



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**EL MODELO PETROLERO NORUEGO Y SU
INFLUENCIA DENTRO DE LA REFORMA MEXICANA
DEL SECTOR DE LOS HIDROCARBUROS EN 2013**

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIADO EN
RELACIONES INTERNACIONALES**

PRESENTA

HÉCTOR MANUEL GUTIÉRREZ REYES

ASESORA: ANA CRISTINA CASTILLO PETERSEN



Ciudad de México

2017



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

ÍNDICE

Introducción	i
1. La experiencia petrolera en Noruega	2
1.1 Construcción y evolución de la gobernanza petrolera en Noruega	2
1.1.1 Periodo Formativo (1962-1972)	4
1.1.2 Periodo de crecimiento y bonanza económica (1972-1986)	11
1.1.3 Reestructuración y Ajuste (1986-1996)	20
1.1.4 Actualidad (1996-presente)	26
1.2 Diseño institucional del sector petrolero de Noruega: Entidades Gubernamentales	31
1.2.1 Parlamento (Stortinget)	33
1.2.2 Ministerio de Petróleo y Energía	35
1.2.3 Órganos Reguladores: El Directorado Noruego de Petróleo y la Autoridad de Seguridad Petrolera	36
1.2.4 Statoil	37
1.2.5 Sistema de recaudación de impuestos petroleros	39
1.2.6 Participación Financiera Directa del Estado (SDFI) y Petoro	42
1.2.7 Fondo Global de Pensiones de Noruega	43
2. El estado del sector petrolero mexicano previo a la reforma energética de 2013	48
2.1 Desarrollo de la industria petrolera mexicana	48
2.1.1 Antecedentes y primeros años (1863-1938)	48
2.1.2 La expropiación petrolera y bonanza económica (1938-1973)	57
2.1.3 La “enfermedad holandesa” en el contexto petrolero mexicano	71
2.1.4 Intentos previos de reforma al sector de los hidrocarburos	83
2.1.4.1 La política petrolera de Vicente Fox	83
2.1.4.2 La reforma energética de Felipe Calderón	86
3. México y la Reforma al sector de los hidrocarburos de 2013. La influencia del modelo petrolero noruego en el diseño institucional del sector petrolero mexicano	91
3.1 Radiografía de las reformas estructurales de 2013.	93
3.1.2.1 Modificaciones constitucionales	106
3.1.2.2 Leyes secundarias	110

3.2 Reconfiguración del sector de los hidrocarburos y rediseño institucional al estilo noruego	117
3.2.1 El papel de la Secretaría de Energía en el nuevo marco institucional	120
3.2.2 Órganos Reguladores en materia energética: Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Comisión Reguladora de Energía (CRE) y Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA).	122
3.2.1.1 Comisión Nacional de Hidrocarburos	126
3.2.2.2 Comisión Reguladora de Energía	127
3.2.2.3 Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente	129
3.2.3 El rol de la empresa petrolera nacional: Petróleos Mexicanos (PEMEX)	130
3.2.4 Las funciones del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP)	137
3.3 Asignaciones y licitaciones de bloques petroleros.	140
3.3.1 Ronda 0 – Asignaciones directas a PEMEX	142
3.3.2 Ronda 1 y subsecuentes – Licitaciones públicas	144
Conclusiones	146
Fuentes de Consulta	152

ÍNDICE DE IMÁGENES

Gráficas

Gráfica 1. Producción petrolera Noruega y OPEP 1971-1995.	21
Gráfica 2. Exportaciones petroleras de Noruega 1997-2014.	24
Gráfica 3. Empresas participantes en la extracción de petróleo de la plataforma continental noruega 1971-2008. Porcentaje de participación.	30
Gráfica 4. Gestión del Sector Petrolero en Noruega.	33
Gráfica 5. Flujo neto gubernamental de ingresos/pagos por actividades petroleras	41
Gráfica 6. Distribución de las inversiones del Fondo Universal de Pensiones del Gobierno de Noruega. 1er trimestre 2016. Fuente: Norges Bank, Investment Management Division.	44
Gráfica 7. Gasto Público en México durante 2011	97

Mapas

Mapa 1. Primera Ronda de Licitaciones Petroleras de Noruega en 1965	8
Mapa 2. Resumen de Resultados de la Ronda Cero – Adjudicaciones directas PEMEX.	143

Figuras

Figura 1. Esquema del diseño institucional de PEMEX como resultado de la promulgación de la LOPMyOS en 1992.	79
Figura 2. Origen y naturaleza del proceso de reestructuración de Petróleos Mexicanos.	81
Figura 3. Cadena de valor de la industria petrolera.	113
Figura 4. Gobernanza del Sector Petrolero Mexicano a partir de 2013.	119
Figura 5. Comparativa del Organigrama de PEMEX antes y después a la Reforma Energética de 2013.	135

Tablas

Tabla 1. Producción petrolera de México. (1901-1937)	53
--	----

Cuadros

Cuadro 1. Marco Jurídico Reforma Energética de acuerdo con el tipo de Ley	106
---	-----

ACRÓNIMOS

AGPN	Administración General de Petróleo Nacional
APF	Administración Pública Federal
ASEA	Agencia de Seguridad Energía y Medio Ambiente
BNOC	Compañía Nacional Británica de Petróleo
CAPN	Control de la Administración del Petróleo Nacional
CEE	Comunidad Económica Europea
CNH	Comisión Nacional de Hidrocarburos
COFECE	Comisión Federal de Competencia Económica
COFEMER	Comisión Federal de Mejora Regulatoria
CONEVAL	Consejo Nacional de la Política de Desarrollo Social
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CRE	Comisión Reguladora de Energía
CSM	Contratos de Servicios Múltiples
CTM	Confederación de los Trabajadores de México
E&P	Exploración y Producción
EPE	Empresa Productiva del Estado
FEIP	Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros
FES	Friedrich Ebert Stiftung
FGP	Fondo Global de Pensiones
FMP	Fondo Mexicano para la Estabilización y el Desarrollo
FSR	Fondos Soberanos de Riquezas
IADEN	Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional
IFAI	Instituto Federal de Acceso a la Información Pública
IFE	Instituto Federal Electoral
IFETEL	Instituto Federal de Telecomunicaciones
IMP	Instituto Mexicano del Petróleo
ISR	Impuesto Sobre la Renta
LFEP	Ley Federal de Entidades Paraestatales
LIH	Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos
LOAPF	Ley Orgánica de la Administración Pública Federal
LOPMyOS	Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiados
LORCME	Ley de los Órganos Reguladores Coordinados
LPM	Ley de Petróleos Mexicanos
mbpce	millones de barriles de petróleo crudo equivalente
MMOP	Modelo Mexicano de Organización Petrolera
MPE	Ministerio de Petróleo y Energía
NPD	Directorado Noruego de Petróleo del Ministerio de Petróleo y Energía
NBIM	División de Inversión del Banco Central Noruego
NRGI	Instituto de Gobernanza de los Recursos Naturales
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPEP	Organización de Países Exportadores de Petróleo
PEF	Presupuesto de Egresos de la Federación
PEMEX	Petróleos Mexicanos
PIB	Producto Interno Bruto
PMI	Petróleos Mexicanos Internacional
PNR	Partido Nacional Revolucionario
PRM	Partido de la Revolución Mexicana
PSA	Autoridad de Seguridad Petrolera de Noruega
SEMARNAT	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales
SENER	Secretaría de Energía
SFDI	Participación Financiera Directa del Estado

SFP	Secretaría de la Función Pública
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
STATOIL	Compañía Noruega de Petróleo
STPRM	Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Introducción

Resulta innegable que la cuestión petrolera en México es una de las de mayor trascendencia desde el descubrimiento de recursos en territorio nacional; sin embargo, a lo largo de los años se han presentado distintas coyunturas que han impedido que estos recursos naturales hayan sido administrados para beneficio del país.

En primera instancia, la falta de recursos obligó al gobierno a abrir el sector a la iniciativa privada a principios del siglo XX para terminar estatizándolos en 1938 por medio de la expropiación petrolera que impulsó Lázaro Cárdenas (1936-1940) durante su presidencia. Mientras la industria petrolera se encontraba nacionalizada, México experimentó un crecimiento económico importante basado en esta actividad y en los enormes ingresos que se generaban para el financiamiento del sector público.

Sin embargo, la manera en la que se administraban esos recursos, el crecimiento exponencial de las actividades que la empresa petrolera nacional mexicana, Petróleos Mexicanos (PEMEX), tuvo en su plantilla laboral, así como el descuido en la inversión productiva y ahorro de los excedentes, aunado a las relaciones institucionales y fiscales entre PEMEX y el gobierno federal, configuraron el desgaste de la estructura financiera y productiva de la empresa petrolera.

Así se llega a la necesidad de reformar el modo en la que se administra el sector petrolero mexicano, compuesto casi en exclusiva por PEMEX, para llevar a cabo la inyección de recursos y un rediseño institucional que permita la supervivencia de la participación estatal en esta actividad. Es en este punto en el que buscó la forma de llevar a cabo una reingeniería del sector, por ello, el gobierno federal de México toma como punto de partida la experiencia que Noruega ha obtenido del desarrollo de su industria petrolera.

En este país ubicado en la parte más septentrional de Europa, a fines de la década de 1950, y debido a los descubrimientos de yacimientos de gas en las costas de los

Países Bajos, se comenzó a especular sobre la posibilidad de que existiesen recursos energéticos en el espacio geográfico soberano de Noruega.

De acuerdo con el Ministerio de Petróleo y Energía de Noruega, los descubrimientos en la costa europea, impulsó la posibilidad de encontrar yacimientos de hidrocarburos en el Mar del Norte; sin embargo, no fue sino hasta 1969 cuando se descubre el primer yacimiento viable de explotación en la plataforma continental noruega¹.

El descubrimiento del campo petrolero *Ekofisk* supone el inicio de la historia de explotación de recursos energéticos derivados de los hidrocarburos a gran escala en este país; con ello, la creación de un marco jurídico que regulara las actividades petroleras en territorio noruego se volvió un elemento necesario para el ordenamiento de las actividades petroleras. El resultado de la toma de decisiones fue configurando la construcción de instituciones gubernamentales necesarias para la regulación y aprovechamiento de los recursos naturales explotados, así como la relación con la industria privada.

A lo largo de poco más de medio siglo, el camino tomado por el gobierno de Noruega en torno a la administración de sus recursos petroleros ha supuesto una ruptura con la “maldición de los recursos naturales²” y se ha planteado como un opción viable para todos aquellos países con abundantes recursos naturales y que, sin embargo, han sufrido de esta condición.

En este sentido, la investigación llevada a cabo por Jeffrey Sachs y Andrew Warner entre 1995 y 2001, ambos investigadores del Harvard Institute for International Development en ese periodo³, dio lugar al concepto arriba mencionado; dicho

¹ Gobierno de Noruega, *Norway's oil history in 5 minutes*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.regjeringen.no/en/topics/energy/oil-and-gas/norways-oil-history-in-5-minutes/id440538/>, [consulta: 13 de mayo de 2015].

² *Víd.* Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner, *Natural Resources and Economic Growth*, [en línea], Estados Unidos, diciembre de 1995, Dirección URL: <http://www.nber.org/papers/w5398>, [consulta: 9 de mayo de 2015].

³ Actualmente, Jeffrey Sachs es Director del Columbia Earth Institute; Andrew Warner es Economista en Jefe

planteamiento tiene como premisa la relación inversamente proporcional entre la cantidad de recursos naturales que se encuentran en un territorio o país y el crecimiento y desarrollo económico que experimentan dichos territorios por la dependencia de las finanzas públicas de las ganancias que generan esos recursos.

El modelo petrolero noruego está basado en 5 entidades administrativas que se encargan del diseño e instrumentación de las estrategias políticas, económicas y financieras⁴:

- La compañía nacional petrolera, Statoil
- El Ministerio de Petróleo y Energía como el encargado de dirigir, diseñar, instrumentar y aplicar la política gubernamental en el sector;
- Los Órganos Reguladores Independientes: el Directorado Noruego de Petróleo que actúa como la entidad técnica-reguladora del gobierno en materia de hidrocarburos y la Autoridad de Seguridad Petrolera como la agencia encargada de la seguridad industrial.
- El Fondo Universal de Pensiones, que funciona como el elemento de ahorro de las ganancias de los recursos petroleros
- Petoro y la Participación Financiera Directa del Estado (SFDI, por sus siglas en inglés) como los elementos financieros del sistema
- La iniciativa privada

En este sentido, la división de competencias y actividades entre los cuerpos de gobierno antes mencionados, aunado a la participación de la iniciativa privada, ha conformado un sistema de gobernanza en torno al sector petrolero de Noruega. A decir de Mark C. Thurber, David R. Hults, investigadores del Programa de Energía y Desarrollo Sostenible de la Universidad de Stanford, y de Patrick R.P. Heller, investigador analista del Revenue Watch Institute de Nueva York, el relativo éxito que

Adjunto de Millenium Challenges Corporation del gobierno de los Estados Unidos.

⁴ *Víd.* Jeffrey D. Sachs, Andrew M. Warner, *op. cit.*

ha mostrado el modelo noruego ha impulsado a diversas instituciones en países productores de petróleo a tomarlo en consideración como una forma de tener un mejor desempeño en el sector⁵.

Por otra parte, en países como Nigeria, Brasil, Colombia y más recientemente en México, se ha implementado la separación de funciones de diseño e instrumentación de políticas públicas, regulación y asistencia técnica al sector y comercialización de hidrocarburos con una nueva estructura gubernamental que permita acercarse a las mejores prácticas noruegas.

A la luz de la reforma energética de México, la cual fue llevada durante 2013 por el gobierno mexicano, la reestructuración del sector energético nacional está encaminada a seguir los pasos de Noruega en cuanto a la construcción de un sistema de gobernanza petrolera. De acuerdo con la Secretaría de Energía, despacho del Poder Ejecutivo del país encargado del diseño e implementación de la política energética nacional, la configuración del sector energético noruego “implica la fusión de mecanismos que permiten obtener el máximo valor de su sector, lo que permite elevar la renta petrolera, explotar racionalmente sus yacimientos, [...], además de aprovechar la industria de los energéticos sin petrolizar su economía⁶”.

El diseño institucional resultado de la reforma energética es muy parecido al noruego, al menos en forma: una empresa petrolera de propiedad estatal, PEMEX, que actúa de manera independiente al gobierno federal y que contribuye con recursos al Estado. El diseño, implementación e instrumentación de las políticas públicas en materia energética sigue en manos de la Secretaría de Energía. Por su parte, las actividades de regulación del sector de la energía recaen en la Comisión Reguladora de Energía (CRE), más específicamente, las relacionadas con las actividades petroleras serán competencia de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), mientras que la

⁵ *Ídem.*

⁶ Secretaría de Energía. Una mirada mexicana al modelo petrolero de Noruega, México, 2014, p.1.

protección al medio ambiente queda a cargo de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA).

Como es posible apreciar, el proceso de (re)estructuración del sector energético nacional está íntimamente relacionado al diseño de la estructura institucional creada por Noruega; sin embargo, y a pesar del éxito demostrado por este país nórdico, habrá que esperar los resultados que se obtengan en México tomando en cuenta los diferentes y múltiples factores con los que cuenta nuestro país.

La pertinencia de la realización de un estudio acerca de este tema reside en las implicaciones a futuro para el sector petrolero mexicano; dichas implicaciones son derivadas de la reforma energética que fue llevada a cabo en 2013 en materia de hidrocarburos. El tema abre múltiples oportunidades a la realización de una crítica sobre la apertura del sector petrolero mexicano a la participación de la inversión privada, tanto nacional como extranjera, tomando como modelo la experiencia de otro país en la materia.

En ese sentido, resultan necesarias la investigación y análisis de la configuración del diseño institucional que experimentará México en los próximos años en el sector de los hidrocarburos mexicano con la implantación de un sistema de gobernanza petrolera cuyos entes técnicos y de regulación son de reciente creación, con una experiencia limitada en el manejo y conciliación de los intereses públicos y privados en el sector.

Aunado a lo anterior, PEMEX es la empresa de mayor importancia en México, así como la de mayor valor, además de representar todo un hito dentro de la historia del país; tal relevancia vuelve necesaria la evaluación y análisis del modelo a implementar en un contexto internacional de una creciente demanda de energía, fluctuantes precios del petróleo y de una permanente situación económica compleja debido a la alta competitividad de los actores externos que intervendrán en la industria local y de la cual carece la empresa.

Este estudio parte de la hipótesis de que el sistema de gobernanza del sector petrolero noruego se propone desde el gobierno mexicano como un modelo a seguir para México a través del diseño, implementación e instrumentación de políticas públicas en materia energética tendientes a la maximización del beneficio económico por medio de la división y especialización de funciones de los organismos públicos que constituyen el sector petrolero mexicano.

En el Capítulo 1 se abordará la construcción del modelo de administración petrolera en Noruega, el cual parte de la necesidad de crear un marco institucional en el que el Estado mantenga el control sobre el desarrollo de la industria y la inversión privada, permitiendo la competencia entre ambos sectores, con instituciones especializadas y un marco jurídico definido.

Por otra parte, en el Capítulo 2 versará sobre el contexto en el que se desarrolló el sector petrolero mexicano, en este caso, la falta de políticas públicas y de competitividad del sector condujo al estancamiento y a la necesidad de reestructuración de la industria nacional de hidrocarburos, por lo que se volvió necesaria una reforma integral del sector,

En el Capítulo 3 se analizará el rediseño institucional de acuerdo con el contexto nacional e institucional de México para ser adaptado al patrón institucional noruego de separación de funciones, el cual, incluye la flexibilización de la legislación petrolera mexicana que permite la descentralización y desconcentración del sector energético en aras de mejorar el desempeño de los organismos petroleros en todos sus niveles.

Para ello, se parte de la descripción de la manera en la que se fue construyendo y evolucionando de las prácticas petroleras en Noruega, además de explicar el contexto de la conformación del sector petrolero mexicano previo a la reforma, así como del análisis de la aplicación del modelo petrolero noruego como pauta a seguir en materia de hidrocarburos para México.

Capítulo 1

La experiencia petrolera en Noruega

1. La experiencia petrolera en Noruega

1.1 Construcción y evolución de la gobernanza petrolera en Noruega

El proceso de industrialización de Noruega comenzó a principios del siglo XX. El sector de la energía, que estaba basado principalmente en la producción y comercialización de hidroelectricidad de bajo costo⁷, fue el impulso necesario para que diese comienzo este proceso.

La industrialización mediante la generación de energía hidroeléctrica permitió al gobierno noruego obtener experiencia en la atracción de inversión, así como en el trato con las empresas extranjeras y en el diseño de los marcos legales, fiscales y técnicos bajo los que actuarían las compañías extranjeras.

Tiene sentido que el florecimiento del sector industrial noruego se haya dado a partir de la energía hidroeléctrica, puesto que el territorio que ocupa el país es rico en vertientes capaces de producir este tipo de energía a un bajo costo.

La construcción de industrialización noruega se ve reflejada en las Leyes de Concesiones de 1909, bajo las cuales se dirigió la política industrial del gobierno desde 1906 hasta 1917⁸. El gran potencial hidroeléctrico de Noruega trajo consigo un gran número de inversionistas extranjeros; con ello, el temor de que los riquezas obtenidas de los recursos hídricos cayeran en manos extranjeras llevó su protección mediante la concesión reglamentada de los mismos.⁹

Después de que Noruega obtuviera su independencia de Suecia en 1905, el 75% de la producción hidroeléctrica se encontraba en manos de extranjeros. Para 1909, las compañías extranjeras que se establecieron en Noruega controlaban el 80% de la minería, 85% de la industria química y 44% de las industrias de papel y textiles. Estas

⁷ Helge Ryggvik, *The Norwegian oil experience: A toolbox for managing resources?*, Noruega, TIK Centre for Technology, Innovation and Culture - Universidad de Oslo, 2010, p. 8. [Traducción propia]

⁸ Olav Wicken, *The Layers of National Innovation Systems: The Historical Evolution of a National Innovation System in Norway* en Jan Fagerberg, David Mowery, Bart Verspagen, *Innovation, Path Dependency and Policy: The Norwegian Case*, Reino Unido, Oxford, 2009, p. 50.

⁹ Helge Ryggvik, *op. cit.* p. 14.

industrias importaban la mayor parte de sus insumos y exportaban casi toda su producción en un estado semiprocesado¹⁰.

El temor del gobierno se basaba en la posibilidad de que las empresas extranjeras establecidas en territorio noruego obtuvieran ganancias enormes con la venta de energía obtenida de recursos locales, a esto se sumaba el recelo sobre la eventualidad de la creación de poderes paralelos en localidades alejadas¹¹.

La aportación más importante de estas leyes fue la consolidación del Estado como rector de la economía nacional al establecer el retorno de la propiedad al mismo a manera de medida de protección a los recursos naturales y sus beneficios, principalmente a la energía hidroeléctrica.

Este mecanismo legal establecía que las concesiones hechas al capital privado volverían al Estado al cabo de 60 años sin ninguna clase de compensación y/o retribución. De esta forma, se daba tiempo para poder aprovechar el *expertise* de las empresas extranjeras, así como generar el *know-how* propio que permitiera el desarrollo ulterior del sector¹² y se aseguraba que la riqueza natural no estuviera en manos extranjeras permanentemente.

Hacia la década de las primeras exploraciones en la plataforma continental de Noruega y su mar territorial, la gran mayoría de las hidroeléctricas estaba en manos del Estado.

Al igual que muchos países que han experimentado el desarrollo de su industria, Noruega no contaba con el capital ni la tecnología propia necesaria para poder dar un salto cualitativo en este sector. A decir de Helge Ryggvik¹³, la cuestión fundamental

¹⁰ Luis Roberto Rodríguez, "El marco institucional de la industria petrolera noruega, el papel del Estado y su evolución a lo largo del tiempo", *Revista del Banco Central de Venezuela*, vol. XII, no. 2, sección Artículos, República Bolivariana de Venezuela, Edit. Banco Central de Venezuela, 1998, p. 12.

