar socios existentes (con base, entre otras cosas, en la mezcla de habilidades). Hay veces que el MPE requiere incluir al estado a través de Petoro (hasta antes de 2001 esto se hacía a través de Statoil).

Un modelo en constante evolución

Una de las características más importantes del gobierno noruego es su disposición para dejar que la competencia política redunde en adaptación y flexibilidad. Los gobernantes en turno siempre han estado comprometidos a no dejar al modelo petrolero funcionar por sí mismo. La persecución del interés de cada partido los ha llevado a retocar detalles constantemente para seguir perfeccionándolo y dirigir apropiadamente a la industria.

³ Como Statoil no tenía el monopolio de la exploración y producción de hidrocarburos en Noruega, además de las compañías operadoras extranjeras, también pudieron coexistir otras dos compañías operadoras nacionales: Norsk Hydro y Saga Petroleum. En 1999 Statoil y Norsk Hydro adquirieron Saga Petroleum (10% y 90%, respectivamente); en 2006 Statoil y Norsk Hydro se fusionaron. Hoy Statoil está a cargo del 70% de las actividades petroleras en la Plataforma Continental Noruega.

Por ejemplo:

1. En 1981, un gobierno nuevo tomó posesión. La alternancia política dio pie a la creación del Fondo para la Administración de las Participaciones Financieras del Estado (*State's Direct Financial Interest* o SDFI) en 1985⁴. Statoil estaba adquiriendo mucho poder y los funcionarios noruegos creyeron que era conveniente crear un contrapeso. El gobierno creó el SDFI para que el estado pudiera tener participaciones financieras en las licencias por medio de una entidad independiente. Sin embargo, Statoil era todavía el administrador del SDFI. En el año 2001 se fundó la compañía estatal Petoro (que es totalmente independiente a Statoil), para que administrara los activos del SDFI y para que participara como accionista en nuevos proyectos.
2. En los 90's, la mayor parte de las políticas proteccionistas y de contenido nacional se comenzaron a matizar ya que eran muy restrictivas y bloqueaban la entrada de otras empresas al sector. Era un momento apropiado para suavizarlas ya que las compañías noruegas habían adquirido la solidez suficiente para competir sin el apoyo del gobierno.
3. En 2004 el departamento de seguridad, salud y ambiente del DNP fue separado y se creó la Autoridad de Seguridad Petrolera (ASP). (En 2011 el gobierno de los Estados Unidos adoptó esta estrategia separando a su regulador de hidrocarburos *Bureau of Ocean Energy Management, Regulation and Enforcement*, o BOEMRE, en dos entidades – el *Bureau of Ocean Energy Management*, o BOEM, y el *Bureau of Safety and Environmental Enforcement*, o BSEE – después del derrame petrolero de Macondo en 2010).

La solidez de las instituciones noruegas y la competencia política fueron (y continúan siendo) factores determinantes del desarrollo del sector.

¿Qué hace Noruega con la renta petrolera?

Además de la gran capacidad de los funcionarios noruegos para desarrollar y continuamente adaptar su industria de hidrocarburos, el estado ha demostrado una verdadera preocupación por el buen manejo de sus excedentes petroleros. Ese enfoque y la perseverancia con la que ha sido implementado han hecho la diferencia para lograr que el modelo siga siendo relevante y progresista.

Noruega constituyó en 1990 el *Government Pension Fund – Global* (GPFG), un Fondo Soberano de Riqueza. En este fondo el país acumula la riqueza petrolera generada en la porción noruega del Mar del Norte. En 1996, dado que la producción de crudo de Noruega parecía haber alcanzado su máximo y era evidente que su declive estaba cerca, se comenzaron a hacer depósitos en el GPFG (la producción máxima de crudo se alcanzó en 2001 en 3.23 millones de barriles diarios de crudo y condensados). Desde entonces, este fondo ha sido un modelo de acumulación, transparencia y manejo apropiado de activos productivos.