¹¹ Andreas R. Dugstad Sanders, Pål Thonstad Sandvik, *Avoiding the Resource Curse: Democracy and Natural Resources in Norway since 1900* en Marc Badia-Miró, Vicente Pinilla, Henry Willebald, *Natural Resources and Economic Growth: Learning from History*, Reino Unido, Routledge, 2015, p. 315.

¹² Helge Ryggvik, *op. cit.* p. 8.

¹³ Helge Ryggvik es historiador económico e investigador del Centre for Technology, Innovation and Culture de la Universidad de Oslo.

que debía ser resuelta residía en cómo usar los intereses extranjeros, sin perder el control sobre el desarrollo de la naciente industria petrolera¹⁴.

A grandes rasgos, es posible hacer una esquematización de la historia petrolera noruega mediante la división de esta en cuatro periodos principales con características definidas: El periodo formativo (1962-1972), la época de bonanza y crecimiento (1972-1986), los años de ajuste económico (1986-1996) y la etapa contemporánea (1996-actualidad).

1.1.1 Periodo Formativo (1962-1972)

El inicio del periodo de exploración de petróleo en Noruega se remonta a los inicios de la década de 1960, esto como resultado de los descubrimientos de yacimientos de gas en las costas de los Países Bajos y de la naciente industria petrolera en la vecina Dinamarca. Hacia 1962, se presentó ante el gobierno noruego la solicitud formal para llevar a cabo actividades de exploración por parte de la empresa estadounidense Phillips Petroleum, la cual pretendía hacerse con la exclusividad de extracción en la plataforma continental de Noruega.

La solicitud fue turnada a la oficina encargada de la atracción de inversión extranjera dirigida por el ex-secretario de la Organización de Naciones Unidas (ONU), Trygve Lie. La principal problemática fue la de determinar los límites de la soberanía del país sobre su plataforma continental, así como en el Mar del Norte, el estrecho de Skagerrak y el Ártico.

El Ministerio de Asuntos Exteriores de Noruega fue el encargado de determinar la jurisdicción del Estado para llevar a cabo actividades de explotación de los recursos naturales. La base jurídica fueron los artículos contenidos en la Convención de Ginebra de 1958 sobre la Plataforma Continental, la cual la define como:

el lecho del mar y el subsuelo de las zonas submarinas adyacentes a las costas pero situadas fuera de la zona del mar territorial, hasta una

¹⁴ *Ibidem.* p. 13.

profundidad de 200 metros o más allá de este límite, hasta donde la profundidad de las aguas suprayacentes permita la explotación de los recursos naturales de dichas zonas; el lecho del mar y el subsuelo de las regiones submarinas análogas, adyacentes a las costas de islas.¹⁵

De la misma forma, el derecho a explotar los recursos naturales queda contenido en la Convención al afirmar que:

El Estado ribereño ejerce derechos de soberanía sobre la plataforma continental a los efectos de su explotación y de la explotación de sus recursos naturales. [...] Los derechos [...] son exclusivos en el sentido de que, si el Estado ribereño no explora la plataforma continental o no explota los recursos naturales de ésta, nadie podrá emprender estas actividades o reivindicar la plataforma continental sin expreso consentimiento de dicho Estado.¹⁶

Es preciso mencionar que esta Convención sobre la plataforma continental había entrado en vigor pocos meses antes de que se presentara esta coyuntura, por lo que representaba una herramienta que brindaba certeza jurídica, pero sin un peso político importante en el escenario internacional, por lo que el gobierno noruego procedió a entablar negociaciones bilaterales con Gran Bretaña, Dinamarca y la extinta Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (U.R.S.S.)

La determinación de los límites soberanos dio certeza jurídica para poder permitir la exploración y extracción de los recursos naturales que pudiesen ser encontrados; a su vez, la certeza jurídica trajo consigo la creación del marco legal para el desarrollo de las instituciones responsables de la elaboración, instrumentación y vigilancia del cumplimiento de las políticas públicas y las leyes; en ese sentido, la legislación vigente no incluía ninguna regulación de la actividad petrolera, debido a que no se sabía de la existencia de estos recursos en territorio noruego.

En 1963, con la declaración de soberanía sobre la plataforma continental de Noruega, así como de los recursos que en ella se encontrasen, el gobierno de Einar Gerhardsen

¹⁵ Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental, [en línea], Dirección URL: <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/189-plataforma-continental.pdf>, 1958, p. 1.

¹⁶ *Idem.*

(1955-1965) decretaba que solamente el Rey, representado por el gobierno, estaba autorizado para expedir licencias de exploración y producción¹⁷.

Con el decreto del 31 de mayo de 1963, el gobierno de Noruega permitía la preparación de las primeras exploraciones por parte del capital extranjero; los acuerdos logrados con Gran Bretaña, Dinamarca y la U.R.S.S. dejaban libre el camino para poder llevar a cabo las primeras actividades petroleras sin la intervención de un tercer Estado inconforme.

El éxito mostrado por las decisiones tomadas por el gobierno tenía fundamento en las acciones llevadas a cabo por la vecina Dinamarca en torno a las actividades petroleras. A diferencia de Noruega, el gobierno danés había diseñado su sector petrolero de tal manera que las actividades de hidrocarburos estuvieran en manos de un monopolio privado, lo cual demostró una gran ineficiencia.

Lo que en la actualidad se conoce como el “modelo petrolero noruego” no es sino un conjunto de prácticas que han ido construyendo un esquema de gobernanza en torno a este sector. El proceso mediante el cual se otorgaron los primeros permisos de exploración y de extracción aseguraba la participación estatal y el aprovechamiento de la técnica de las empresas. Las primeras negociaciones entre el Estado noruego y las empresas extranjeras fueron llevadas con relativa facilidad y rapidez.

El entonces Ministro de Comercio, Jens Evensen, conformó un bloque de las empresas que pretendían incursionar en el sector petrolero, de esta forma, el gobierno negoció con una sola entidad de miembros con intereses comunes. El gobierno estaba interesado en que participaran la mayor cantidad de empresas petroleras extranjeras para que de esta forma ingresara al país mano de obra calificada, además de las

¹⁷ Gobierno de Noruega, Norway's oil history in 5 minutes, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.regjeringen.no/en/topics/energy/oil-and-gas/norways-oil-history-in-5-minutes/id440538/>, [consulta: 24 de mayo de 2016].

divisas necesarias para mantener una balanza comercial estable¹⁸.

Las reglas con las que jugaban tanto las empresas petroleras como el gobierno, permitían que este último fuera recuperando una parte del bloque que había sido asignado, de esta forma, si las compañías deseaban quedarse, debían pagar regalías, además de un impuesto sobre las ganancias netas. De esta forma, en 1965 se celebró la primera ronda de concesiones con un total de 22 bloques. De acuerdo con Helge Ryggvik, “la posición de Noruega en la década de 1960 era muy similar a la que frecuentemente experimentan los países pobres del sur [...] Noruega se encontraba en una débil posición de negociación”¹⁹.

Se estableció que la forma en las que las empresas podrían explotar la riqueza petrolera fuera mediante la adjudicación de bloques en la plataforma continental. El Parlamento de Noruega emitió un decreto mediante el cual se constituía el marco regulatorio, así como el procedimiento para la expedición y adjudicación de licencias para la exploración y explotación de los recursos petroleros que fueran encontrados.

Cabe señalar que durante la primera ronda se otorgaron la mayor cantidad de licencias en la historia de ese país, pues se adjudicaron un gran número de bloques, es decir, un total de 22 licencias fueron concedidas para un total de 78 bloques. No hubo participación estatal.

La división de la plataforma continental se llevó de tal forma que se conformaran cuadrantes y bloques, cada una de las zonas marítimas está dividida en cuadrantes de un grado de longitud por un grado de latitud. Los cuadrantes en el Mar del Norte se numeran del 1 al 36, mientras que en el mar de Noruega y el mar de Barents se numeran por longitud y latitud.

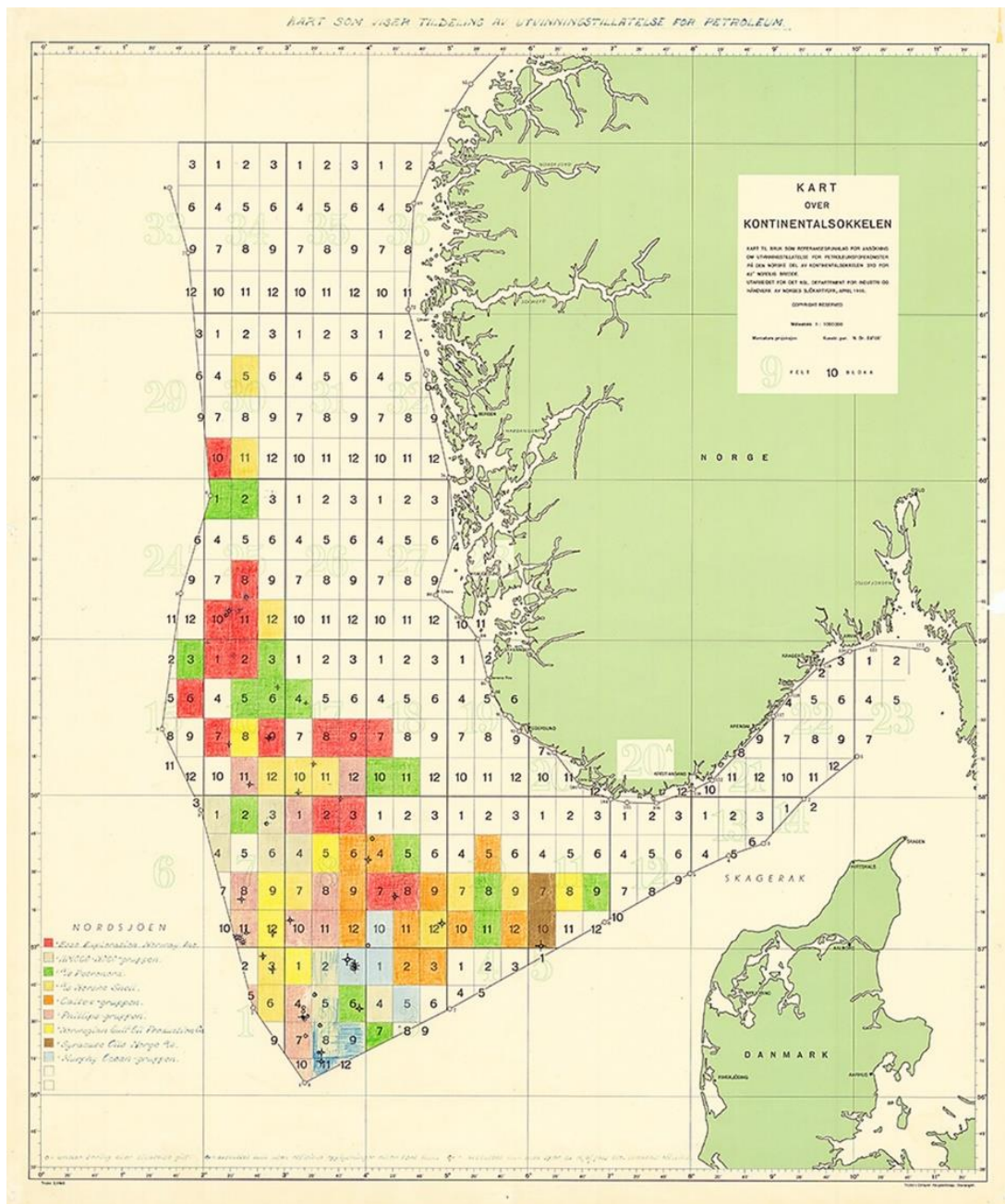
Durante la primera ronda, se permitió la participación grupal de empresas. Algunas compañías extranjeras invitaban a colaborar a firmas noruegas de las áreas de

¹⁸ *Ibíd.* p. 17.

¹⁹ *Ibíd.* p. 19.

transporte y logística, así se aseguraban una imagen pública más favorable que ayudara a sus intereses. La subasta de los bloques se llevó a cabo de tal manera que se obtuviera el mayor beneficio económico para el país.

Mapa 1. Primera Ronda de Licitaciones Petroleras de Noruega (1965).



Obtenida de: <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/norways-petroleum-history/>

Las licencias otorgadas garantizaban a las empresas el derecho a explorar, perforar y extraer los hidrocarburos que fueran encontrados en cada uno de los bloques. En

ese sentido, las primeras exploraciones resultaban negativas, pues no se encontraban recursos. Fue hasta 1966 que se encontró el primer pozo viable, pero no se contaban con los recursos técnicos para hacerlo comercialmente factible²⁰. El pozo Balder necesitaría 30 años más de desarrollo para poder obtener petróleo y gas.

En este punto, el pesimismo reinaba en el ambiente. Las compañías extranjeras comenzaban a dudar de la viabilidad de continuar la exploración en mar noruego. La posición del gobierno para hacer que las empresas cumplieran a término su licencia resultaba infructuosa.

El anuncio, por parte de Philipps Petroleum, del descubrimiento de un pozo comercialmente viable en 1969, cambió radicalmente el panorama. El Parlamento cobró fuerza en su posicionamiento frente a las compañías. Al igual que durante sus primeros años de vida independiente, la suspicacia del gobierno hacia las empresas privadas provocó el distanciamiento de estas, así, la elaboración de las políticas públicas sin la injerencia de las opiniones de las compañías foráneas.

De acuerdo con Luis Roberto Rodríguez Pardo^{21 22}, este distanciamiento de las empresas extranjeras y la falta de actores nacionales involucrados directamente en las incipientes actividades petroleras permitió que el esquema resultante fuera uno en el que existía una fuerte participación y control por parte del Estado en las actividades que más tarde se convertirían en el motor para toda la economía de Noruega.

El proceso de la primera ronda permitió al gobierno conseguir las herramientas necesarias para las negociaciones en rondas subsecuentes, de esta forma, en la segunda ronda se incluyeron demandas de participación gubernamental directa en las

²⁰ Ministerio de Petróleo y Energía, *Norway's Petroleum History*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/norways-petroleum-history/>, consultado el 20 de mayo de 2016.

²¹ Luis Roberto Rodríguez Pardo es Ingeniero Civil por la Universidad de Cambridge. Tiene una maestría en ingeniería Sísmica de la Universidad de Berkeley, California, E.E.U.U. Es egresado del Instituto de Altos Estudios de la Defensa Nacional (IAEDEN). En 1996 obtuvo una maestría en estudios latinoamericanos de la Universidad de Oxford y en 2000 obtuvo el doctorado en economía política de la misma universidad.

²² Luis Roberto Rodríguez, *op. cit.* p. 11.

actividades petroleras. El gobierno asumía una parte del costo de exploración y explotación cuando las prospecciones petroleras resultaran comercialmente viables.

Se acordó que los ingresos obtenidos por las actividades petroleras se destinaran al beneficio de todo el país, esta medida se logró mediante un consenso político que abarcó todo el espectro ideológico de Noruega. De esta forma, el gobierno se aseguraba de tener un fuerte control estatal mediante la participación de empresas nacionales y el cobro de impuestos, cuya tasa rondaba el 80%²³.

El diseño institucional del periodo formativo de la industria petrolera noruega resultó en dos órganos consultivos supeditados al gobierno, sin injerencia en la toma de decisiones, que recaía directamente en el Ministerio de Industria. El primero de ellos era el Consejo Petrolero como asesor para la estrategia en la materia; el segundo se constituyó dentro del Departamento de Minas de ese mismo ministerio y se encargaba de toda la parte administrativa.

La estrategia del Consejo Petrolero se basaba en la protección de la soberanía noruega mediante el aumento y mejora de la supervisión del gobierno en la industria y el aseguramiento de la recaudación de la mayor cantidad de ingresos de este sector.

Los primeros años de actividad petrolera en Noruega permitieron al sector obtener experiencia para poder sentar las bases para la construcción de un sistema de gobernanza con entidades públicas que regularan las actividades de las compañías petroleras. Hacia principio de la década de 1970 se va haciendo patente la necesidad de un cambio en la configuración del sector. El sistema resultado de las primeras incursiones en el sector petrolero comenzaba a mostrar signos de agotamiento.

Los últimos años de la década de 1960 se caracterizaron por una serie de movimientos a escala internacional que buscaban una transformación del sistema y la población de Noruega no estuvo exenta de recibir esa influencia. Helge Ryggvik señala²⁴ que la

²³ Olav Wicken, en Jan Fagerberg, David Mowery, Bart Verspagen, *op. cit.*, p. 319.

²⁴ Helge Ryggvik, *op. cit.* p. 24.

versión noruega de las manifestaciones de 1968 tuvo un corte más nacionalista, pues el país se encontraba en la coyuntura de un posible ingreso a la Comunidad Económica Europea (CEE), lo cual generó descontento popular y llevó al gobierno a la necesidad de realizar un referéndum.

La radicalización de la política en el país no fue ajena a la estrategia petrolera. El ministro de Industria del gobierno de Per Borten (1965-1971), Arve Johnsen, planeaba que la empresa Norsk Hydro se convirtiera en la empresa petrolera nacional con el 50% de capital privado²⁵, sin embargo, esta idea no prosperó por la vuelta al poder del Partido Laborista.

Javier H. Estrada²⁶ establece que a diferencia de la línea seguida por la mayoría de los países de la OPEP, cuyos gobiernos decidieron nacionalizar la industria petrolera, Noruega optó por darle acogida a las empresas extranjeras con marcos jurídicos donde el Estado controlaba el sector²⁷. Así, la cooperación en esta industria resultaría atractiva tanto para el gobierno, como para el sector privado.

1.1.2 Periodo de crecimiento y bonanza económica (1972-1986)

El final del gobierno de Per Borten (1965-1971) supone el regreso de la izquierda al poder y de las políticas de regulación estatal. La victoria del Partido Laborista en las elecciones de 1971 resultó en una revisión de las políticas petroleras del país.

De acuerdo con los informes comisionados por el gobierno de Per Borten al Parlamento, existía el temor por la aparición de la “enfermedad holandesa”, es decir, la petrolización de la economía lo cual erosiona las demás actividades económicas creando una dependencia de los ingresos generados por los hidrocarburos.

²⁵ *Ibidem*. p. 25.

²⁶ Javier H. Estrada es consultor internacional en asuntos energéticos, ha sido Comisionado de la Comisión Reguladora de Energía (1996-2002) y presidente de la Asociación Mexicana para la Economía Energética (2003-2005)

²⁷ Javier H. Estrada, *El Modelo Petrolero Noruego*, [en línea], México, México, noviembre 2006, Dirección URL: http://www.analiticaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf, consultado el 27 de junio de 2016, p.2.

Esto dio pie a que se limitara la producción a 90 toneladas de petróleo crudo equivalente y se regulara las ganancias obtenidas por la actividad petrolera. De la misma forma limitar la exploración sirvió como instrumento para evitar la petrolización de la economía. Ambos instrumentos de control ocuparon un lugar que resultaba crítico para la conducción del sector.

En esta nueva etapa, nuevamente se recurrió a Jens Evensen para que fuera el encargado de la reconfiguración del sector petrolero noruego. El comité creado se encargaría de revisar y evaluar las experiencias de algunos otros países petroleros. Una vez hechas las evaluaciones correspondientes, el comité, presidido por Jens Evensen, presenta sus recomendaciones al Ministerio de Industria, quien a su vez las incorpora a los proyectos que se enviarían al Parlamento.

La nueva estructura de gobierno partía de la necesidad de crear órganos que se encargaran de tres responsabilidades básicas²⁸:

1. La formulación de políticas públicas
2. Brindar asesoría técnica especializada en la materia
3. La comercialización de los bienes y servicios propios del sector

De esta forma, se creó el Departamento de Petróleo y Minas dentro del Ministerio de Industria, quien se encargaría de la formulación de las políticas públicas petroleras y sometería a la consideración del Parlamento sus decisiones. El fortalecimiento de esta oficina permitió tener un mayor peso en la toma de decisiones, así como la libertad necesaria para la elaboración de la estrategia de hidrocarburos.

La responsabilidad de asesoramiento técnico recayó en el Directorio Petrolero de Noruega, sus actividades se vinculaban al área de asesoramiento y asistencia técnica al Ministerio de Industria. Este órgano contaba con su propia junta de gobierno, sin embargo, no tenía voz ni voto ante el Parlamento. Las recomendaciones emitidas por

²⁸ Luis Roberto Rodríguez, *op. cit.*, p. 13.

el Directorio eran turnadas al Ministerio correspondiente.

Por último, se decidió la creación de una empresa petrolera de propiedad estatal que fungiera como brazo comercial del sector, así como instrumento de política pública y palanca de desarrollo industrial y económico del país; aunado a ello, la compañía serviría como protector de los intereses comerciales del Estado frente a las petroleras extranjeras que se habían establecido. La nueva petrolera nacional recibió el nombre de Statoil.

De esta forma, el esquema bajo el que se desarrollarían las actividades petroleras quedaba basado en tres pilares con características y funciones específicas; esto coadyuvó a que el gobierno pusiera manos a la obra para comenzar a competir con las empresas privadas extranjeras establecidas en Noruega. Se volvía fundamental el desarrollo de capacidades, tanto técnicas, como políticas, humanas y financieras.

La posición nacionalista, pero a la vez abierta a la inversión extranjera, permitió a Noruega comenzar a consolidar una industria petrolera, aunado a ello, la crisis petrolera de 1973 dio al gobierno recién instalado un amplio margen de acción política que aprovecharía para consolidar el sector petrolero nacional.

La relación entre la recién creada Statoil y el gobierno debía ser fijada lo antes posible para que, de esta forma, participara en las subsecuentes rondas de licitaciones. Dado que la empresa no sólo funcionaba como ente comercial sino como un instrumento de política pública y desarrollo, el gobierno se vio en la necesidad de hacer modificaciones al acta constitutiva para que se rindieran cuentas no sólo de sus actividades comerciales, sino también de las implicaciones políticas de sus actividades.

Debido al alza en los precios del petróleo como resultado de la crisis de 1973, los ingresos del gobierno aumentaron considerablemente, por lo que se decidió que la mitad de esos ingresos fueran dirigidos a los gastos del gobierno, mientras que la

mitad restante se invirtieran en proyectos en el exterior, así, se aseguraba la entrada de divisas al país y se cumplían con los planes de desarrollo social.

El nuevo sistema mostraba un creciente y robusto cuerpo jurídico que daba certeza a los participantes. En este periodo se puede observar la proliferación de comités que se encargaban de estudiar y analizar cuanto era necesario, de esta forma se consolidaba el *expertise* noruego en cuestiones técnicas y operativas. La vinculación de las actividades petroleras con la academia sentó las bases de los conocimientos teóricos y prácticos que darían sustento a la industria.²⁹

Uno de esos comités parlamentarios es de gran importancia para entender el contexto en el que se desarrollaba la industria. Como resultado de las deliberaciones de esa comisión, surgió una recomendación al Parlamento en la que se delineaban perfectamente los objetivos para de la industria petrolera en 10 puntos:

- “asegurar la gobernanza y el control nacional sobre todas las actividades que se lleven a cabo en la plataforma continental de Noruega;
- Noruega debe convertirse en un actor independiente en el suministro de petróleo crudo;
- se deberá desarrollar un nuevo sector industrial basado en la actividad petrolera;
- dicho desarrollo deberá partir de las actividades existentes y deberá de tomar en cuenta la protección al medio ambiente como algo necesario;
- el gas que sea utilizable no deberá de dejarse quemar;
- como regla general, los depósitos de petróleo deberán de ser llevados a territorio noruego;
- el Estado debe de contribuir a la construcción de un sector petrolero integrado;
- se debe de constituir una empresa estatal...³⁰”

Como podemos observar, la construcción de un sector industrial petrolero en Noruega estaba considerado como una prioridad. Helge Ryggvik supone que estas acciones van más allá de la simple tarea del cobro de impuestos a empresas extranjeras, el

²⁹ Javier H. Estrada, “El caso de StatoilHydro en Noruega” en Barquín Álvarez, Manuel; Treviño Marino, Francisco J. (Coordinadores) *La Infraestructura Pública en México (Regulación y Financiamiento)*, México, IJ-UNAM, 2010, p. 291.

³⁰ Helge Ryggvik, *op. cit.* pp. 32-33. [Traducción propia]

compromiso es la creación de un sistema de manejo de recursos naturales socialmente responsable³¹.

La primera gran prueba para las instituciones recién creadas fue convertir a Statoil en un participante activo de los pozos recién descubiertos. Las acciones del gobierno estaban encaminadas a dar la totalidad de la operación de dichos pozos³², sin embargo, resultó ser algo demasiado ambicioso para una empresa recién creada con nula experiencia. Se optó porque participara en el tercer proceso de licitaciones (1974) junto con empresas como ESSO, Conoco, Mobil y Shell con quienes compartiría el campo Statfjord, de tamaño comparable a Ekofisk.

Es en esta tercera ronda en la que se introduce un cambio sustancial. Como se ha mencionado anteriormente, la coyuntura internacional en materia energética de aquella época estaba centrada en la crisis petrolera de 1973. El efecto inflacionista de la decisión tomada por la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) obligó al gobierno en Noruega a reconsiderar su posición en cuanto al porcentaje de impuestos que debían pagar las compañías.

La decisión tomada se basaba en una estrategia de mantenimiento de buenas relaciones con dichas empresas. Inicialmente, se planteó un impuesto del 40% sobre las ganancias del sobreprecio petrolero, incluyendo las licencias otorgadas en las primeras dos rondas, sin embargo, las petroleras accedieron a sólo un 25% sobre las utilidades netas³³. Aunado a ello, hacer retroactiva una ley podría hacer que algunas compañías dejaran de invertir en Noruega.

Desde una perspectiva externa, Noruega fue muy afortunada en cuanto a que las negociaciones para la tercera ronda de licencias coincidieran con los booms petroleros, lo cual favoreció notablemente la posición negociadora del Estado ante las compañías multinacionales.³⁴

³¹ *Ídem.*

³² Luis Roberto Rodríguez, *op. cit.*, p. 18.

³³ *Ibidem.* p. 19

³⁴ *Ídem.*

La tercera ronda se caracteriza por ser una de las más largas en su duración, pues los requisitos para poder acceder a una licencia se habían tornado más exigentes. Si durante las primeras dos rondas el gobierno noruego se apoyó en la experiencia de las empresas extranjeras para la conformación del sector, durante la tercera ronda se decidió que las empresas foráneas sólo podrían obtener hasta un 50% del valor de la propiedad del bloque asignado, mientras que la mitad restante quedaría en manos del Estado. Esta ronda se realizó entre 1974 y 1977 y se otorgaron veinte bloques en total.

Esta estrategia obedecía a la búsqueda del fortalecimiento de las capacidades nacionales, pues se obligaba al Estado a la formación de capital humano en todas las áreas del sector de manera tal que fuera competitivo; en ese sentido, resultaba de mayor importancia tener una posición negociadora sólida frente a las empresas extranjeras, en lugar de obtener grandes cantidades de ingresos.

La bonanza económica que experimentó Noruega durante esta época fue de tal magnitud que para la cuarta ronda se otorgaron 70 bloques en licencias. El impuesto sobre las actividades petroleras ascendió al 35%, así como las exportaciones petroleras y no petroleras, además de la producción de crudo, sin embargo, esto trajo consigo un costo político: a mayores ingresos petroleros, mayor dependencia estatal de Statoil y más poder y margen de maniobra para la empresa.

Es en este punto en el que ocurren tres sucesos que guardan vital importancia: la solicitud de Benín para asesoramiento técnico de sus recién descubiertos recursos petroleros³⁵, la creación de un fondo de estabilización macroeconómico y el crecimiento de la influencia de la empresa petrolera nacional en el aparato estatal.

Estos tres hechos marcan una transición que se ve directamente influida por el primer shock petrolero. A pesar de que a nivel internacional los precios de los hidrocarburos se ven afectados, el caso de los ingresos noruegos se ve alentado por una serie de devaluaciones que el gobierno ordenó con el propósito de seguir siendo competitivos

³⁵ Helge Ryggvik, *op. cit.*, p. 39.

en este sector.

Por otra parte, el informe entregado al Parlamento por uno de los tantos comités petroleros recalca la necesidad de la creación de un fondo de estabilización económica que se crearía a partir de los enormes ingresos que el sector proporcionaba a las arcas públicas. El objetivo de este fondo era la amortización de la deuda externa en términos netos, el ahorro de una parte del ingreso petrolero en el exterior, así como evitar un “sobrecalentamiento” de la economía por las actividades petroleras, es decir, se tomaban medidas contracíclicas³⁶.

Por último, el hecho de que un Estado solicite a otro la asistencia técnica necesaria para el desarrollo de su industria energética por recursos recién descubiertos no resulta importante en sí misma. La importancia radica en el hecho de que la industria petrolera noruega era de reciente creación, así como los órganos de gobierno y los entes reguladores, sin embargo, la imagen de este sector en particular ante el mundo resultaba positiva.

En el caso de Statoil, las grandes cantidades que resultaban de las actividades petroleras daban a la empresa cierta injerencia en la formulación de políticas y en la toma de decisiones al interior del gobierno. Ello despertó el recelo del Parlamento, pues si se continuaba con esa línea y no se hacía algo al respecto, “la combinación de la magnitud económica de Statoil junto con su posición preponderante dentro del proceso de toma de decisiones conducirán a una concentración de poder en una compañía de naturaleza comercial”.³⁷

A pesar del creciente temor, el gobierno reconocía la necesidad de una compañía nacional fuerte que hiciera contrapeso a las empresas extranjeras, por lo que se planteó darle autonomía comercial. La separación de Statoil del aparato

³⁶ Mark C. Thurber, Benedicte Tangen Istad, *Norway's Evolving Champion: Statoil and the Politics of State Enterprise*, [en línea], Estados Unidos, 21 de mayo de 2010, Dirección URL: http://pesd.fsi.stanford.edu/publications/norways_evolution_champion_statoil_and_the_politics_of_state_enterprise, consultado el 25 de mayo de 2016.

³⁷ Luis Roberto Rodríguez, *op. cit.*, p. 22.

gubernamental resultaba potencialmente peligrosa, pues la empresa había sido concebida como un instrumento político, así como un ente comercial.

El dilema residía en cómo darle la autonomía necesaria para que se llevaran a cabo las actividades comerciales propias de una empresa, pero sin perder la rectoría de lo que había sido concebido como un instrumento potenciador de desarrollo nacional.

La respuesta a esta cuestión fue mediante la separación de la participación estatal de cada una de las licencias otorgadas en dos cuentas y la pérdida de los privilegios que había logrado obtener la empresa desde su creación en 1972.

Como se ha mencionado, la bonanza en los precios del petróleo dio a Statoil un enorme poder económico, lo que a la postre derivaría en la adquisición del poder político con el que la empresa presionaría al gobierno; si el gobierno restringía las ganancias de Statoil, de esta manera tendría un mejor control sobre la compañía al restarle poder económico a su capital político.

Es de esta manera en la que se creó un instrumento de inversión denominado Participación Financiera Directa del Estado³⁸ (SFDI). “La creación de la SFDI fue la solución noruega al perenne problema de muchos países petroleros: ¿cómo mantener el control político sobre los flujos de ingresos?³⁹”. La SFDI se convirtió en un segundo apartado en la contabilidad de Statoil que recibiría el 75% de la participación estatal de las licencias.

De esta forma, se buscaba contrarrestar el peso político y económico de la empresa petrolera. Los términos bajo los que quedaron establecidos los SFDI dejaban margen de maniobra para la operación Statoil.

La constitución de una nueva entidad que manejara los enormes ingresos petroleros resultaba contraproducente, pues sólo se estaría cambiando de manos el problema,

³⁸ Mark C. Thurber, Benedicte Tangen Istad, *op. cit.*, p. 16.

³⁹ Andreas R. Dugstad Sanders, Pål Thonstad Sandvik, *Avoiding the Resource Curse: Democracy and Natural Resources in Norway since 1900* en Marc Badia-Miró, Vicente Pinilla, Henry Willebald, *Natural Resources and Economic Growth: Learning from History*, Reino Unido, Routledge, 2015, p. 322.

esto habría generado una fragmentación del sector petrolero, lo que a la postre significa el debilitamiento del mismo.

Es importante mencionar que Statoil no es la única empresa petrolera noruega que estaba involucrada en el sector. Saga Petroleum y Norsk Hydro, de propiedad privada y mixta respectivamente, competían en la arena de las licencias sin ningún privilegio; ambas empresas se encontraban al margen de Statoil.

Las limitaciones a los privilegios de Statoil, sumado el recorte a sus ingresos, produjeron que la creciente influencia que iba adquiriendo se viera limitada. Tanto a Saga Petroleum, como a Norsk Hydro se le abrirían las oportunidades para que tuviesen una participación mayor. El informe del Parlamento no. 46 establece que:

es importante que el proceso de toma de decisiones se organice de forma tal que presente diversos puntos de vista, de forma que se exponga, en la medida de lo posible, las verdaderas razones de quienes están a cargo del proceso... sin embargo, los intereses del Estado y de Statoil no siempre irán en paralelo... es importante evitar situaciones en las que Statoil pueda promover sus propios intereses bajo la ficción de estar salvaguardando los intereses de la sociedad.⁴⁰

De esta forma, se fortalece la presencia de estas dos empresas petroleras, además de robustecer las capacidades del Directorado Noruego de Petróleo.

Más allá de que las acciones emprendidas por el gobierno estaban encaminadas a limitar el poder adquirido por Statoil, resultó, en los hechos, en una liberación a la empresa. Al separar los ingresos del gobierno de los de la petrolera, se eliminó el límite de su crecimiento patrimonial y se le concedió la operación de las prospecciones petroleras viables de explotación, lo cual redujo los costos de operación y las inversiones riesgosas dejando a la SFDI con la obligación de realizar enormes inversiones en las exploraciones y, posteriormente, en los pozos viables de explotaciones comercial.

⁴⁰ Informe del Parlamento no. 73 (1983-1984) en Luis Roberto Rodríguez, *op. cit.*, p. 28

A decir de Mark C. Thurber y Benedicte Tangen Istad⁴¹, la creación de la SFDI, aunado a los casos de corrupción por los excesivos gastos en una refinería de BP, obligaron a la renuncia del “hombre fuerte” de Statoil, Arve Johnssen. La llegada de Harald Norvik como director de Statoil dio la oportunidad de un giro en la estrategia corporativa; se trató de diferenciar a la petrolera de la imagen del gobierno y de la misma Noruega.

Hasta ese momento, el contexto internacional del mercado petrolero se había mantenido con precios al alza, lo que beneficiaba a los productores de petróleo y el mismo contexto había creado un ambiente propicio para el desarrollo del sector, sin embargo, las condiciones cambiarían y la necesidad de un ajuste económico en la industria petrolera a escala mundial se haría patente; Noruega no sería la excepción.

1.1.3 Reestructuración y Ajuste (1986-1996)

Hacia mediados de la década de 1980, las decisiones tomadas por la OPEP tendrían enormes repercusiones para todos los productores de hidrocarburos. Básicamente, esta organización decidió mantener su cuota de mercado en lugar de hacer un apuntalamiento de los precios; es decir, se condujo a una oferta de petróleo que superaba a la demanda de este producto, lo que significó un drástico descenso en los precios⁴².

El efecto causó estragos en la economía de Noruega, pues el sistema tributario estaba diseñado de tal forma que se pudieran captar los excedentes de los sobrepuestos, sin embargo, no había ninguna medida especial en caso de que los precios cayeran abruptamente. “La combinación de estímulos internos y externos a la economía, bajo un gobierno cuyas políticas de desregulación fueron diseñados para romper los principales pilares del modelo noruego, produce una serie de efectos sin paralelo

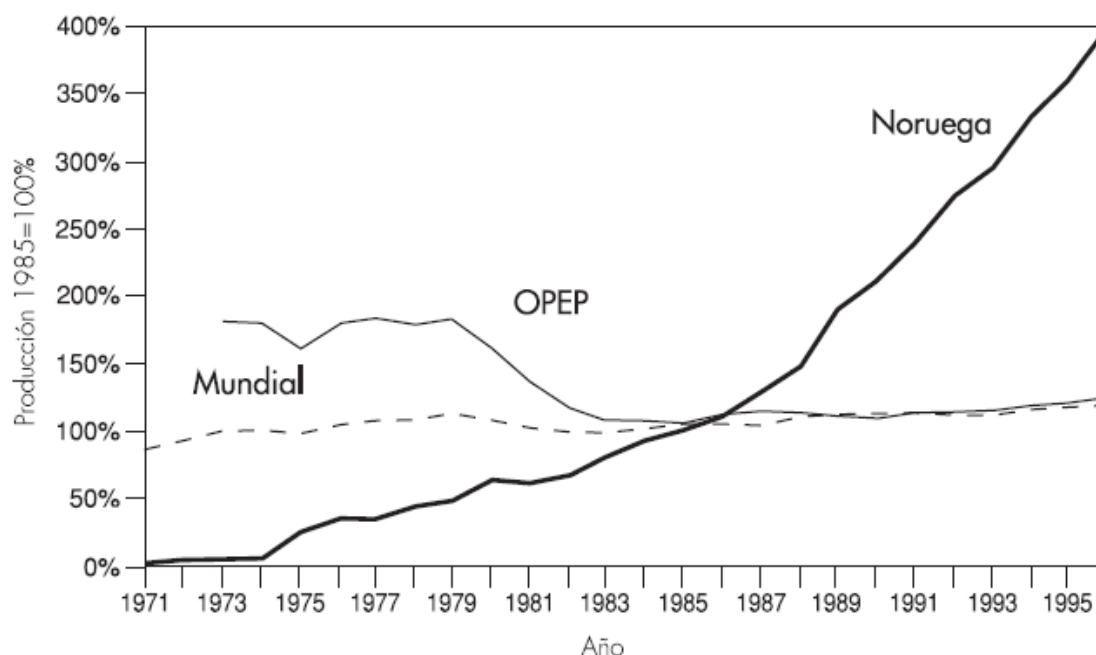
⁴¹ Mark C. Thurber, Benedicte Tangen Istad, *op. cit.*, p. 16.

⁴² Isaac F. Palacios, “La Guerra Comercial Petrolera de 1986: Principales Causas y Efectos”, *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 18, núm. 70, secc. Artículos, México, IIE-UNAM, 1987, p. 14.

desde el periodo entreguerras.”⁴³

En este panorama se hizo evidente la vulnerabilidad y dependencia económica de la industria petrolera noruega, por lo que el gobierno aplicó un programa de ajuste macroeconómico con el objetivo de reducir el déficit petrolero. Se planteó la necesidad de diversificar las exportaciones de tal forma que se minimizara el impacto de la crisis.

Gráfica 1. Producción petrolera Noruega y OPEP 1971-1995.



Obtenido de Jan Faberger, Ådne Cappelen, Lars Mjøset, *Structural change and economic policy: the Norwegian model under pressure*.

A pesar de los ajustes y recortes que golpearon fuertemente la economía de Noruega, la conformación del complejo petrolero-industrial entre Statoil, los concesionarios, contratistas, gobiernos locales y las empresas privadas obstaculizaron la diversificación de las exportaciones con la intención de acelerar las inversiones en el sector. Aunado a ello, la reducción de las ganancias de la compañía, significó una caída en los ingresos gubernamentales y el aumento de las deudas de la empresa petrolera.

⁴³ Jan Faberger, Ådne Cappelen, Lars Mjøset, *Structural change and economic policy: the Norwegian model under pressure*, [en línea], Noruega, febrero 1992, Dirección URL: <http://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/archive/wpno456-1992.pdf>, consultado el 2 de junio de 2016.

En ese sentido, el sector petrolero fue el que recibió las inversiones más cuantiosas con el objetivo de defender la participación de los hidrocarburos noruegos frente a los productores de la OPEP. Mientras que los países de la OPEP reducían su producción con la intención de mantener altos los precios, Noruega aumentaba su producción.

De esta forma, la crisis petrolera de 1986 benefició al sector petrolero de Noruega. La reducción de la producción de la OPEP permitió al sector energético posicionarse como uno de los más importantes a nivel mundial aumentando considerablemente su cuota de mercado. La retórica cooperación con la OPEP para apuntalar los precios se quedó en eso, en retórica. De esta forma, Statoil se convertiría en la segunda petrolera más grande del mundo, detrás de ARAMCO, y la más importante fuera de la OPEP⁴⁴.

Es importante mencionar que después de la crisis petrolera de 1986, la economía noruega se vio sumergida en una profunda recesión debido a las políticas de desregulación implementadas por el gobierno conservador de la época y el entorno internacional adverso. La economía pasó de tener un superávit en 1985 a un preocupante déficit al año siguiente⁴⁵.

La crisis económica que atravesaba Noruega tendría como resultado una profunda recesión que se vería reflejada en la disolución del gobierno conservador y la conformación de un gobierno laborista. El nuevo gobierno realizó varias modificaciones a los impuestos petroleros y eliminó la participación estatal en la prospección de nuevos pozos, de esta forma:

el sistema impositivo noruego discrimina a favor de las compañías con campos en etapa operativa, puesto que todos los costos de inversión en los nuevos campos pueden ser cargados al ingreso corriente generado por los campos productivos. Este sistema tiende a disuadir la entrada de nuevos participantes, de modo que el grupo de compañías que operan en la plataforma continental noruega se ha convertido en un club bastante restringido de unos veinticinco miembros⁴⁶.

⁴⁴ Luis Roberto Rodríguez, *op. cit.*, p. 31.

⁴⁵ Jan Faberger, Ådne Cappelen, Lars, Mjøset, *op. cit.*, p. 11.

⁴⁶ Luis Roberto Rodríguez, *op. cit.*, p. 32.

Esto se traduce en la obligación a las empresas a un largo compromiso que deriva en fuertes inversiones, creación de infraestructura, investigación y desarrollo en tecnología, así como la exploración a fondo de la plataforma continental noruega en busca de más yacimientos.

Los ingresos de la SFDI provenientes de acuerdos aprobados antes de 1986 sirvieron para amortiguar las consecuencias económicas de la crisis petrolera de ese año, sin embargo, desde 1986 hasta 1989 el flujo de dinero en la caja de la SFDI se volvió negativo.

En un panorama de precios petroleros bajos y recesión económica, se retomó la necesidad de la creación de un fondo estabilizador para casos de crisis. A pesar de que la propuesta de dicho fondo había sido planteada desde años atrás por un comité parlamentario, sería hasta 1990 cuando se exteriorizaría de nuevo al pleno del Parlamento este proyecto.