⁴ La llegada en 1981 del Partido Conservador al poder, reemplazando al Partido Laborista que había gobernado ininterrumpidamente desde 1976, estuvo acompañada de la creación de nuevos pesos y contrapesos. Statoil había ganado demasiado poder y fue en esta coyuntura que en enero de 1985 se dividió a la paraestatal en dos y se transfirieron una parte importante de los activos al recientemente creado SDFI.

El fondo fue diseñado para cumplir dos objetivos: lograr una justicia intergeneracional que asegure que los frutos de la riqueza petrolera también reditúen para los noruegos de mañana, y para ayudar al gobierno a cubrirse de la volatilidad económica sin provocar gastos excesivos. La disciplina política en el gasto se refleja en las reglas de operación del GPF: no se puede utilizar más del 4% del valor de mercado del fondo para cubrir el déficit presupuestario no petrolero. Estas reglas de operación eliminan el riesgo de que el país sufra de la enfermedad holandesa⁵ y contribuyen al manejo prudente de las finanzas públicas. Además abonan a la transparencia en el gasto de los recursos monetarios generados en el sector de hidrocarburos.

En 2005 por primera vez el GPF alcanzó un valor de mercado superior al PIB no petrolero de Noruega. En 2012 el fondo alcanzó un valor de mercado de \$712.7 mil millones de dólares, superior en más de \$200 mil millones de dólares al PIB del país. Con esto, el valor de mercado per cápita del fondo llega a unos \$143,890 dólares, sólo diecisiete años después del primer depósito en 1996.

¿Qué podemos aprender los mexicanos?

Noruega es un gran ejemplo al que de hecho muchos otros países como Brasil, Colombia, Chile y Qatar han tratado de imitar con diferentes grados de éxito.

Pero antes de proponer que en México se creen nuevos reguladores y nuevas compañías estatales, tengamos en cuenta que México es un país con una larga tradición petrolera. Con más de un siglo de experiencia, el sector de hidrocarburos mexicano ha tenido muchos momentos de gloria. Desde los descubrimientos de la Faja de Oro que hicieron de México el segundo productor más importante de petróleo en 1921 hasta el descubrimiento de Cantarell en 1971, que finalmente hizo de PEMEX la quinta compañía más importante del mundo en el 2000, pocos países han experimentado la rica historia de petróleo y gas que México ha tenido.

Aunque la estructura actual del sector petrolero en México ya no sea sostenible, esto no quiere decir que la historia petrolera del país – o de PEMEX – haya terminado. De hecho, estamos frente a un nuevo comienzo. El país posee aún recursos abundantes por extraer que pueden ser el motor de oportunidades excepcionales para el país. Sin embargo, enfrenta grandes retos para esto. Primero, tiene que modernizar la industria, incrementar su eficiencia y lograr que una mucho mayor parte de la población mexicana se beneficie de la explotación de los recursos. Se estima que México actualmente tiene 114.7 miles de millones de barriles de petróleo crudo equivalente que serán descubiertos. Sin considerar las reservas ya descubiertas, esto equivale a 84 años de producción si se extraen al mismo ritmo, y proporción de aceite y gas, que en 2012. De los recursos por descubrirse, más de la mitad (60.2 miles de millones) se encuentran en yacimientos no convencionales. De los recursos convencionales, casi la mitad se encuentran en aguas profundas. Esos campos requieren niveles de inversión enormes. Hasta hoy, PEMEX no ha producido comercialmente ni de yacimientos no convencionales ni de aguas profundas.

La realidad es que una gran parte de la producción futura de México vendrá de áreas muy complicadas y que implican grandes retos técnicos. Su extracción eficiente requerirá de mucho conocimiento, especialización y capital de riesgo. Estas circunstancias ocurren en un momento en

⁵ La enfermedad holandesa consiste en la apreciación artificial de la moneda doméstica derivada de la entrada de divisas causada por el desarrollo de una sola industria; resta competitividad a las exportaciones de las demás industrias.

que el modelo de hidrocarburos mexicano, que alguna vez fue relevante, se ha agotado. La subida en costos de producción, combinada con una desmedida cantidad de trabajadores y un régimen fiscal sumamente oneroso, acentúa la necesidad de un cambio significativo.