Es interesante observar cómo el aumento de los precios durante el inicio de la última década del siglo pasado como resultado de la invasión de Iraq a Kuwait significó el alza de las ganancias petroleras para Noruega, por ende, de los ingresos del gobierno⁴⁷, sin embargo, estas ganancias no fueron utilizadas para el financiamiento de las actividades gubernamentales, sino que fueron destinadas a pagar la deuda externa en la que había incurrido el país en la década de 1970.⁴⁸

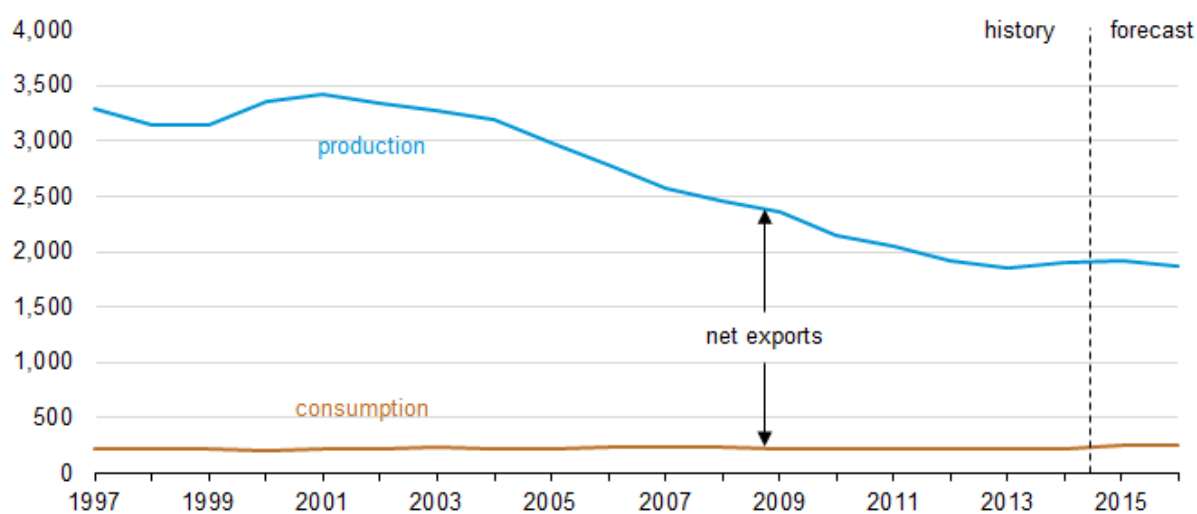
El fondo petrolero de Noruega fue creado en 1990 con el propósito de dar un manejo coherente a los objetivos de largo plazo de la política económica a los ingresos provenientes del sector petrolero. Las primeras inversiones del fondo fueron realizadas hasta 1995, pues el principal accionista era la SFDI. Esto coincide con el ingreso positivo que registraba por la estabilización de la economía y la recuperación

⁴⁷ Andreas R. Dugstad Sanders, Pål Thonstad Sandvik, en Marc Badia-Miró, Vicente Pinilla, Henry Willebald, *op. cit* p. 322.

⁴⁸ Luis Felipe Céspedes C., David Rappoport W., El Fondo Gubernamental de Petróleo de Noruega, [en línea], Chile, Santiago, abril 2006, p. 1, Dirección URL: <https://core.ac.uk/download/files/153/6642087.pdf> , consultado el 9 de junio de 2016.

de los precios internacionales del petróleo.

Gráfica 2. Exportaciones petroleras de Noruega 1997-2014.



Fuente: U.S. Energy Information Administration⁴⁹.

Estos depósitos correspondieron a las medidas anticíclicas tomadas como parte del plan de reajuste económico para potenciar de nueva cuenta el crecimiento, de esta forma, se evitaba que el gobierno tuviera acceso a las cuantiosas ganancias petroleras. “Los recursos que se acumularían en el Fondo debían proceder de los impuestos y tasas provenientes de las operaciones petroleras, las ganancias directas generadas por la PFDE, los dividendos anuales de Statoil, y la venta de ciertas participaciones estatales en las operaciones petroleras.⁵⁰”

Originalmente, los lineamientos de inversión se establecieron de tal manera que sirvieran como un instrumento estabilizador en caso de una crisis económica como la que sufrió Noruega después de 1986. Se propuso que la cartera de inversión se constituyera en bonos de moneda extranjera, de esta forma se mantendría un acceso a divisas en caso necesario y se evitaba que la oferta inundara de coronas noruegas el mercado por los cuantiosos ingresos petroleros, así se controlaba el impacto de la

⁴⁹ U.S. Energy Information Administration, *Norway Energy Analysis*, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=NOR> , consultado el 16 de junio de 2016.

⁵⁰ Luis Roberto Rodríguez, *op. cit.*, p. 37

inflación en la economía.

Al recuperarse los precios de los hidrocarburos, las ganancias de la SFDI y los ingresos petroleros aumentaron, así como también los ingresos destinados al Fondo. En 1997 se decidió que se flexibilizaran los lineamientos de inversión con el objetivo de variar el portafolio de inversiones. Luis Roberto Rodríguez argumenta que el cambio sustancial en la política del Fondo de Pensiones se debió al aumento de dichos ingresos, por lo que la prioridad se comenzó a considerar la opción de cambiar de giro el instrumento financiero:

En otras palabras, se hizo claro que la función principal del Fondo sería más de acumulación que de estabilización. Por ello, los lineamientos de inversión se flexibilizaron de modo que el Fondo pudiera invertirse en un portafolio diversificado de títulos foráneos (bonos y acciones) teniendo en cuenta un horizonte de inversión de mediano y largo plazo con el objeto de optimizar el rendimiento ajustado al riesgo⁵¹.

Las decisiones tomadas por el gobierno en materia económica y en política petrolera permitieron la relajación del proteccionismo establecido desde el descubrimiento de los recursos de hidrocarburos en la plataforma continental noruega.

Resulta de suma importancia el anuncio hecho por el CEO de Statoil, Harald Norvik, a inicios de la última década del siglo XX, pues se ponía de manifiesto la capacidad y voluntad de la empresa petrolera de competir en el mercado internacional. Es por ello que se firmó una alianza entre la empresa británica BP y la compañía nacional de Noruega.

La alianza tenía como objetivo colocar a Statoil en distintos países en los que operara BP. El mayor reto era aparecer ante los ojos del mundo de tal forma que se diferenciaron los intereses de ambas petroleras; por una parte, dejar de lado la mala reputación que la empresa británica había dejado al fungir como instrumento de política exterior de Gran Bretaña y por el otro, mostrar las capacidades de Statoil como

⁵¹ *Ídem.*

una empresa consolidada en el sector⁵².

Durante la primera mitad de la década de 1990 no sólo la compañía petrolera nacional sufrió cambios. En general, es posible observar que gran parte del desarrollo de la industria de hidrocarburos se ha logrado mediante el accionar de Statoil, sin embargo, el papel del Directorado Noruego de Petróleo no es tan visible como el del Ministerio de Petróleo y Energía y Statoil.

A pesar de que los tres pilares de la gobernanza petrolera noruega fueron diseñados para mantener un equilibrio entre ellos, lo cierto es que el Directorado Noruego de Petróleo ha quedado relegado a un segundo peldaño, pues al eliminar el Consejo Directivo durante este periodo, y, como se ha mencionado anteriormente, perdió capacidad de voto y voz en la formulación de la política petrolera nacional, convirtiéndolo en una agencia subordinada al Ministerio de Petróleo y Energía⁵³.

1.1.4 Actualidad (1996-presente)

Hacia finales de la década de 1990 y principios del nuevo milenio, la explotación de recursos petroleros se encontraba en su punto más alto al alcanzar cerca de los 3.50 millones de barriles diarios en la plataforma continental noruega, este punto de madurez de los campos petroleros de Noruega había llegado con la madurez de las instituciones creadas para la regulación de estas actividades⁵⁴.

Por otra parte, se había iniciado el debate sobre el futuro de la política petrolera: los partidos de centro e izquierda sostenían que el aumento en las actividades extractivas traería como consecuencia inestabilidad económica, por lo que poner un límite a éstas serviría como un elemento estabilizador, además de prolongar la vida útil de los yacimientos y, por ende, de los ingresos petroleros al Fondo, a Statoil y al gobierno mismo.

⁵² Helge Ryggvik, *op. cit.*, p. 102.

⁵³ Norwegian Petroleum, *State Organization of Petroleum Activities*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/state-organisation-of-petroleum-activities/>, consultado el 16 de junio de 2016.

⁵⁴ *Ídem.*

Por su parte, los laboristas argumentaban que una extracción acelerada de hidrocarburos maximizaría el valor de los ingresos petroleros, pues, debido a los avances tecnológicos, el eventual descubrimiento de un sustituto para los hidrocarburos no era descabellado, si esto llegase a ocurrir, las reservas de este mineral perderían drásticamente su valor teniendo un efecto *spill-over* sobre la economía nacional, por lo que el ahorro de los excedentes petroleros en el Fondo recién creado serviría cuando las reservas se agotaran.

La total estabilización de los precios e ingresos petroleros trajo consigo el debate de la dirección que debía tomar la política petrolera de Noruega. Aunado a esto, el pensamiento neoliberal, aunque débil en Noruega, se había instalado en las élites políticas y económicas de este país⁵⁵ y desde allí se impulsaba la desregulación de las actividades petroleras.

La dirección que había tomado Statoil, bajo la dirección de Olav Hjell, como empresa estatal estaba dirigida a una parcial privatización con el objetivo de hacerla más eficiente y para financiar sus gastos operativos. Las nuevas rondas de licencias brindaban una mayor presencia a las empresas extranjeras dentro del sector.

Harald Norvik había impulsado la integración de Statoil como una empresa comercial más, a partir de esta decisión, la privatización de la compañía petrolera era sólo cuestión de tiempo. A diferencia de la época de Arve Johnsen al frente de Statoil, los contratistas locales no podían esperar que se les diera un trato preferencial. Las condiciones para que esto sucediera se dieron a finales de la década de 1990.

Helge Ryggvik establece que la privatización parcial de la compañía nacional noruega siguió el modelo establecido por el gobierno de Margaret Thatcher en cuanto a la venta de la Compañía Nacional Británica de Petróleo (BNOC) en la década de 1980⁵⁶, es decir, se parte de la división del valor accionario de la empresa para hacer ventas

⁵⁵ Helge Ryggvik, *op. cit.*, p. 105.

⁵⁶ *Ibidem*, p. 101.

parciales hasta llegar a la liquidación total de la petrolera.

Tanto en los círculos internos y externos en los que se movía Statoil, se rumoraba que se podría ganar presencia dentro de la empresa, si esta fuera privatizada⁵⁷, sin embargo, esto no podría presentarse como un elemento políticamente correcto que iniciara el proceso de privatización; por lo que se recurrió al argumento de la expansión internacional de la empresa como motivo para una privatización.

Resulta interesante la propuesta de privatización, puesto que se solicitaba vender la empresa junto con los activos de la SFDI. Sin lugar a dudas, la venta a petroleras extranjeras de los activos de Statoil y del portafolio de inversiones hubiera significado un duro golpe para los ingresos del fondo. Esto se evidencia en la mayor libertad que otorgaría el gobierno para que la compañía elegiera el grado de participación en las nuevas rondas de licencias y en sus intervenciones en el extranjero.

En ese sentido, la libertad dada a Statoil le permitió hacer algunos cambios en cuanto a su participación con otras empresas extranjeras a fin de optimizar sus operaciones y maximizar las ganancias, aunado a la cooperación con la petrolera británica BP dio un giro a la administración de los recursos.

La redefinición del papel de Statoil como una empresa con filosofía comercial de carácter social permitió que una parte de las ganancias continuaran siendo destinadas al presupuesto gubernamental y otras para el óptimo funcionamiento de la compañía.

De esta forma, en 2001 el gobierno decidió poner en venta un 30% de su participación accionaria dando inicio a la privatización parcial de la corporación, “en paralelo con la privatización, el gobierno hizo una declaración de intenciones en la que se establece que Statoil debe ser dirigida únicamente sobre la base del beneficio económico⁵⁸.”

Se estableció que la empresa se manejara como una transnacional más, sin tener un objetivo político o de desarrollo nacional. El fin último de la despolitización de Statoil

⁵⁷ *Ibidem*, p. 106.

⁵⁸ *Ibidem*, p. 103.

obedece a la lógica de no permitir intromisiones en asuntos gubernamentales por parte de un privado, mucho menos de un extranjero cuando las acciones de la empresa salieran a la venta en la bolsa de valores de Nueva York y Oslo.

Asimismo, el Parlamento decidió vender el 21.5% de las inversiones de la SFDI, el 15% de esa venta fue hecha a Statoil y el restante 6.5% fue repartido entre varios compradores extranjeros⁵⁹. En ese mismo año el Parlamento encarga a la empresa la venta del petróleo que corresponde al gobierno, en conjunto con su propia producción⁶⁰.

La venta de algunos activos de la SDFI se debe a la necesidad del gobierno de separar, una vez más, las ganancias petroleras y evitar que sean utilizadas como parte del gasto, es por ello que se optó por la creación de la empresa PETORO; dicha compañía se encargaría de administrar esos recursos en representación del Estado. Durante 2004 y 2005 se vendieron nuevamente acciones de Statoil. En la actualidad permanece como propiedad de la nación el 70.9% de las acciones⁶¹.

Después de la privatización parcial de Statoil, la producción de la compañía petrolera comenzó su declive⁶². La maduración de las instituciones llegó con la de los pozos petroleros. A partir de una propuesta del Ministerio de Petróleo y Energía al Parlamento se comenzó a manejar la idea de la fusión de Statoil y de la división de petróleo y gas de Norsk Hydro en una nueva compañía.

La falta de competitividad en la que había caído Statoil durante la primera década del siglo XXI la había alejado de los grandes petroleras transnacionales, esto se ve reflejado en las inversiones fallidas que habían recortado las utilidades netas y pusieron en entredicho la viabilidad económica de la empresa⁶³.

⁵⁹ Norwegian Petroleum, *Norway's Petroleum History*, [en línea], , Noruega, Dirección URL: <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/norways-petroleum-history/>, consultado el 21 de junio de 2016.

⁶⁰ *Ibidem*, p. 13.

⁶¹ *Idem*

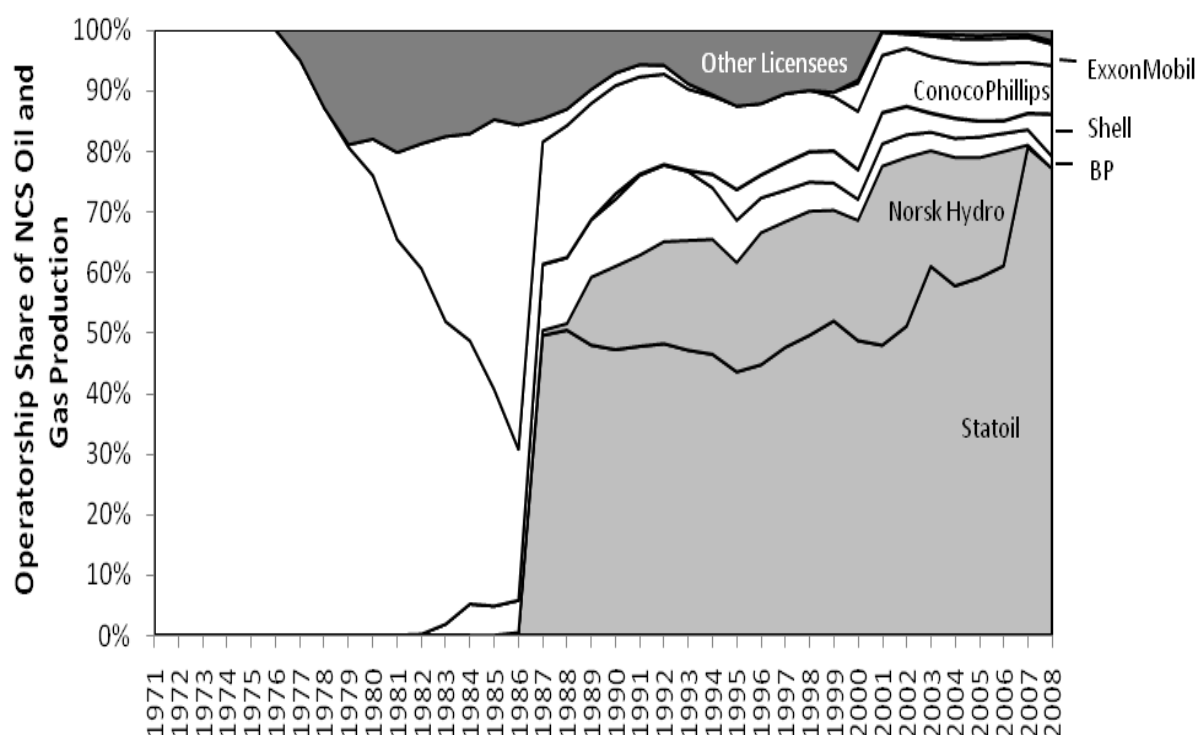
⁶² *Vid.* Gráfica 2, p. 33ser.

⁶³ Helge Ryggvik, *op. cit.* p. 109.

Según el Ministerio de Petróleo y Energía, dicha propuesta se basa en la idea de que mediante la fusión y:

la combinación de los recursos y el conocimiento de las empresas, se contribuirá a la creación de una empresa financiera y tecnológicamente viable, la cual, será un actor internacional más fuerte de lo que las dos empresas podrían ser por separado. La nueva empresa se encontrará en mejores condiciones para desarrollarse y para responder a los cambios y desafíos que enfrenta la industria del petróleo, mientras que también proporciona una mejor base para el desarrollo de valor a largo plazo para sus propietarios⁶⁴.

Gráfica 3. Empresas participantes en la extracción de petróleo de la plataforma continental noruega 1971-2008. Porcentaje de participación.



Fuente: Ministerio de Petróleo y Energía de Noruega⁶⁵.

Originalmente se pensó en la fusión con alguna empresa extranjera, sin embargo, esto representaba algunos problemas políticos, pues desaparecería la única empresa noruega capaz de competir con las petroleras foráneas. Como resultado de esta

⁶⁴ Ministerio de Petróleo y Energía, *Propuesta No. 60 al Parlamento*, [en línea], p. 10, Noruega, Dirección URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/vedlegg/storting-proposition-no-60.pdf>, consultado el 22 de junio de 2016. Traducción propia.

⁶⁵ Mark C. Thurber, Benedicte Tangen Istad *op. cit.* p. 14.

fusión, la empresa recién creada surgió como el actor dominante en el sector petrolero de Noruega⁶⁶.

En la actualidad, el esquema de gobernanza petrolera de noruega ha alcanzado un grado de madurez que ha sido tomado en cuenta por diversos países que buscan poner en práctica algunos de los principios de los que depende la estabilidad y eficiencia de la industria petrolera en Noruega.

1.2 Diseño institucional del sector petrolero de Noruega: Entidades Gubernamentales

Como se ha podido observar, una de las características del marco institucional bajo el que se desarrollan las actividades petroleras en Noruega es la división de funciones específicas para entes específicos, de tal manera que cada una de las instancias desarrolle capacidades focalizadas en su campo de acción.

Javier H. Estrada establece que el sector petrolero de Noruega ha crecido a partir de los siguientes puntos básicos en su /evolución⁶⁷:

- Dirección Nacional desde el inicio.
- Estrictas normas de seguridad.
- Que el negocio petrolero no erosione otras actividades económicas.
- *Know how* noruego.
- Competencia y cooperación.
- Extraer la renta sin dañar al petróleo.

La forma en la que fueron concebidas las instituciones fue resultado de una serie de decisiones tomadas a lo largo de los años y de la experiencia obtenida por otros países, tales como Reino Unido, Países Bajos y Dinamarca, en sus respectivos sectores petroleros. “En última instancia, el Modelo es un sistema de visiones y de políticas que definen la dirección y los ajustes a las leyes y a las instituciones.”⁶⁸

⁶⁶ Helge Riggvik *op. cit.* p. 109.

⁶⁷ Javier H. Estrada en Barquín Álvarez, Manuel; Treviño Marino, Francisco J. (Coordinadores) *op. cit.* p. 292.

⁶⁸ Javier H. Estrada, *op. cit.* p. 3.

De esta manera, los actores que rigen el desarrollo del sector provienen directamente del sector gubernamental. Básicamente, son el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo quienes tutelan las normas que gobiernan la industria. El marco jurídico que regula las actividades relacionadas a los hidrocarburos es proporcionado por el Parlamento, mientras que el Poder Ejecutivo se encarga de los anuncios concernientes a nuevas rondas de licitaciones, así como de la administración general de los recursos por medio de distintas dependencias.

A su vez, de las dependencias del Poder Ejecutivo de Noruega surgen organismos de asesoramiento técnico en materia de hidrocarburos, medio ambiente, asuntos laborales y seguridad industrial. En el último nivel jerárquico se encuentran las compañías petroleras, tanto estatales, como privadas que, en conjunto con los operadores e inversionistas, conforman este último nivel.

Aunque las actividades realizadas por las autoridades laborales y financieras no tienen una injerencia en el desarrollo del sector energético, resulta importante su inclusión para dar un panorama general de la totalidad de los actores involucrados en el sector.

Como lo muestra la siguiente gráfica, hay una división de competencias y funciones, con ello se delimitan los ámbitos de acción de cada una de las instituciones, desde la formulación de política pública, acción que recae en las instancias cuya capacidad de decisión es el de un Ministerio (Finanzas, Petróleo y Energía) o el Parlamento, hasta los aspectos comerciales, cuya responsabilidad es de Statoil, la empresa petrolera nacional, así como ámbitos técnicos, representados por agencias auxiliares como el Directorado Noruego de Petróleo o la Autoridad del Seguridad Petrolera.

Por lo tanto, y habiendo hecho la acotación anterior, la organización jerárquica del sector queda de la siguiente forma:



Gráfica 4. Gestión del Sector Petrolero.

Fuente: Javier H. Estrada, “El caso de StatoilHydro en Noruega”⁶⁹

1.2.1 Parlamento (Stortinget)

El Parlamento es la instancia última y definitiva en la toma de decisiones del sector petrolero de Noruega. Desde el descubrimiento de los hidrocarburos en las costas, el Parlamento ha tenido un rol decisivo, pues de él emanan el conjunto de leyes que regulan el accionar de sector energético en su conjunto. “El Parlamento determina las políticas a seguir en las actividades de exploración y explotación del crudo.”⁷⁰

El sistema de gobernanza petrolera de Noruega está basado en el Acta no. 72 de 1996, también conocida como *Petroleum Act* o Acta Petrolera. Desde el decreto real de 1965 en el que se establecía la soberanía de la plataforma continental noruega, se observa una evolución del marco normativo mediante la inclusión de diversos temas, tales como el medio ambiente, los mecanismos de adjudicación de licencias, responsabilidades de los órganos de gobierno y otras regulaciones.

⁶⁹ Javier H. Estrada, *op. cit.* p. 294.

⁷⁰ Daniel Romo Rico, Fernando Pérez Téllez, Rolando V. Pérez Jiménez, “La industria petrolera noruega. ¿Experiencias aplicables para México?”, *Mundo siglo XXI*, vol. VIII, no. 30, secc. Artículos y Miscelánea, México, CIECAS-IPN, mayo-agosto 2013, p. 57.

El Acta Petrolera define las responsabilidades de cada institución relacionada con el sector como uno de los pilares sobre los que se asientan las prácticas noruegas. También especifica los mecanismos para que se lleven a cabo las licencias, contiene las disposiciones sobre las que deben basarse las empresas para poder realizar las actividades de exploración y explotación de los recursos.

En complemento con esta reglamentación, se encuentra el código de impuestos petroleros en el que queda fundado el sistema de recaudación fiscal del Estado. En este sentido, el Código ordena el cobro de dos tasas distintas en impuestos directos sobre las actividades petroleras que se lleven a cabo en la plataforma continental noruega⁷¹, la primera de ellas corresponde al impuesto básico por actividades petroleras y el segundo es un impuesto especial sobre las mismas, es decir, 27% y 51%, respectivamente, sobre las utilidades netas de las empresas sin distinción alguna.

Por otro lado, dentro del Parlamento existen comités que se encargan del análisis de los temas que han de ser deliberados en las sesiones del legislativo. En ese sentido, el Comité para Energía y Medio está constituido por 16 miembros del parlamento de distintas facciones y su responsabilidad se limita a los temas relacionados al petróleo, el gas, cuerpos de agua y el desarrollo regional de los mismos⁷².

Es compromiso de cada comité es nombrar a un vocero, quien será el encargado de dar los resultados de los debates internos y análisis al Parlamento o a algún órgano centralizado del poder ejecutivo. Dependiendo de la complejidad o relevancia del tema que se esté tratando, las sesiones de los comités se hacen públicas o privadas.

⁷¹ Deloitte, *Oil and gas taxation in Norway*, [en línea], Reino Unido, Dirección URL: <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Energy-and-Resources/gx-er-oil-and-gas-taxguide-norway.pdf>, consultado el 26 de junio de 2016.

⁷² Parlamento de Noruega, *Acerca del Comité de Energía y Medio Ambiente*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Committees/The-Standing-Committee-on-Energy-and-the-Environment/>, consultado el 26 de junio de 2016.

1.2.2 Ministerio de Petróleo y Energía

El Ministerio de Petróleo y Energía (MPE) fue creado a partir de la necesidad de hacer patente la importancia que el petróleo había tomado en la escena noruega desde la década de 1970, es por ello que en 1997 se decide crear esta dependencia gubernamental.

A pesar de que durante 14 años la administración petrolera estaba localizada en una pequeña oficina al interior de su predecesor, el Ministerio de Industria, la evolución y crecimiento del sector de los hidrocarburos en Noruega dejó en manifiesto la relevancia que esta industria terminaría teniendo.

La principal responsabilidad del MPE es lograr una política energética coordinada e integrada. El objetivo principal es asegurar la creación de valor mediante la gestión eficiente y respetuosa con el medio ambiente de los recursos energéticos de Noruega⁷³. Este ministerio es el principal responsable de anunciar y mediar las rondas de adjudicación de nuevas licencias petroleras y de la administración de los recursos petroleros.

Por medio de la asesoría del Directorado Noruego de Petróleo, quien previamente evaluó el potencial comercial de los nuevos bloques, el MPE acepta o rechaza las propuestas económicas de los grupos que desean participar, ya sea como operadores o socios de los bloques de hidrocarburos.

Las inversiones que el Estado hace en los bloques petroleros son definidas por el MPE, quien analiza caso por caso cada bloque para establecer la parte del bloque que el Estado conserva para sí mismo, ya sea por medio de empresas petroleras en las que se tenga participación accionaria o mediante inversiones directas, jugando las mismas reglas que los particulares y obteniendo las mismas ganancias que ellos.

Noruega posee una amplia red de oleoductos y gasoductos que transportan estos

⁷³ Gobierno de Noruega, *Acerca del Ministerio de Petróleo y Energía*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.regjeringen.no/en/dep/oed/id750/>, consultado el 28 de junio de 2016.

energéticos hacia Europa o a las refinerías asentadas en su territorio, el MPE es el encargado de la administración y supervisión de esta amplia red, así como de determinar la participación privada en este sector.

Como máximo administrador de la riqueza petrolera, el MPE establece los precios de referencia de los hidrocarburos bajo los que basa su sistema de cobro de impuestos. Al retener parte del valor comercial de los bloques asignados, el Estado, a través del MPE, absorbe parte de las fluctuaciones financieras en los precios internacionales, así como asume responsabilidades por errores y accidentes.

Con la última ronda de licencias, anunciada para mayo de 2016, el MPE avanza hacia la explotación de los hidrocarburos más septentrionales de Noruega y se encamina hacia la futura exploración del Ártico.

1.2.3 Órganos Reguladores: El Directorado Noruego de Petróleo y la Autoridad de Seguridad Petrolera

El Directorado Noruego de Petróleo (NPD) es la dependencia que brinda asesoría técnica al Ministerio de Petróleo y Energía para los asuntos concernientes a las actividades dentro del sector, tales como las áreas de exploración, explotación y producción. Como se ha mencionado anteriormente⁷⁴, el NPD carece de autonomía, así como de presencia en la toma de decisiones entre el Parlamento y el Poder Ejecutivo.

Su fundación, ocurrida en 1972, obedece a la necesidad de crear una institución que recolectara el *expertise* que las empresas extranjeras traían a Noruega; esto con la intención de crear el propio a partir de este e irlo desarrollando con el paso del tiempo.

“El objetivo primordial del Directorado de Petróleo de Noruega es contribuir a la creación de los mayores valores posibles para la sociedad de las actividades de petróleo y gas mediante una gestión prudente de los recursos basada en la seguridad,

⁷⁴ Vid. p. 25.

la preparación para emergencias y la protección del medio ambiente.⁷⁵”

Para cumplir este objetivo, el NPD emite reglas y recomendaciones para maximizar la renta petrolera de las empresas. Este organismo es el máximo responsable de la contabilización de las reservas del país. Esto resulta de suma importancia para calcular la extracción en años próximos y, de esta forma, computar los ingresos al gobierno por las actividades petroleras.

Las evaluaciones hechas para las rondas de licencias integran información sísmológica. Es preciso resaltar que la participación en la adjudicación de bloques resulta gratuita, pues el gobierno de Noruega pretende que los ganadores sean los consorcios que presenten las mejores propuestas.

Por su parte, la Autoridad de Seguridad Petrolera (PSA) está constituida como un regulador independiente que pertenece al gobierno central. El papel de la PSA como regulador es supervisar la seguridad, la preparación para emergencias y el ambiente de trabajo en las actividades petroleras noruegas en alta mar y en tierra.

Debido al compromiso que Noruega ha asumido en materia medioambiental, esta instancia resulta especialmente relevante para el gobierno. La PSA establece parámetros para la industria petrolera y supervisa que las actividades en este sector se lleven a cabo de manera prudente. Esto implica desarrollar regulaciones, verificar que las compañías cumplan con estas y tomar medidas de cumplimiento si se rompen las reglas.

1.2.4 Statoil

La empresa petrolera nacional de Noruega, *Den Norske Stats Oljeselskap AS* (Statoil), ha jugado un rol definitivo dentro de la construcción y desarrollo del marco institucional de este país. Fundada en 1972 como un instrumento de política y desarrollo nacional, ha evolucionado hasta convertirse en uno de los principales actores en la industria de

⁷⁵ Directorado Noruego de Petróleo, *Acerca del NPD*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <http://www.npd.no/en/About-us/>, consultado el 28 de junio de 2016.

los hidrocarburos alrededor del mundo.

Mediante el desempeño de sus actividades comerciales, ha provisto al gobierno de Noruega de cuantiosos ingresos que han servido como palanca de desarrollo para la conformación de un Estado de Bienestar para la población de ese país.

Mark C. Thurber⁷⁶ y Benedicte Tangen Istad⁷⁷ argumentan que “Noruega tuvo la ventaja de entrar en la era del petróleo con una democracia madura, abierta, así como instituciones burocráticas con experiencia en la regulación de otras industrias de recursos naturales⁷⁸”, lo cual le permitió la creación y crecimiento de Statoil dentro de un contexto de competencia entre empresas internacionales, pero de proteccionismo para las compañías locales.

En la actualidad, esta petrolera tiene intereses en la exploración, extracción y comercialización en más de treinta países alrededor del mundo. Es posible diferenciar tres etapas cruciales en la vida de la compañía: el rol bajo el mando estatal, la privatización parcial y la fusión con la división de energía de Norsk Hydro.

Durante la primera etapa es posible observar que Statoil quedó cobijada bajo la protección del gobierno. Arve Johnsen, CEO fundador de Statoil, negoció fuertemente para obtener una posición privilegiada ante las petroleras extranjeras. Es en estos años en los que hay una transferencia tecnológica de otras empresas y comienza el desarrollo del *know-how* propio.

⁷⁶ Mark C. Thurber es director asociado de investigación en el Programa de Energía y Desarrollo Sostenible en la Universidad de Stanford. Sus líneas de investigación incluyen a los factores institucionales que afectan la difusión de tecnologías, tanto a gran escala, los de infraestructura intensiva para la extracción de recursos o la generación de energía, también estudia el papel de las empresas estatales de energía en los mercados mundiales, centrándose en cómo la estrategia corporativa y el rendimiento de este tipo de empresas está formada por las metas del gobierno y el entorno institucional. Tiene un Ph.D. de la Universidad de Stanford en Ingeniería Mecánica y un B.S.E. de la Universidad de Princeton en Ingeniería Mecánica y Aeroespacial con un certificado de la Escuela Woodrow Wilson de Asuntos Internacionales.

⁷⁷ Benedict Tangen Istand es Consultor Investigador Asociado del Programa de Energía y Desarrollo Sostenible en el Instituto Freeman Spogli de la Universidad de Stanford de Estudios Internacionales. Sus intereses de investigación de incluyen las compañías petroleras nacionales y el desarrollo del mercado europeo de gas natural. Posee una Licenciatura y una Maestría en Administración de la Escuela Noruega de Administración, con especialización en estrategias de mercado de la energía. Desde mediados de 2009 se desempeña como Coordinador del proyecto senior de petróleo de Resource Group AS, una empresa de consultoría de Noruega dentro de la industria de la energía.

⁷⁸ Mark C. Thurber, Benedicte Tangen Istad, *op. cit.* p. 6.

Con Havard Norvik da comienzo la segunda etapa de la compañía. La internacionalización como objetivo dio la pauta para la privatización parcial de la empresa y, con ello, ganar margen de maniobra de los objetivos y decisiones tomadas desde Oslo. La alianza entre Statoil y BP trajo consigo la internacionalización deseada, además de que representaba la opción menos riesgosa y más viable⁷⁹. Con la venta parcial una parte de la participación accionaria estatal, se listó a la empresa en las bolsas de valores de Oslo y Nueva York.

Por último, la fusión con Norsk Hydro se realizó bajo la premisa de tener un solo actor estatal en el sector petrolero, además de conjuntar las capacidades técnicas y económicas bajo una sola organización.

Es en los últimos años en los que Statoil ha buscado convertirse en una empresa totalmente integrada. “Para Statoil, la cuestión clave es la rapidez con que la empresa puede convertirse en un jugador verdaderamente global sin dejar de mantener una gran producción nacional durante el mayor tiempo posible⁸⁰.” Es decir, buscar la manera de ser económicamente viable para mantener sus operaciones en otros países, competitiva ante otras empresas y continuar creando tecnología para su entorno.

1.2.5 Sistema de recaudación de impuestos petroleros

Las actividades de exploración, explotación y comercialización de los hidrocarburos obtenidos de la plataforma continental trajeron consigo la necesidad del gobierno de diseñar un sistema bajo el cual se captarán los impuestos que las petroleras debían pagar por los derechos de explotación que las licencias otorgaban, y al mismo tiempo, de crear una institución para que administrara los ingresos.

La Ley de Tributación de los Depósitos Submarinos de petróleo, o Acta de Tributación Petrolera, data de 1975 y establece que se aplicará a “la exploración y explotación de

⁷⁹ *Ibidem*, p.31.

⁸⁰ *Ibidem* p. 52.

yacimientos submarinos de petróleo y la actividad relativa y el trabajo, incluido el transporte por tuberías del petróleo⁸¹.” Esta ley establece a la plataforma continental noruega como un distrito fiscal obligado a pagar impuestos y justifica la propiedad estatal de los recursos encontrados en el área.

A grandes rasgos, la recaudación de impuestos petroleros en Noruega está basada en el cobro de un impuesto total del 78% sobre las utilidades netas de las empresas petroleras, tanto estatales como privadas. Este impuesto se desglosa en dos: un gravamen general del 27% y otro especial del 51% por excedentes petroleros y actividades de transportación en oleoductos⁸², pues el petróleo es considerado un bien escaso y no renovable.

De esta manera, la industria petrolera contribuye con recursos que sirven para potenciar el desarrollo económico y de bienestar para la población. “Técnicamente, el sistema tributario debe ser simple y proporcionar una manera rentable para asegurar el ingreso del estado anfitrión. Al mismo tiempo, el estado anfitrión debe ser concebido como un "socio confiable " para los compromisos a largo plazo de los inversores privados⁸³.”

La operación del sistema de recaudación de impuestos se lleva a cabo de manera transparente, eficiente y de forma neutral, sin favorecer a la petrolera estatal, Statoil, ni en menoscabo de la iniciativa privada de tal forma que la actividad petrolera sea económicamente redituable antes y después del cobro de impuestos.

Al ser el petróleo un recurso limitado, los grandes beneficios obtenidos deben de ser conducidos al Estado para que sean utilizados en el bienestar social de la población noruega. Uno de los grandes retos que se presenta para cualquier sistema de recaudación fiscal es cómo capturar el beneficio de las actividades petroleras para el

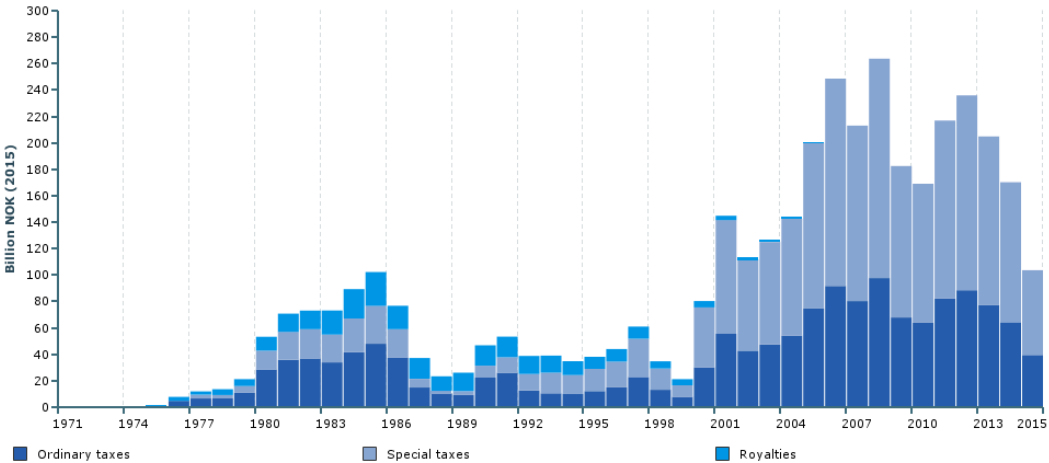
⁸¹ Ministerio de Finanzas, *Ley de tributación de los depósitos submarinos de petróleo*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1975-06-13-35>, consultado el 4 de julio de 2016.

⁸² Jan B. Jansen, Johan B. Bjerke, *Norwegian Petroleum Taxation. An Introduction*, Edit. BAHHR, 2010, p.9.

⁸³ *Ídem*.

Estado, pero, al mismo tiempo, asegurar que el sistema fiscal sea atractivo para las inversiones de las empresas⁸⁴.

Gráfica 5. Flujo neto gubernamental de ingresos/pagos por actividades petroleras (1975-2015).



Fuente: Norwegian Petroleum, Norway's Petroleum History⁸⁵

Como se puede apreciar en el gráfico 5, inicialmente se realizaba un cobro por regalías petroleras, independientemente de los impuestos, sin embargo, las autoridades noruegas decidieron eliminar esta medida para simplificar el pago de impuestos y basarlo sobre las utilidades netas de las empresas.

Las modificaciones de la primera década del siglo XXI al sistema de pago de impuestos están orientadas a la atracción de nuevos inversionistas, puesto que se le conceden ventajas en la deducción de los gravámenes de las actividades de exploración, perforación y explotación.

Por otra parte, la Oficina de Recaudación Petrolera es el cuerpo administrativo dependiente del Ministerio de Finanzas que se encarga de todo lo relacionado con el cobro de impuestos de la renta petrolera. Asimismo, esta oficina conduce una

⁸⁴ Jan B. Jansen, Johan B. Bjerke, *op. cit.* p. 11.

⁸⁵ Norwegian Petroleum, *op. cit.*

evaluación de la situación fiscal y emite recomendaciones para las declaraciones de impuestos.

1.2.6 Participación Financiera Directa del Estado (SDFI) y Petoro

La política de inversiones que se ha desarrollado en Noruega va encaminada al aseguramiento de la propiedad y la participación a largo plazo en las actividades petroleras por parte del Estado, esto lo convierte en el principal inversionista en sectores claves de la economía, como es el caso del sector salud y educación.

Como su nombre lo sugiere, la SDFI es el mecanismo mediante el cual, el Estado retiene una parte del valor de las actividades petroleras de Noruega. Este mecanismo fue instituido en 1985 con dos principales objetivos: restarle poder político a Statoil para evitar que la empresa influyera en la toma de decisiones y para evitar que la economía local sufriera la enfermedad holandesa por los enormes ingresos petroleros. La SDFI es el mayor inversionista en el sector petrolero, pues tiene intereses en al menos 114 licencias de la plataforma continental noruega⁸⁶.

Por su parte, Petoro es la institucionalización de la SDFI, es decir, el Estado creó una empresa que se encargara de administrar el flujo de efectivo proveniente de las ganancias petroleras y es el resultado de la reestructuración de la propiedad estatal de la plataforma continental noruega⁸⁷. Asimismo, esta empresa funciona como un banco de inversiones para el sector, de esta forma, las inversiones se realizan a través de Petoro y no de Statoil; esta última privatizada parcialmente.

La responsabilidad de Petoro al frente del portafolio de la SDFI se encuentra concentrada en el cumplimiento de su principal objetivo: crear el máximo valor posible a las inversiones de la SDFI, para ello, se crearon los siguientes mandatos⁸⁸:

⁸⁶ Javier H. Estrada en Barquín Álvarez, Manuel; Treviño Marino, Francisco J. (Coordinadores) *op. cit.* p. 301.

⁸⁷ Ministerio de Petróleo y Energía, *Review of Petoro AS*, [en línea], 2003, Noruega, p. 3. Dirección URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/oed/rap/2003/0002/ddd/pdfv/186345-wood_mackenzie_petoro.pdf, consultado el 11 de julio de 2016.

⁸⁸ *Idem.*

1. Manejo de las inversiones de la SFDI mediante *joint ventures* con otras empresas;
2. Monitoreo del manejo de los intereses de la SFDI por parte de Statoil;
3. Manejo financiero de los libros contables de la SFDI.

Al tener un rol principal en el sector, las actividades de Petoro se limitan a la administración de los activos y pasivos de la SFDI, no puede llevar a cabo actividades en la plataforma continental noruega, ni operar licencias, ni instalaciones; con ello se asegura que el flujo de ingresos del portafolio de negocios sea utilizado únicamente como un instrumento de inversión para el crecimiento y anclaje de las empresas.

1.2.7 Fondo Global de Pensiones de Noruega

Este es, quizá, uno de los más grandes hitos en el desarrollo del modelo petrolero en Noruega, pues representa la seguridad económica de las futuras generaciones de aquel país. El Fondo Global de Pensiones (FGP) fue establecido en 1990 con el objetivo de servir como “un instrumento de estabilización para suavizar los ciclos económicos al ahorrar en época de precios altos del crudo y gastar en épocas de vacas flacas para evitar la recesión en caso de un desplome de precios.”⁸⁹

El FGP es administrado por la División de Inversión del Banco Central Noruego (NBIM) desde su creación. A pesar de que en un principio el Fondo había sido constituido como un agente de estabilización económica, con el correr de los años se transformaría en un instrumento de acumulación y ahorro. En tan sólo 15 años pasó de ser el fondo soberano más pequeño del mundo al más grande inversor del planeta⁹⁰.

De acuerdo con NBIM, el FGP tiene intereses en 78 países y en poco menos de

⁸⁹ Juan Manuel Rodríguez Cendero, Ezster Wirth, *Empresas públicas, fondos soberanos y enfermedad holandesa: el caso de Noruega. Lecciones para economías subdesarrolladas ricas en recursos naturales*, [en línea], España, Madrid, Dirección URL: http://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_1_enferme.pdf, consultado el 11 de julio de 2016.

⁹⁰ David Chambers, Elroy Dimson, Antti Ilmanen, “The Norway Model”, *The Journal of Portfolio Management*, vol. 38, no. 2, secc. Artículos, Estados Unidos, Institutional Investor Journals, Invierno 2012, p. 67

10,000 empresas a lo largo y ancho del planeta⁹¹. La totalidad de los recursos del Fondo se encuentran invertidos en moneda extranjera, de esta manera se mantiene una reserva de divisas en caso de ser necesario, además de minimizar el impacto de los ingresos petroleros en la economía local.