Queremos enfatizar que estamos en un momento perfecto para proponer una renovación e insistir en ella.

Económicamente, México está en una posición ideal. Tiene una economía industrializada y global, acceso a mercados físicos y de capital, un sector activo de proveedores de servicios petroleros, y gran experiencia en la articulación de cadenas productivas en esquemas de competencia, como son los casos de nuestros sectores automotriz y aeroespacial. Más aún, tenemos un amplio espacio de oportunidad para asociarnos con los mejores y los más brillantes, lo cual es reforzado con nuestros acuerdos de libre comercio, o el creciente éxito de compañías mexicanas operando en otras latitudes. En pocas palabras, México es un país altamente globalizado, con la brillante excepción de su sector energético. Irónicamente, la falta de desarrollo en el sector energético es una de las restricciones más importantes para el crecimiento de la economía mexicana en su conjunto.

Muchas de las grandes decisiones de política en el sector de hidrocarburos de Noruega fueron tomadas en la coyuntura de cambios de partido en el gobierno, y acuerdos entre distintas fuerzas políticas. Políticamente, México sigue avanzando en su proceso de construcción de una democracia efectiva. Pero todavía está por verse si los políticos mexicanos pueden bajar el tono de su retórica y reemplazarla con la adopción de una visión general, de largo plazo sobre cómo debe ser un sector energético saludable y sobre el significado específico de ese concepto.

Sin importar cómo se desarrolla el proceso de reforma, éste es un tiempo político esencial para que los tomadores de decisiones aprovechen el momento y se comprometan a diseñar la regulación necesaria que ayudará a modernizar el sector de hidrocarburos del país y prepararlo para el futuro. Hoy México tiene la oportunidad única de atraer mayor inversión extranjera, adoptar tecnologías y conocimientos técnicos para reducir nuestros costos de producción petrolera, y crear nuevas cadenas productivas con la ayuda de un sector de hidrocarburos más fuerte. Pero esto requiere visión y comienza con los cimientos de un modelo de hidrocarburos progresista y adaptable.

La construcción de una sociedad más próspera y justa es alcanzable. La riqueza de los subsuelos de México debe ser comprendida a un grado mucho mayor de lo que actualmente es. Pero eso requiere decisiones difíciles y una revisión del modelo anticuado con el que México cuenta. Además de las ganancias económicas inmediatas, así como las de largo plazo que ese cambio podría traer si se hace correctamente, un nuevo modelo contribuirá a que México finalmente abandone el estado perpetuo de “país con potencial excepcional”, para convertirse en el “tigre azteca” que muchos hemos creído posible desde hace tiempo.

ACERCA DE IPD

IPD Latin America ofrece servicios personalizados de consultoría a compañías internacionales de la industria energética, agencias de gobierno e instituciones financieras.

A través de nuestros servicios y herramientas apoyamos a nuestros clientes para conocer en detalle los mercados energéticos de Colombia, México y Venezuela.

Por más de doce años, IPD ha acompañado el desarrollo de estrategias de negocio exitosas en estos mercados de alto potencial.

Presencia regional, enfoque local

IPD es una compañía americana con equipos locales en los países en los que prestamos nuestros servicios. La asesoría de IPD ofrece un enfoque único al combinar la perspectiva específica local con una amplia visión de la industria.

ACERCA DE LA RED MEXICANA DE COMPETENCIA Y REGULACIÓN

La Red Mexicana de Competencia y Regulación es un proyecto que reúne a destacados profesionales de varias instituciones que comparten su interés por el análisis de las cuestiones de competencia y regulación de la economía mexicana.