De tal magnitud es el tamaño de la capitalización bursátil mundial del FGP que BBVA calcula que el 1% de sus recursos disponibles representan el 183% del PIB de Noruega para 2015.⁹² El FGP es el caso más exitoso del manejo y gestión de la manera en la que los ingresos producidos por el petróleo, un bien cuya escasez aumenta día con día, puede ser reemplazados, al menos de manera parcial, por el ahorro e inversión sustentable, responsable, con visión de largo plazo y cuyo grado de certidumbre es elevado.

Como se puede apreciar en la Imagen 1, la distribución de las inversiones del FGP se diversifica en distintos sectores, desde empresas cuyas actividades sean socialmente responsables hasta en bienes inmuebles en las mejores zonas de París, Londres y Nueva York. Es decir, las inversiones se realizan bajo esquemas de bajo riesgo y alta ganancia, lo cual, asegura un retorno de la inversión y un interés de 5.6% durante el 2015⁹³ y cuyo valor ha alcanzado las 7,357 mil millones de coronas noruegas⁹⁴.

El Fondo Global de Pensiones no es un ente unitario, en realidad está dividido en dos cuentas diferentes⁹⁵: el Fondo Petrolero Gubernamental y el Fondo Nacional de Esquemas de Seguros. Cabe resaltar que la cuenta petrolera tuvo una subdivisión más relacionada a invertir en actividades cuyos criterios sean favorables al medio ambiente, sin embargo, y como se verá en los párrafos siguientes, fue eliminada para

⁹¹ Norges Bank Investment Management, *The Fund*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.nbim.no/en/the-fund/>, consultado el 11 de julio de 2016.

⁹² BBVA, El caso del fondo soberano noruego, [en línea], España, BBVA Asset Management, 4 de julio de 2015. Dirección URL: https://www.bbvaassetmanagement.com/am/tlwgbineses//ISR_a_Fondo_jul2015_tcm864-555933.pdf, [consultado el 18 de mayo de 2017]

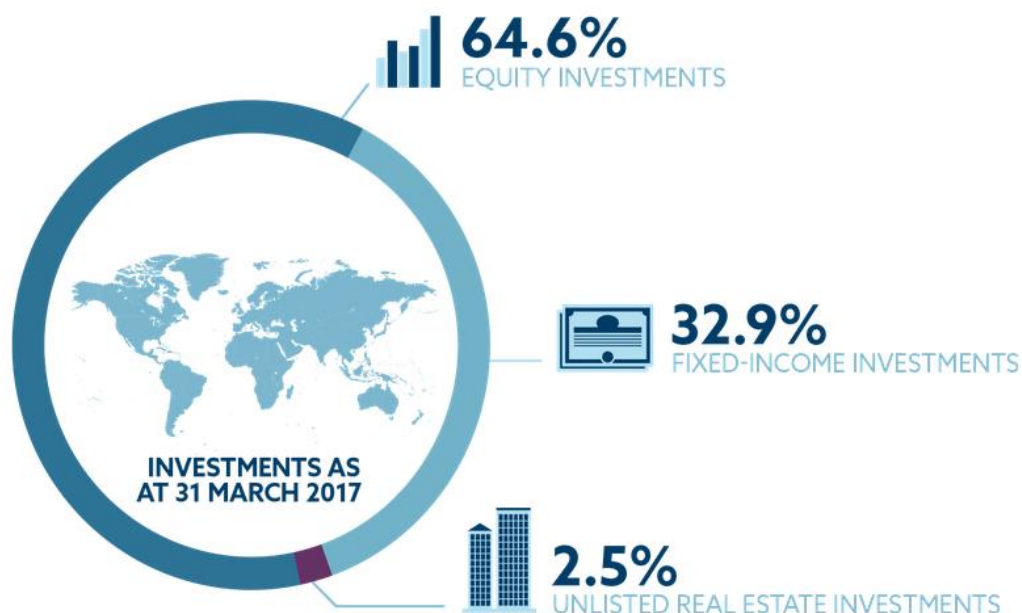
⁹³ Norges Bank Investment Management, *op. cit.*

⁹⁴ *Ídem.*

⁹⁵ Robert Bacon, Silvana Tordo, *Experiencias with Oil Funds*, [en línea] Nueva York, Banco Mundial, junio 2006, Dirección URL: <http://www.earthrights.net/docs/WorldBankResourceRentFunds.pdf>, consultado el 11 de julio de 2016.]

englobar otros aspectos.

Gráfica 6. **Distribución de las inversiones del Fondo Universal de Pensiones del Gobierno de Noruega. 1er trimestre 2016.**



Fuente: Norges Bank, Investment Management Division⁹⁶.

La multiplicidad de ámbitos en los que se invierte el fondo está dirigida a prevenir el eventual corte de los ingresos provenientes de las actividades petroleras, pero de tal forma que los intereses generados por las inversiones sigan haciendo crecer el FGP.

La evolución del FGP lo ha llevado a ser un instrumento económico de la política pacifista del país escandinavo y uno de los más grandes inversionistas en el mundo. En 2004, el Comité de Asuntos Éticos del Fondo Petrolero recomendó al Ministerio de Finanzas la modificación de los criterios de inversión de tal forma que éstas se realizaran de manera responsable.

Estos nuevos lineamientos eliminan de ser sujetos de colocación de fondos por parte

⁹⁶ *Íbidem*. Market Value, Dirección URL: <https://www.nbim.no/en/the-fund/market-value/>, consultado el 15 de mayo de 2017.

de FGP a las compañías tabacaleras y armamentistas, así como de aquellas que violen los derechos humanos fundamentales de los trabajadores, degraden el medio ambiente o incurran en alguna forma de corrupción⁹⁷. El Ministerio de Finanzas toma las decisiones concernientes a este tema e informa al NBIM para que actúe de acuerdo con ellas.

El flujo de dinero acumulado en el FGP sólo puede ser utilizado por el gobierno mediante transferencias hacia el presupuesto público, siempre y cuando este tenga un déficit. Es a partir de estas transferencias que las reservas acumuladas en el Fondo llegan a la población noruega. En un contexto de baja recaudación fiscal, se permite que sea utilizado el 4% del Fondo, sin embargo, resulta excesivo este gasto considerando el tamaño que ha alcanzado en los últimos años.

Por último, se debe señalar que la injerencia del Parlamento o de cualquier otro cuerpo de gobierno es prácticamente nula, pues la ley determina que sólo el Ministerio de Finanzas podrá manejar el Fondo, así como determinar el destino de las inversiones y la tasa de retorno.

Hasta el momento se ha analizado el surgimiento y composición del sector petrolero en Noruega mediante el esbozo del desarrollo de su sector energético con énfasis en el petróleo. Como se ha podido observar, este desarrollo viene marcado por la fortaleza y madurez de su sistema político, en especial de las instituciones reguladoras del sector.

En el desarrollo del siguiente capítulo, se podrá entrever que las condiciones del desarrollo del contexto petrolífero mexicano y su industria han sido del todo diversas, incluso adversas, lo cual contrasta en gran medida con lo hasta ahora analizado.

⁹⁷ *Ídem.*

Capítulo 2

**El estado del sector petrolero
mexicano previo a la reforma
energética de 2013**

2. El estado del sector petrolero mexicano previo a la reforma energética de 2013

2.1 Desarrollo de la industria petrolera mexicana

La utilización de los recursos hidrocarburíferos tiene su origen con la población prehispánica, sin embargo, para efectos de esta investigación, resulta innecesario remontarse en el tiempo hasta esa época, por lo que se procederá a hacer el análisis correspondiente a partir del siglo XIX, cuando comenzó a ser comercialmente viable, además de empezar a usarse por sus propiedades como lubricante y combustible.

Resulta de suma importancia señalar que la propiedad de los recursos mineros se encontraba en manos de la nación mexicana hasta 1892, cuando se cambió la legislación en la materia para pasar la propiedad de las riquezas minerales a los dueños de tierras. Se hace patente el predominio del capital extranjero en la naciente industria petrolera en esta primera etapa del sector como resultado de las leyes establecidas por los gobernantes de la época.

2.1.1 Antecedentes y primeros años (1863-1938)

De acuerdo con Joel Álvarez de la Borda, la historia del petróleo en México se remonta a 1863 con el descubrimiento de un yacimiento superficial en Tabasco por parte de Manuel Gil⁹⁸ y las primeras ordenanzas mineras de la época de Maximiliano de Habsburgo en las regiones de en Tabasco, norte de Veracruz, sur de Tamaulipas, Estado de México, Istmo de Tehuantepec y Puebla, sin embargo, ninguna de ellas prosperó.

A pesar de ello, la Compañía de Petróleo del Golfo de México fue la primera en extraer y refinar este hidrocarburo para después ponerlo a la venta⁹⁹. La rudimentaria maquinaria con la que trabajó dicha compañía produjo de tres a cuatro barriles diarios,

⁹⁸ Joel Álvarez de la Borda, *Crónica del Petróleo en México: de 1863 a nuestros días*, México, Archivo Histórico de PEMEX, 2006, p. 15.

⁹⁹ *Ídem*

de los que se lograron refinar alrededor de doscientas latas de queroseno¹⁰⁰, un combustible que se utilizaba como fuente de luz. Debido a lo pequeña que resultaba la producción de la Compañía de Petróleo del Golfo de México es considerada como una pionera en el ramo. La primera compañía comercialmente viable fue establecida en los primeros años del siglo XX; de propiedad inglesa, El Águila, se consolidó como la empresa dominante en el panorama petrolero local, aunque a la postre, pasaría a ser propiedad de la petrolera internacional Royal Dutch-Shell.

El México del siglo XIX se caracterizó por la falta de caminos y de medios de transporte efectivo y barato para transportar las mercancías a los centros de población, aunado a ello, no existía una demanda lo suficientemente fuerte en el mercado interno que pudiera consumir los bienes producidos, esto dificultó que el negocio petrolero resultara redituable, aunado a ello, la falta de tecnología y mecanismos de financiamiento que respaldaran sus inversiones y les proporcionara el flujo de caja necesario propició el fracaso de los primeros proyectos petroleros.

Los primeros esfuerzos resultaron infructuosos para los inversionistas, sin embargo, sólo 20 años después se pondría en marcha la industria petrolera mexicana en manos extranjeras, estadounidenses e ingleses principalmente. Esto obedece a razones geográficas, comerciales y políticas¹⁰¹ pues los descubrimientos de los yacimientos en Texas alentó a la búsqueda de más recursos del lado mexicano por ser la prolongación natural de estos; por otra parte, las grandes empresas comenzaban a necesitar petróleo para su producción, por lo que se volvió materia prima de muchos procesos, la exportación de capitales de ambos países se había convertido en una manera de obtener ganancias a bajo costo y, por último, México, como parte de América Latina, se constituye como la principal esfera de influencia de los Estados Unidos.

¹⁰⁰ Joel Álvarez de la Borda, *op. cit.*, p. 16.

¹⁰¹ Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1981, p. 1

Durante el gobierno del Gral. Porfirio Díaz (1876-1911) se promulgó la primera legislación específica para el caso petrolero. “El 24 de diciembre de 1901, el gobierno de Porfirio Díaz expidió la primera Ley de Petróleo que faculta al Ejecutivo a otorgar [...] los baldíos y terrenos que [...] tiene reservado la nación.¹⁰²” Mediante esta ley fue concedida a los particulares la posibilidad de comprar y expropiar, por hecho o por derecho, terrenos con posibilidades de extracción; además les fue concedida la posibilidad de traer al país toda la maquinaria necesaria para el desarrollo de la industria con la exención de todos los impuestos de importación correspondientes.

De acuerdo con datos de Jaime Cárdenas Gracia¹⁰³¹⁰⁴, la producción de petróleo en México durante 1901 fue de apenas 10 000 barriles diarios, sin embargo, apenas diez años después se aumentó a más de 12 millones de barriles, de los que se exportaba aproximadamente el 80% de la producción. Los grandes descubrimientos de yacimientos de hidrocarburos concordaron en gran medida con el aumento de la demanda mundial de este producto, pues coincidía con el auge de la innovación en el motor de combustión interna.

Dado a que la industria petrolera era novedad para aquella época, el cobro de impuestos no estaba del todo estipulado, mucho menos sistematizado. La producción de hidrocarburos no reflejaba prácticamente ningún beneficio al país, pues los impuestos pagados por las compañías extractoras fueron de apenas de 26 000 pesos en un año¹⁰⁵ por concepto del impuesto del timbre.

Los primeros años presentan una falta de estructura institucional, esta situación no era ajena a la realidad que vivía el país en esa época. A su vez, las concesiones otorgadas por la Ley Petrolera de 1909, que sustituía a la expedida hacía menos de

¹⁰² Jaime Cárdenas Gracia, *En defensa del petróleo*, México, IIJ-UNAM, 2009, p. 13.

¹⁰³ Jaime Cárdenas Gracia es Doctor en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y por la Universidad Complutense de Madrid. Tiene especialidad en Derechos Humanos y Ciencias Políticas. Ha sido *Visiting Fellow* en la Universidad de Yale y *Visiting Researcher* en la Universidad de Georgetown. Es Investigador del CONACYT, nivel III e Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM de tiempo completo.

¹⁰⁴ *Ídem*.

¹⁰⁵ *Ibidem*. p. 14.

una década, dejaba en claro que la propiedad de las riquezas del subsuelo eran del dueño del terreno, lo que a la postre significó la salida de los beneficios obtenidos de esos recursos hacia el extranjero¹⁰⁶. El predominio de las empresas extranjeras era tal que el porcentaje de capital mexicano invertido en las actividades petroleras, en comparación con el extranjero era irrisorio, puesto que rondaba entre el 1% y el 3%¹⁰⁷.

El inicio de la Revolución Mexicana significó una fecha que repercutió en la construcción de marcos jurídicos que a la postre derivarían en las primeras instituciones. La llegada a la presidencia de Francisco I. Madero trajo consigo cambios en los gravámenes de las actividades de las empresas petroleras. Como se ha mencionado, las actividades se encontraban concentradas en manos del capital extranjero y su aportación al presupuesto federal era ínfima.

Esta situación derivó en la adopción de un nuevo impuesto especial sobre la producción de petróleo, es decir, se creó un gravamen de 20 centavos por cada tonelada de hidrocarburo extraída, 3 centavos por barril. La reacción de las empresas instaladas en el país llevó a que estas solicitaran la intervención del gobierno de los Estados Unidos, quien presionó al gobierno mexicano para que el nuevo impuesto no entrara en vigor, objetivo que logró.

La intención del gobierno mexicano era la de la generación del registro de las empresas petroleras que se encontraban instaladas en el país, pues no se sabía cuántas eran, la superficie que abarcaban, su producción, sus reservas o sus exportaciones¹⁰⁸. De esta manera se constituyó el primer intento de regular las ganancias obtenidas por los hidrocarburos nacionales.

Resulta importante este primer intento de registro de las actividades petroleras, pues, en un país cuya economía estaba constituida principalmente por las actividades agrarias, el petróleo no jugaba un papel preponderante al interior, sino hacia el

¹⁰⁶ *Ibidem*. p. 16.

¹⁰⁷ Lorenzo Meyer, *op. cit.* p. 6.

¹⁰⁸ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.* p. 15.

mercado externo¹⁰⁹. A decir de Lorenzo Meyer¹¹⁰, los nexos que unían la economía nacional con la inversión extranjera estaban fundamentados en la coyuntura que se vivía y es posible resumirlos en tres factores principales:

1. Los descubrimientos de los yacimientos del Golfo de México y su cercanía con los grandes puertos de esta zona del país;
2. El aumento de la demanda externa debido a la I Guerra Mundial (1914-1918) y la debilidad del mercado interno, propia de una economía eminentemente agraria;
3. El auge del motor de combustión.

La decena trágica (1913) dio la oportunidad a las empresas extranjeras de acabar con las presiones gubernamentales para fiscalizar sus activos. El ascenso del Gral. Victoriano Huerta a la presidencia de la república significaba una nueva oportunidad para el capital privado de continuar con los privilegios con los que había actuado desde su llegada, por lo que brindó su apoyo para que llegara al poder, sin embargo, la posición del gobierno de Estados Unidos frente al gobierno de Huerta fue la de un contundente rechazo. Durante el periodo de Huerta, la clase política mexicana, específicamente la diputación chiapaneca propuso la creación de un organismo petrolero estatal que absorbiera a las compañías extranjeras¹¹¹.

La salida de Huerta y el arribo de Venustiano Carranza y los constitucionalistas al poder planteó una política de corte nacionalista en todos los ámbitos de la estructura administrativa del Estado. Los primeros pasos rumbo a la nacionalización de los recursos petroleros se dieron cuando la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria propuso medidas para la reivindicación nacional de los recursos combustibles minerales en favor de la nación. De la misma manera, se creó por orden presidencial la Comisión Técnica del Petróleo para la evaluación como órgano

¹⁰⁹ Lorenzo Meyer, *op. cit.* p. 8

¹¹⁰ *Ídem.*

¹¹¹ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.* p. 17.

consultivo en la materia.

Al respecto, el encargado de esta secretaría, Luis Cabrera, proponía que el Estado tuviera participación en este sector y la búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento para la industria. Ambas instituciones se encargaron de la seguridad industrial del manejo de productos petroleros, así como del cobro de impuestos.

Estos primeros intentos de institucionalización del nacionalismo carrancista suponen el inicio de la creación de un andamiaje institucional. Las primeras comisiones técnicas comenzaban a surgir, así como los primeros cuerpos de inspectores petroleros. El orden jurídico creado por el gobierno de Venustiano Carranza previo al Congreso Constituyente de 1917 serviría como base para la redacción del Artículo 27 de la nueva constitución y para la expropiación petrolera que llegaría diez años más tarde.

Tabla 1. Producción petrolera de México. (1901-1937)

Años	Producción (barriles)	Años	Producción (barriles)
1901	10 345	1920	157 068 678
1902	40 200	1921	193 397 587
1903	75 375	1922	182 278 457
1904	125 625	1923	149 584 856
1905	251 250	1924	139 678 294
1906	502 500	1925	115 514 700
1907	1 005 000	1926	90 420 973
1908	3 932 900	1927	64 121 142
1909	2 713 500	1928	50 150 610
1910	3 634 080	1929	44 687 887
1911	12 552 798	1930	39 529 901
1912	16 558 215	1931	33 038 853
1913	25 692 291	1932	32 805 496
1914	26 235 403	1933	34 000 830
1915	32 910 508	1934	38 171 946
1916	40 545 712	1935	40 240 563
1917	55 292 770	1936	41 027 915

1918	63 828 326	1937	46 906 605
1919	87 072 954	Total	1 865 605 045

Fuente: Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942, México, El Colegio de México, 1981, p. 7.¹¹²

Es precisamente después del gobierno de Carranza que la producción de petróleo alcanza niveles estratosféricos. Como puede verse en la tabla 1, la producción que va de 1911 a 1925 es la más grande que haya tenido México en más de 50 años¹¹³, una auténtica Edad de Oro. Es en este periodo en el que la extracción de crudo adquiere notoriedad global, pues llegó a representar la segunda producción más alta, sólo detrás de la los Estados Unidos.

La consolidación de la industria mexicana llegó con esta época de bonanza para las empresas extranjeras. La explotación se realizó de manera intensiva de los yacimientos en la orilla del Pánuco y de la zona denominada “Faja de Oro”, sin embargo, en múltiples ocasiones se detuvieron las exportaciones para presionar a los gobiernos posteriores a la promulgación de la Constitución de 1917 a generar un contexto parecido al que hubo durante El Porfiriato.

El sistema de recaudación de impuestos fue evolucionando; de ser una industria casi libre de ellos durante el gobierno de Díaz, hasta los aumentos de Madero, Huerta y los gravámenes calculados de acuerdo con el valor de la producción. Este último se mantuvo en funcionamiento hasta mediados de la década de 1930¹¹⁴.

Las empresas extranjeras solicitaban ante el gobierno de los Estados Unidos una intervención, primero jurídica mediante la firma de un tratado que asegurara la irretroactividad del Artículo 27, luego diplomática al someter el reconocimiento de los gobiernos mexicanos a la firma de dicho tratado y en última instancia, una ocupación militar del territorio mexicano para la conformación de una república independiente

¹¹² Lorenzo Meyer, México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942, México, El Colegio de México, 1981, p. 7.

¹¹³ Stephen Haber, Noel Maurer, Armando Razo, “When the Law does not matter. The rise and decline of the Mexican Oil Industry”, *The Journal of Economic History*, The Economic History Association, vol. 63, num. 1, marzo 2003, p. 1.

¹¹⁴ Lorenzo Meyer, *op. cit.* p. 20.

con los estados más septentrionales de México¹¹⁵.

A pesar de los embates de los intereses estadounidenses en contra de los gobiernos post-revolucionarios por las nuevas disposiciones legales en torno al petróleo, estos no cambiaron la legislación en la materia. Esto no quiere decir que haya sido respetada la ley, pues con la llegada de Álvaro Obregón (1920-1924) al poder, las leyes concernientes a los hidrocarburos simple y sencillamente no fueron tomadas en cuenta.

Esto obedece a la necesidad de hacerse con el favor de los grupos bancarios y financieros estadounidenses y de Washington. La reducción de los impuestos y el otorgamiento de concesiones a extranjeros fueron algunas de las maniobras que el gobierno mexicano usó para dicha tarea. Estas estrategias no cumplieron sus cometidos, pues las petroleras aún exigían la certeza jurídica de un tratado entre México y los Estados Unidos para eliminar sus protestas sobre la retroactividad del Artículo 27.

El no reconocimiento al gobierno de Álvaro Obregón creó la ocasión propicia para que ambos países se sentaran a negociar. Los Acuerdos de Bucareli resultan de suma relevancia para la construcción y evolución del sector petrolero en México, pues a cambio del restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre ambos países y la revisión de los ciudadanos estadounidenses afectados por la Revolución, el gobierno de los Estados Unidos reconoce la soberanía de la nación mexicana al aceptar que los títulos de propiedad de las compañías petroleras adquiridas antes de 1917 se convirtieran en títulos de concesiones.

El asesinato de Álvaro Obregón al inicio de su segundo mandato y el ascenso de Plutarco Elías Calles (1924-1928) al poder significó la ratificación de la política nacionalista en materia de hidrocarburos. Durante su mandato se crea el Control de

¹¹⁵ Miguel Alemán Valdés, *La verdad del petróleo en México*, México, Grijalbo, 1977, p. 91.

la Administración del Petróleo Nacional¹¹⁶ (CAPN) que perfeccionaría el trabajo realizado por la Comisión Técnica del Petróleo de Venustiano Carranza y la Junta Consultiva de Petróleo en el periodo de Adolfo de la Huerta (1920).

En conjunto con el CAPN, se fortaleció el marco jurídico con la primera ley reglamentaria del Artículo 27. Durante la presidencia de Calles se dio un nuevo intento de los Estados Unidos de pactar la irretroactividad de la nueva Constitución. Se solicitaba que las concesiones entregadas antes de 1917 se consideraran a perpetuidad, sin la necesidad de renovar nuevos títulos.

Esta primera reglamentación al Artículo 27 sostenía la propiedad inalienable de la nación mexicana sobre cualquier recurso natural extraído del subsuelo, asimismo, se consideró de utilidad pública la transportación y refinación de esta materia prima. En esta ley reglamentaria se establece la denominada “Cláusula Calvo”; esta doctrina del derecho internacional establecida por Carlos Calvo proscribe la utilización de la fuerza de un Estado extranjero en el reclamo o cobro de pagos por daños a sus connacionales establecidos en el país, aunado a esto, esta cláusula también contempla la prohibición para la adquisición de bienes en costas o zonas fronterizas a los extranjeros¹¹⁷ como medida de protección a los intereses nacionales y la integridad territorial de la nación.

La presión del Estados Unidos fue tal, que se realizó la reforma a la ley reglamentaria en la que se derogaron los artículos concernientes a las concesiones petroleras y a la propiedad de las mismas, en ese tenor, también fue limitado el alcance de la Cláusula Calvo. Tanto el gobierno de Calles como los del Maximato no lograron la atracción de la inversión suficiente para el sector, principalmente debido a la Gran Depresión (1929).

¹¹⁶ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.* p. 26.

¹¹⁷ Carlos Arellano García, *Evolución de la cláusula Calvo y la zona prohibida en el Derecho constitucional mexicano y en el Derecho Internacional*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/02DrARELLANO.pdf> , consultado el 25 de julio de 2016.

De acuerdo con Jaime Cárdenas Gracia, lo más relevante durante los gobiernos previos al de Lázaro Cárdenas fue la creación de la empresa mixta Petromex, de esta manera se intentaba competir con las extranjeras en el abasto al mercado interno y, de así, reducir los precios del petróleo y sus derivados¹¹⁸.

2.1.2 La expropiación petrolera y bonanza económica (1938-1973)

La primera etapa de desarrollo de la industria petrolera mexicana se caracterizó por una constante lucha entre el capital privado extranjero respaldado por sus respectivos gobiernos y México por el control de los recursos naturales¹¹⁹. El contexto internacional influyó de manera decisiva en la disposición de expropiar las actividades petroleras a favor de la nación mexicana.

El incumplimiento por parte de Alemania de las obligaciones contraídas tras su derrota en la I Guerra Mundial (1914-1918) y en los Tratados de Versalles en cuanto al rearme y los reclamos territoriales en Polonia y el centro de Europa trajeron consecuencias para la nacionalización de los recursos petroleros mexicanos, pues la atención de Estados Unidos estaba centrada en los hechos que ocurrían en Europa¹²⁰ por lo que no era prioridad lo que acontecía en México. Aunado a esto, se tenía en conocimiento el daño de las intervenciones extranjeras; la más reciente de ellas en el Puerto de Veracruz en 1914 y la proximidad de los pozos más productivos ubicados en los estados de Tamaulipas y Veracruz, con un fácil acceso desde la frontera.

Por otra parte, la posición del entonces Presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt (1933-1945), sobre la expropiación petrolera permitía un margen de maniobra al tratar de garantizar un bien mayor al tratar de garantizar la seguridad hemisférica, evitando el hostigamiento por la política cardenista ante la inminente llegada de una segunda conflagración de escala mundial.

¹¹⁸ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.* p. 29

¹¹⁹ Raúl Benítez Manaut; "México 1920-1945: La expropiación petrolera y la reinserción de México en el escenario internacional", *Historia Crítica*, núm. 4, Colombia, 1990, p. 42.

¹²⁰ *Ídem*

Arrojaba cierta incertidumbre al gobierno estadounidense el actuar de su contraparte mexicana, pues la posibilidad de ayuda comercial y financiera de las potencias del Eje a México contra su vecino del norte daban una extraordinaria arma disuasoria, más allá de la posibilidad real de su acontecimiento.

En el ámbito multilateral, la posición que la diplomacia mexicana había manifestado en relación a los múltiples conflictos con un enfoque que se respaldaba en el Derecho Internacional, la no intervención y la autodeterminación de los pueblos; esto como resultado de la larga experiencia mexicana obtenida en más de un siglo de vida independiente, pérdida de territorios, intervenciones extranjeras e inestabilidad política, además de estar sometido al reconocimiento de los gobiernos a los intereses extranjeros¹²¹.

Regresando al ámbito nacional, resulta un hecho trascendente para la administración pública de los bienes de la nación la adopción de la planificación en las acciones y las labores del gobierno. Por primera vez en México, el gobierno entrante tenía claros los objetivos a seguir y una manera de alcanzarlos.

El Plan Sexenal del gobierno de Lázaro Cárdenas (1934-1940) contenía las ideas más progresistas de la época emanadas del pensamiento revolucionario de Madero y Zapata, así como de las ideas del Partido Socialista del Sureste de Felipe Carrillo Puerto y Salvador Alvarado, del manifiesto del Partido Liberal de Ricardo Flores Magón y los artículos 27 y 123 de la Constitución de 1917¹²².

De tal manera delineó las acciones de su programa de gobierno que es posible acotarlos en los siguientes puntos¹²³:

- El cumplimiento de los ordenamientos constitucionales,
- la recuperación de la rectoría económica nacional por parte del Estado,

¹²¹ *Ibidem.* p. 46.

¹²² Horacio Labastida, "La Política Petrolera: de Porfirio Díaz a Lázaro Cárdenas", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 36, vol. 141, secc. Artículos, México, FCPyS-UNAM, 1990, p. 135.

¹²³ *Ibidem.* p. 136.

- la reorganización de los factores productivos,
- el empoderamiento de las clases trabajadoras,
- el ordenamiento del capital privado de acuerdo con los intereses nacionales,
- la sujeción de los inversionistas extranjeros a la Constitución,
- Perfeccionamiento de la democracia y aumento de la participación global de México, y
- la declaración del cardenismo contra el fascismo y el intervencionismo; y su postura en favor de la independencia soberana y la autodeterminación de los pueblos.

La política cardenista se alineaba a la recuperación de la soberanía y propiedad nacional de los recursos naturales, lo cual se refleja en el impulso en el reparto agrario iniciado por los gobiernos revolucionarios. Al final de su gobierno, se estima que se repartieron más de 18 millones de hectáreas a los campesinos¹²⁴.

De la misma forma, la política cardenista dio pie a la conformación de los primeros sindicatos de obreros para la defensa de sus derechos laborales y sociales. Merece especial atención el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana por ser una parte fundamental en el devenir de este sector.

Es decir, por un lado, la unificación de las clases trabajadoras en la estructura del nuevo Partido de la Revolución Mexicana (PRM), fundado en 1938, en el ámbito político como uno de los resultados de la revolución, la desaparición del Partido Nacional Revolucionario (PNR) en ese mismo año, por ende de las instituciones de control creadas por Plutarco Elías Calles, la recuperación de la economía local después de la Gran Depresión (1929) y la pacificación del país con la institucionalización de las fuerzas armadas resaltaban la figura de Lázaro Cárdenas

¹²⁴ Jaime Cárdenas Gracia, *op.cit.* p. 29.

como la figura de autoridad máxima¹²⁵.

Con la recuperación del poder presidencial, Lázaro Cárdenas ganó espacios de maniobra en todos los ámbitos. En el ámbito económico, y a través de la inversión pública, se logró consolidar la transición de la economía rural a una industrializada. El movimiento obrero dio a Cárdenas las bases necesarias para la legitimación de su poder mediante el impulso a los movimientos sindicales y la utilización de la huelga como un medio de negociación, esto queda patente en la creación de la Confederación de Trabajadores de México (CTM) en 1936, y su posterior inclusión dentro de la estructura del partido oficial, y del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) en 1935.

Con la unidad de los trabajadores de la industria petrolera, el STPRM exigió un contrato colectivo para todo el sector. Jesús Silva Herzog, pieza fundamental de la expropiación petrolera mexicana, relata su experiencia en el caso del contrato colectivo que el sindicato petrolero exigía para sus trabajadores¹²⁶, al respecto, establece la relevancia, la magnitud y la problemática de la coyuntura pues el término que el Poder Legislativo había dado, resultaba prácticamente imposible llevar a buen puerto su labor como perito ante la Junta Federal del Trabajo en el histórico juicio laboral entre el STPRM y las empresas petroleras.

El resultado del peritaje en cuestión fue el pago de 26 millones de pesos en salarios y prestaciones a los trabajadores; hecho que incumplieron las empresas desatando una campaña negra contra las instituciones desde México y en Estados Unidos¹²⁷.

En días previos a la expropiación petrolera, la Junta de Arbitraje declaró que las empresas debían pagar la suma mencionada, entre otras prestaciones. Las empresas se negaron rotundamente a realizar el pago y desataron una guerra financiera contra

¹²⁵ Miguel Ángel González Sánchez de Armas; *Contexto, comunicación, persuasión, manipulación y propaganda en el conflicto petrolero México-Estados Unidos. El caso de la expropiación del 18 de marzo de 1938*, Tesis de doctorado en Comunicación, España, Universidad de Sevilla, 2010, pp. 90.

¹²⁶ Jesús Silva-Herzog; *La epopeya del petróleo en México*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2014, p 53.

¹²⁷ Jesús Silva Herzog, *íbidem*. p. 60.

el país y contra el gobierno. El incumplimiento de las petroleras y la amenaza real de paro total en la industria por parte de los trabajadores dejaba al gobierno en un serio aprieto.

El gobierno se vio obligado a tomar una resolución enérgica, drástica, y decisiva por lo que el 18 de marzo de 1938, Lázaro Cárdenas emitió el decreto expropiatorio en el que se nacionalizaba la industria petrolera. En este decreto se planteó la intervención del Estado en el sector por el incumplimiento empresarial del laudo emitido por las autoridades mexicanas.

De esta forma, se expropió, por causa de utilidad pública, la maquinaria, instalaciones, edificios, oleoductos, refinerías, tanques de almacenamiento, vías de comunicación, estaciones de distribución y demás bienes muebles e inmuebles en manos extranjeras¹²⁸ para que el petróleo fuera un factor de desarrollo interno, así, “la organización de la industria petrolera en México se convirtió en una construcción eminentemente política¹²⁹”.

Los meses que siguieron a la expropiación resultaron ser sumamente complicados para la industria, pues no había personal capacitado, ni barcos para llevar el petróleo a otros países, ni tanques para distribuir hidrocarburos al interior del país¹³⁰, mientras que al exterior, las empresas transnacionales habían comenzado el bloqueo al petróleo mexicano en todos los mercados posibles¹³¹.

El caso de la expropiación petrolera en México podría haber generado actos de la misma envergadura en otras latitudes de América Latina, por lo que las empresas transnacionales, además del boicot a la empresa petrolera estatal mexicana, intentaron hacer un escarmiento para esas otras regiones¹³², por lo que su principal

¹²⁸ José Rivera Castro, “La expropiación petrolera. Raíces históricas y respuestas de empresarios”, *Casa del Tiempo*, vol. I, época IV, núm. 8, Secc. Laberinto, UAM, junio 2008, p. 6.

¹²⁹ Ángel de la Vega Navarro, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición en México*, México, Programa Universitario en Energía UNAM, 1999, p. 61.

¹³⁰ Jesús Silva Herzog, *op. cit.* p. 64

¹³¹ *Ídem.*

¹³² Raúl Delgado Wise, “Hacia una interpretación de la nacionalización de la industria petrolera mexicana”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 25, núm. 97, Secc. Artículos, IIE-UNAM,

objetivo era hacer que PEMEX fracasara para dar marcha atrás a la expropiación y demostrar su poderío.

El contexto externo influye de manera decisiva en este punto del desarrollo de la industria petrolera nacional. En este caso tiene mucha relevancia la postura de las empresas petroleras extranjeras y la de los gobiernos que las respaldaron. Por su parte, la anglo-holandesa Royal Dutch Shell y el gobierno de Reino Unido habían manifestado su intransigencia e intolerancia hacia la expropiación a tal grado que rompieron relaciones diplomáticas con México¹³³.

En la cuestión del lado estadounidense, la posición de no intervención del gobierno de Franklin D. Roosevelt hacia México logró sortear las presiones de las élites petroleras de ese país para pronunciarse por una solución rápida al conflicto, por lo que Standard Oil quedó con muy pocas posibilidades de conseguir sostén del gobierno.

En ambos casos, la cercanía de la II Guerra Mundial (1939-1945) y el incremento de las tensiones entre Reino Unido y Estados Unidos con Alemania hacían que el petróleo comenzara a colocarse como recurso estratégico de cara al conflicto bélico. La falta del apoyo estadounidense a la causa de las empresas se tradujo en el debilitamiento de su posicionamiento frente al gobierno mexicano y, en último término, en la aceptación de las reuniones para negociar el pago de la indemnización.

La expropiación petrolera es un hito dentro del desarrollo de la industria energética mexicana, incluso para la totalidad de la economía nacional, pues va más allá de ser una simple nacionalización de los recursos. Representa un cambio en la estructura económica que repercute hasta nuestros días y, quizá, uno de los grandes triunfos del pensamiento revolucionario y nacionalista.

Con todo, la nacionalización no era un resultado al que hubiesen querido llegar las empresas extranjeras. Y no lo era, no tanto porque

1994, p. 134.

¹³³ *Ibidem.*, p. 136.

nuestros hidrocarburos figuraran en sus planes de expansión de corto y mediano plazo (como se desprende del hecho de que con antelación a la nacionalización hayan dejado de invertir en nuevas exploraciones), sino porque objetivamente el acto expropiatorio constituía una amenaza para su imperio¹³⁴.

Excepto por algunos grupos minoritarios que veían en el decreto presidencial una amenaza a la economía nacional, el apoyo fue casi unánime a la expropiación petrolera. La oposición más fuerte provino del cacique de San Luis Potosí, Gral. Saturnino Cedillo, por estar en desacuerdo con el programa de reformas impulsado por Cárdenas.

Al respecto, Saturnino Cedillo logró convencer al gobernador y al Congreso de San Luis Potosí de emitir un decreto que desconocía el gobierno de Lázaro Cárdenas¹³⁵, sin embargo, cualquier intento de rebelión por parte de Saturnino Cedillo no funcionaría pues el Ejército se encontraba del lado del presidente Cárdenas. Este intento de rebelión terminó con la muerte de Saturnino Cedillo en un enfrentamiento con el Ejército Federal.

Es durante la época posrevolucionaria, y especialmente durante el gobierno de Cárdenas, en la que el proceso de institucionalización dará una importante andamiaje que regirá el desarrollo económico de México, aunado a ello, el Estado adquirirá un importante rol como rector de los procesos productivos nacionales¹³⁶ mediante “la estabilidad política, gracias a instituciones duraderas, fue un objetivo hecho explícitamente para terminar con los enfrentamientos entre las diferentes facciones, los “hombres fuertes” o los caudillos regionales.^{137”}

¹³⁴ *Ibidem.*, p. 134.

¹³⁵ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 33.

¹³⁶ Ángel de la Vega Navarro, *op. cit.*, p. 74.

¹³⁷ *Ibidem.*, p. 75.

De esta forma, y a decir del Dr. Ángel de la Vega Navarro¹³⁸, se configura el Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP) mediante el establecimiento de reglas en el funcionamiento de la industria nacional en relación al tipo de ordenamiento económico que se impulsaría durante 30 años¹³⁹.

La concepción y construcción del MMOP toma como punto de partida el Artículo 27 de la Constitución Política de México, específicamente en la propiedad y soberanía de la nación mexicana sobre sus recursos naturales en conjunto con el monopolio, como elemento central de la nacionalización, sobre estos recursos establecidos por el Estado sobre la base de la industria petrolera¹⁴⁰.

La dinámica de la nacionalización petrolera se ve reflejada en el poder que se le confirió al Estado para que se desarrollaran estos recursos para el beneficio y crecimiento nacional. Para esto, se configura el contexto del sector energético para que, de esta forma, sea el Estado quien conduzca la industria petrolera. Más tarde, la utilización del concepto del monopolio se ampliará a otras 13 actividades económicas que se declararon como estratégicos para el país.

Ahora bien, en cuanto al diseño institucional emanado del acto expropiatorio de 1938, la organización del sector mexicano de los hidrocarburos se convierte en un integrante más y parte fundamental de la estructura del Estado, por lo que el sector quedaría configurado de la siguiente forma: la Administración General de Petróleo Nacional (AGPN), adscrita a la Secretaría de la Economía Nacional, se conservó para darle un enfoque moderno a la administración de esos recursos; como órgano que dependía directamente del Ejecutivo, la AGPN se encargaría de la formulación de la política pública en el tema. Esta agencia del gobierno estaba integrada por funcionarios

¹³⁸ El Dr. Ángel de la Vega Navarro es Doctor en Economía por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Grenoble II en Francia. Actualmente se desempeña como catedrático de la Facultad de Economía de la UNAM, así como profesor y tutor en los Posgrados de Economía e Ingeniería de esta misma universidad. Su campo de investigación se centra en economía de la energía, en particular desde perspectivas histórico-institucionalistas y de la economía política internacional.

¹³⁹ Ángel de la Vega Navarro, *op. cit.*, p. 76.

¹⁴⁰ *Ibidem.*, p. 77.

públicos y por trabajadores del STPRM. Asimismo, le fueron traspasados los bienes de Petromex.

La creación de una empresa petrolera estatal se volvió necesaria para poder legitimar las ganancias por la explotación de los recursos naturales, además de que estaba en consonancia con el pensamiento nacionalista del gobierno de Cárdenas y funcionaría como instrumento de financiamiento estatal en las próximas décadas. Esto sucedió el 7 de junio de 1938, las empresas PEMEX y la Distribuidora de Petróleos Mexicanos¹⁴¹, las cuales se fusionarían en 1940.

De esta forma, las actividades de la exploración, extracción y producción petrolera recaen en una sola institución, mientras que las de comercialización están destinadas a otra; así, cada una de ellas puede enfocarse en sus áreas de especialización.

La creación de PEMEX va más allá de ser una simple empresa pública, pues fue ideada como un instrumento que permitiría al Estado organizar a la industria petrolera, así como promover su desarrollo mediante la emisión de criterios, objetivos y resultados de la mayor trascendencia para el país, tales como el desarrollo y conservación de los recursos petroleros, el aprovisionamiento del mercado interno, y, en última instancia, la venta al exterior.

Es por ello que se confunde a la industria petrolera nacional con PEMEX¹⁴², pues esta funge como un actor estratégico para la industrialización nacional mediante la aportación de ingresos al gasto público, que, a su vez, se destinarían al mejoramiento del nivel socioeconómico de la población.

En este nuevo esquema, la figura del Presidente de la República como el tomador de decisiones en la industria se volvió más relevante que nunca y se ve reflejado en la forma en la que se diseñó el Consejo de Administración de PEMEX. En ese sentido, se puede observar que el objetivo de la injerencia presidencial en el órgano directivo

¹⁴¹ *Ibidem.*, p. 32.

¹⁴² *Ibidem.*, p. 85.

de PEMEX es por cuestiones de control político y se encuentra de manifiesto en el Art. 4° del Decreto que crea la institución "Petróleos Mexicanos", el cuál dice¹⁴³:

La corporación pública que se crea mediante este decreto será dirigida por un Consejo de Administración compuesto de nueve miembros debiendo ser designados seis de ellos por el Ejecutivo Federal; dos a propuesta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tres a propuesta de la Secretaría de la Economía Nacional, y uno a propuesta de la Administración del Petróleo Nacional. Los otros tres miembros del Consejo serán designados por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana.

El Ejecutivo designará un presidente, un vicepresidente y un secretario del Consejo, de entre los miembros de éste.

Los miembros del Consejo podrán ser removidos libremente por el Ejecutivo Federal y por el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, según corresponda.

En consonancia con la expropiación petrolera, el Poder Legislativo reformó el párrafo sexto del artículo 27 constitucional al establecer que:

[...] el dominio de la Nación es inalienable e imprescriptible, y sólo podrán hacerse concesiones por el gobierno federal a los particulares o sociedades civiles conforme a las leyes mexicanas [...] Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólido, líquidos o gaseosos, no se expedirá concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en la que la nación llevará a cabo la expropiación de esos productos¹⁴⁴.

En el ámbito económico y comercial, los años posteriores inmediatos a la expropiación resultaron especialmente difíciles. Como se ha mencionado en párrafos anteriores, la situación de confrontación entre las empresas petroleras a las que se habían expropiado sus bienes y el gobierno mexicano impidió que los hidrocarburos producidos en México se vendieran libremente.

¹⁴³ Diario Oficial de la Federación, *Decreto que crea la institución "Petróleos Mexicanos"*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4433934&fecha=20/07/1938&cod_diario=186811, consultado el día 4 de agosto de 2016.

¹⁴⁴ Diario Oficial de la Federación, *Decreto que adiciona al párrafo sexto del artículo 27 constitucional*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4556403&fecha=09/11/1940&cod_diario=194840, [consultado el 4 de agosto de 2016.]

La baja en la producción, propia de la incertidumbre en la forma en la que se manejaría el gobierno en relación a la industria y el impulso al consumo del mercado interno impidieron que el petróleo mexicano inundara la economía. Sin embargo, este no fue el único problema que se suscitó.

El boicot de las empresas petroleras extranjeras hacia la producción mexicana dificultó la venta de los hidrocarburos mexicanos en otros países. Sólo algunas pequeñas cantidades de petróleo pesado pudieron ser vendidas como materia prima para asfalto y para la refinación de productos derivados a las empresas texanas.

Jesús Silva Herzog relata en la forma en la que México pretendió colocar su producción en otros países¹⁴⁵. Al respecto, el representante del gobierno mexicano para la venta de petróleo en Francia, y a la vez Subsecretario de Hacienda, Eduardo Villaseñor, argumentó que era el deseo de México de colocar sus hidrocarburos en las democracias, pero, si ellas no lo compraban, el gobierno se vería obligado a venderles a los países del Eje. Afortunadamente para la naciente industria petrolera mexicana, la entrada de Estados Unidos a la II Guerra Mundial había terminado por liquidar el boicot de las empresas extranjeras.

Los gobiernos posteriores al de Lázaro Cárdenas y hasta 1970 se desarrollaron bajo lo que se ha denominado el sistema de sustitución de importaciones o desarrollo estabilizador. En este nuevo orden económico, el principal motor para el desarrollo del país se basó en el crecimiento del mercado interno y en la intervención del Estado en los sectores productivos.

Este nuevo sistema político-económico buscaba la recuperación de la propiedad nacional sobre los recursos naturales, y, a partir de esto, encaminarse mediante el desarrollo de un proyecto nacional en el que el Estado fuera capaz de hacer valer la

¹⁴⁵ Jesús Silva-Herzog, *op. cit.*, p. 74.

ley sobre los derechos de propiedad de la nación mexicana¹⁴⁶, mediante la creación de distintos instrumentos legales, financieros, políticos, jurídicos y económicos que dotaran al Estado de las herramientas necesarias para hacerse con el control económico, pues de la Revolución habían tomado el poder político.

La caída de las ventas al exterior de los hidrocarburos mexicanos había generado el declive de los ingresos de la empresa petrolera mexicana, por este concepto, de representar el 49% de los ingresos de PEMEX en 1939, había pasado a un 24% en 1945¹⁴⁷. Aunado a esto, la sobreoferta a escala mundial por la gran extracción de los campos venezolanos y la incorporación a la oferta mundial de la producción de los países de Medio Oriente, por lo que la estrategia económica se volcó hacia el mercado interno mediante una política de subsidios cuyo objetivo final era la política de sustitución de importaciones y la industrialización del país¹⁴⁸.

Bajo el nuevo estandarte de la ideología oficial, la función de Pemex no podía ser otra que la de apoyar el crecimiento económico del país, que ahora había dejado su forma orientada al mercado externo e iniciaba su proceso de industrialización sustitutiva¹⁴⁹, por lo que en esta etapa se encontraron una serie de problemas en el funcionamiento del sector nacionalizado al no disponer de los elementos necesarios para darle forma a la naciente industria nacionalizada.

Durante el gobierno del Gral. Manuel Ávila Camacho (1940-1945) se reforma la Ley Reglamentaria del Art.27 constitucional con lo que se permite la participación del capital privado nacional en las actividades petroleras en México. Esta participación se establecía mediante asociaciones con PEMEX con "Contratos Riesgo". Estas asociaciones se establecían entre empresas privadas o sociedades mexicanas y con sociedades de economía mixta en las que el gobierno federal debería de contar con

¹⁴⁶ Ángel de la Vega Navarro, *op. cit.*, p. 74.

¹⁴⁷ Francisco Colmenares, Petróleo y crecimiento económico en México, *Economíaunam*, vol. 5, núm. 15, Secc. Artículos, México, Facultad de Economía-UNAM, septiembre-diciembre 2008, p. 54

¹⁴⁸ *Ibidem.*, p. 55.

¹⁴⁹ Raúl Delgado Wise, *op.cit.*, p. 138.

una participación mayoritaria en las acciones¹⁵⁰.

La participación de privados no sería en todo el espectro de la industria petrolera, sólo en aspectos específicos relacionados al transporte, almacenamiento, refinación y elaboración de gas artificial. Estas concesiones tenían un término de 50 años, tras los cuales, la propiedad regresaría al Estado. Asimismo se pretendía que la participación del Estado se acercara al 20% de la capacidad instalada¹⁵¹.

El verdadero crecimiento y desarrollo de PEMEX se dio bajo la dirección de Antonio J. Bermúdez¹⁵² durante el gobierno de Miguel Alemán y el de Adolfo Ruíz Cortines. En este periodo de doce años se contrataron numerosos créditos con el objetivo de dotar de infraestructura, ya fueran gasoductos o refinerías, y de equipos para la exploración y explotación de los recursos naturales del país.

Al frente de PEMEX, Antonio J. Bermúdez inició la construcción de las refinerías de Reynosa, Minatitlán y Azcapotzalco con lo que se aumentó sustancialmente la capacidad de depuración para la obtención de productos como lubricantes y combustibles. Su programa de trabajo se encontraba orientado a la maximización de los valores obtenidos del mercado interno, además mientras su dirección se propuso que el desarrollo de la industria petrolera nacional se llevara a cabo en todas las áreas con el propósito de mantenerla siempre por delante de la demanda interna, para esto, se requiere llevar a cabo adecuaciones a las infraestructuras de tal manera que puedan satisfacer las necesidades de la industria nacionalizada, por último, llevar a cabo la modernización de la industria para hacerla más eficiente, barata y eficaz¹⁵³.

¹⁵⁰ Diario Oficial de la Federación, *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=187727&pagina=5&seccion=1 , consultado el 5 de agosto de 2016.

¹⁵¹ Miguel Ángel Fernández Delgado, Marcos Kaplan (Coordinador); *Revolución Tecnológica Estado y Derecho. Tomo II. Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo*, México, UNAM - PEMEX, 1993, p.142.

¹⁵² *Ibidem.*, p. 143.

¹⁵³ Antonio J. Bermúdez, *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana*, México, Edit. Comaral, 1960, p. 41.

Es precisamente durante la presidencia de Miguel Alemán que se firman los primeros contratos riesgo con algunas empresas petroleras independientes. Estos contratos se enfocaban en la exploración, perforación de pozos, producción y venta de petróleo y fueron consecuencia de las presiones del exterior para el regreso de las compañías petroleras foráneas a la industria mexicana.

Estos contratos se hacían bajo la premisa de la búsqueda de petróleo que PEMEX no podía llevar a cabo por falta de medios técnicos. Si el pozo perforado resultaba improductivo, la empresa petrolera mexicana no pagaba nada al concesionario; en caso de que resultase comercialmente viable de explotación, PEMEX reembolsaba los gastos a la empresa, así como una compensación en efectivo entre el 15% y el 18% para cubrir las utilidades y el riesgo asumido por la empresa contratada.

Los Contratos-Riesgo fueron prohibidos nuevamente mediante la emisión de la nueva Ley Reglamentaria del Art. 27 en 1958 bajo el gobierno de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958). La nueva disposición abría el abanico de la participación estatal en el sector petrolero hasta abarcarlo en su totalidad, es decir, desde la prospección y exploración hasta la comercialización y transportación. De esta forma se excluía de toda posibilidad de participación al capital extranjero, dejando sólo la oportunidad de comprar materia prima para productos finales a los privados de origen mexicano.

En ese sentido, el nacionalismo petrolero mexicano llevaría a elevar a rango constitucional la Ley Reglamentaria del Art. 27 durante el sexenio de Adolfo López Mateos (1958-1964) para apuntalar el marco normativo relativo a la soberanía nacional mexicana sobre los hidrocarburos y las actividades petroleras y así darle carácter monopólico a la relación entre la industria petrolera y el Estado.

Resulta de suma importancia la rescisión de los Contratos-Riesgo que PEMEX había firmado años atrás en los inicios del gobierno de Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970); esto es debido a que una vez rescindidos, las utilidades de la empresa petrolera nacional subirían dado que no se compartirían con ninguna otra entidad.

De la misma forma, se siguió impulsando la integración vertical de PEMEX con la creación del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP) como su brazo de investigación científica y desarrollo tecnológico que permitió que la empresa comenzara a desarrollar el *know-how* necesario para sus actividades y dejar de estar subordinados a las tecnologías extranjeras, así como de los pagos que estas producen.

A mediados de la década de 1970 comienza a observarse el agotamiento del sistema económico de sustitución de importaciones, de pasar de un crecimiento económico de 6% anual, llega a un punto en el que se hace insostenible el crecimiento y se hace patente con la devaluación de casi el 100% del valor del peso frente al dólar¹⁵⁴. De esta forma comienzan las presiones de las instituciones financieras internacionales para que se reforme la economía nacional.

La Crisis del Petróleo en 1973, y su consecuente aumento en los precios del crudo, y el descubrimiento y explotación de algunas de las reservas de hidrocarburos en la historia de México permitió la entrada de grandes flujos de ingresos y, por otro lado, el giro de la industria petrolera nacional hacia el mercado internacional.

Sin embargo, estos dos factores, aunado a una mala planeación económica, petrolizaron la economía, es decir, la economía nacional dependía en demasía de las rentas petroleras¹⁵⁵ hacia 1976.

2.1.3 La “enfermedad holandesa” en el contexto petrolero mexicano

La crisis del Estado de Bienestar detonó con la del petróleo en 1973. De esta forma, se sentaron las bases para la instauración del modelo económico neoliberal. Durante el sexenio de Luis Echeverría (1970-1976) se tomó la decisión de convertir al sector petrolero mexicano como el motor del crecimiento y desarrollo económico nacional.

¹⁵⁴ Arturo Gálvez Medrano, Noemí Reza Flores; “La baza del petróleo y su dimensión histórica”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*. Vol. 21, núm. 58, secc. Dossier, México, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre-diciembre, 2008, p. 92.

¹⁵⁵ Alejandro Castañeda, Alejandro Villagómez, *Análisis Histórico de la relación macroeconomía-petróleo en México: 1970-2006*, México, México, noviembre 2006, p. 1. Dirección URL: <http://libreriacide.com/librospdf/DTE-375.pdf>

En ese sentido, se experimentó un aumento en la inversión pública en los sectores productivos, esto como resultado de los ingresos por la venta de crudo. “El ajuste de la economía mexicana fue ignorado durante la década de 1970 en la medida en que la bonanza petrolera creó una cortina de humo sobre un desarrollo económico ficticio el cual resultó difícil de sostener en el largo plazo¹⁵⁶”

Se pretendía que el Estado mantuviera la rectoría de la economía con el impulso a la creación de empresas estatales, para que, de esta forma, se favoreciera el crecimiento económico. Durante el gobierno de Luis Echeverría se tuvo un crecimiento real del 5.6%, sin embargo, esto se debe en gran medida a la inversión gubernamental¹⁵⁷.

Estas inversiones fueron auspiciadas mediante el endeudamiento del gobierno tomando como garantía los altos precios del petróleo. Asimismo, el crecimiento del flujo monetario del gobierno hacia los sectores productivos produjo un efecto inflacionario a expensas del déficit público, el déficit en la balanza de pagos y una devaluación del 40% del valor del peso frente al dólar.

Otro factor que explica la crisis de la deuda que sobrevendría en los años posteriores es la baja recaudación fiscal y la presión presupuestaria del gobierno sobre los ingresos petroleros. Por otra parte, en el periodo de bonanza económica de ingresos por los hidrocarburos, no existió racionalidad en la utilización de dichos recursos; se dilapidaron en un sobrefinanciamiento a las empresas estatales¹⁵⁸, lo que trajo consigo una falta de eficacia, eficiencia y competitividad, aunado a la práctica común de la corrupción.

En menos de 10 años, el PIB petrolero del país aumentó del 2% al 13%, por otra parte, las exportaciones de este producto significaron casi el 80% del total, mientras que la recaudación fiscal provino en un 45% de los ingresos petroleros y la producción

¹⁵⁶ Rafael A. Sánchez, “El impacto de la industria petrolera en la economía mexicana”, *Estudios Internacionales*, vol. 32, núm. 125, secc. Artículos, Chile, Instituto de Estudios Internacionales- Universidad de Chile, enero-abril 1999, p. 28.

¹⁵⁷ Alejandro Castañeda, Alejandro Villagómez, *op. cit.*, p. 3.

¹⁵⁸ Gabriel Farfán-Mares, “La economía política del Estado rentista mexicano (1970-2010)”, *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 3, Secc. Artículos, México, El Colegio de México, julio – septiembre 2011, p. 552.

aumentó en 220% aproximadamente¹⁵⁹.

Con una lógica extractivista y de sobreexplotación de los campos petroleros, México se consolidó como uno de los grandes productores de petróleo a nivel mundial. En este tenor, el país se encamina a configurarse como un Estado rentista, es decir, un Estado sumamente dependiente de los ingresos por una materia prima: el petróleo.

El efecto positivo de la expansión del gasto público se puede observar en el corto plazo, pues las tasas de crecimiento económico se recuperaron luego de la crisis de 1976, pero este crecimiento, al estar sostenido mediante la adquisición de déficit público en un contexto de precios altos en la venta de petróleo, no duraría en caso de que el precio del crudo comenzara a bajar; exactamente como sucedió.

Se observa claramente que los ingresos petroleros inundaron la economía local provocando la “enfermedad holandesa” en la economía de nuestro país. Las masivas exportaciones de petróleo mexicano para alimentar la industria estadounidense en las décadas de 1970 y 1980 crearon una dependencia económica del vecino país del norte.

Desde el hallazgo de las nuevas reservas, México ha basado su política económica y sus relaciones exteriores en su potencial petrolero. Primeramente, en la medida en que había petróleo en abundancia, el país utilizaría el consumo de éste a un precio bajo junto con sus ganancias en el comercio exterior para financiar la industrialización y diversificación de la economía. Así, se esperaba que la industria generaría el 85% de los ingresos externos de la nación para 1990 mientras que sólo un 15% se derivaría del petróleo¹⁶⁰.

Un factor que resulta esencial para entender la baja en los precios internacionales del petróleo es el Programa Internacional de Energía que suscribió la Agencia Internacional de Energía en 1975. Con este programa se busca una reducción en el consumo de los hidrocarburos, así como desarrollar fuentes alternativas de energía.

¹⁵⁹ *Ibidem.*, p. 6.

¹⁶⁰ Rafael A. Sánchez, *op. cit.*, p. 28

En menos de 5 años, esta iniciativa logró que los precios descendieran a tal punto que fue imposible para el gobierno mexicano pagar la deuda externa contraída para expandir la producción petrolera.

En este momento comienza a permear la lógica del libre mercado en los círculos gubernamentales, ello auspiciado por las instituciones financieras internacionales. Se fomentó el recorte al gasto gubernamental como una medida de ahorro; aunado a esto, la liquidación de la participación estatal en la economía mediante la venta de empresas al capital privado fue una acción que el gobierno mexicano se vio obligado a realizar para cumplir con los compromisos financieros contraídos, la ampliación de la línea de créditos y el pago de la deuda, es decir, se diseñó todo un programa de ajuste estructural y austeridad económica.

Es a partir de 1982 que la crisis de la deuda hace que el cambio de modelo de desarrollo y crecimiento económico deba cambiar radicalmente. El sector petrolero mexicano no fue la excepción, pues, al igual que los demás sectores productivos, sufrió recortes.

Como se ha mencionado, la riqueza petrolera sirvió como la principal palanca de desarrollo nacional desde la expropiación de 1938. A partir de 1982, este sector deja de ser considerado como el principal motor de desarrollo del país. “La industria petrolera se fue desmonopolizando mediante la desregulación de determinadas funciones. Igualmente, PEMEX se fue seccionando, desintegrándose, reduciéndose, limitándose¹⁶¹”.

Durante el gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) se da una importante reforma a la estructura orgánica de PEMEX con el objetivo de revertir los efectos de la crisis de la deuda sobre las arcas públicas. Asimismo, se impulsó la reforma constitucional en el sector de los hidrocarburos que permitía, de nueva cuenta, la intervención de

¹⁶¹ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 46.

terceros en las actividades.

En dicha reforma, se determinó que los hidrocarburos y la petroquímica básica pasan a ser áreas estratégicas para la nación mexicana. Al respecto, Jaime Cárdenas Gracia aclara que la diferencia entre un área prioritaria y un área estratégica reside en la facultad del Estado en otorgar concesiones, licencias y contratos a terceros¹⁶², en ese sentido, el Estado queda como único explotador de estos sectores. Por su relevancia para la nación, las áreas estratégicas no pueden ser compartidas con terceros, sin embargo, a pesar de la reforma arriba mencionada, el sector petrolero mexicano se encontraba volcado totalmente al exterior.

En este contexto de crisis económica, se volvió necesaria la intervención en la estructura institucional de PEMEX para evitar la caída libre de la empresa paraestatal. Para ello, el gobierno formuló un programa de ajuste económico y modernización cuyo principal objetivo sería la creación de una “organización moderna, integrada, eficiente, orientada al consumidor y capaz de maximizar el valor económico de sus activos a largo plazo.”¹⁶³ En ese sentido, es posible observar que el proceso de reorganización de PEMEX se ve reflejado el de todo el sector; al ser la empresa paraestatal el más importante jugador, la industria gira en torno a ella.

Al respecto, Miguel García Reyes¹⁶⁴ establece que este proceso se llevó a cabo en dos etapas: en la primera de ellas, que coincide con el gobierno de Miguel De la Madrid (1982-1988) se procura que haya un saneamiento en las fuerzas internas de PEMEX, así como de las finanzas de la empresa para poder sacarla a flote y cumplir con sus compromisos financieros ante sus acreedores. La segunda etapa se enfoca más en el diseño institucional de PEMEX, es decir, se reforman los esquemas laborales, administrativos e industriales de la industria petrolera mexicana. Este periodo abarca

¹⁶² *Ibidem.*, p. 47.

¹⁶³ *Petróleos Mexicanos, Memorias de Labores 1995*, México, PEMEX, 1996, p. 26.

¹⁶⁴ Miguel García Reyes es miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Estudió Ingeniería Geofísica en la Escuela Superior de Ingeniería y Arquitectura (ESIA) del Instituto Politécnico Nacional (IPN). Obtuvo su doctorado en la Universidad Estatal de Moscú Mijail V. Lomonosov. Es presidente del Centro de Investigaciones Geopolíticas en Energía y Medio Ambiente y presidente de la Asociación Mexicana de Estudios Geopolíticos.

la administración de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994) y Ernesto Zedillo (1994-2000)¹⁶⁵.

En ese sentido, el saneamiento de las finanzas de la paraestatal se ve reflejado en dos vertientes, una interna y otra externa. En la vertiente interna se observa la aplicación de un programa de austeridad que buscaba reducir el enorme déficit presupuestario en el que incurría la empresa. A pesar de que el programa de austeridad avanzaba para alcanzar sus objetivos, las inversiones en las áreas de investigación y desarrollo tecnológico, así como la de exploración presentaron bajos niveles.

Es por esto que se aprecia un deterioro en los procesos industriales y administrativos de PEMEX, así como en las mismas instalaciones. Además, al haber volcado la producción para la exportación y limitar el desarrollo de las actividades de exploración, las reservas probadas y probables registran un drástico descenso¹⁶⁶.

Aunado a esto, las presiones desde el exterior para limitar las actividades de PEMEX en la petroquímica obligaron al gobierno de De la Madrid a reclasificar productos como secundarios. Con este movimiento se permite que el capital privado, tanto nacional como extranjero, intervengan en el sector. Es preciso mencionar que gran parte del financiamiento que PEMEX adquirió para su crecimiento es de origen estadounidense, por ello se entiende las presiones del vecino país del norte en cuestiones petroleras.

Por otra parte, el programa de reestructuración de la industria nacional de hidrocarburos abarcaba las actividades de comercialización. Estas actividades son cedidas de PEMEX a una serie de compañías establecidas en México y el extranjero bajo el nombre de "Petróleos Mexicanos Internacional" (PMI).

Con esta división comienza la fase de reestructuración transversal de la paraestatal. Las áreas administrativas, industriales y comerciales se dividieron en subsidiarias, es

¹⁶⁵ Miguel García Reyes, "Reestructuración y perspectivas de la industria petrolera mexicana", *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3 (145), Secc. Artículos, México, El Colegio de México, julio-septiembre 1995, p. 588.

¹⁶⁶ *Ibidem*. p. 594.

decir, se crearon empresas especializadas que actúan de manera independiente, pero que proceden bajo una misma razón social. En conjunto, el saneamiento de las finanzas de la empresa paraestatal y la reorganización administrativa dio como resultado que la deuda en la que incurrió la empresa para su expansión se redujera a cero y se obtuviera el primer superávit fiscal en las cuentas de los años 1992 y 1993 por 2 000 millones y por 3 000 millones de dólares¹⁶⁷.

Aunado a esto, la promulgación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiados (LOPMYOS) en 1992 sentó las bases del nuevo modelo empresarial para PEMEX. Con la nueva legislación y la nueva estructura, PEMEX dio paso a la contratación de servicios privados para la realización de sus actividades, esto significa que una parte de la renta petrolera pasa a manos privadas.

En su artículo 3º, la LOPMYOS establece que las nuevas divisiones de la paraestatal tendrán carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios¹⁶⁸.

En esta misma legislación se establecía la forma en la que se estructuraría PEMEX en cuatro subsidiarias con sus respectivas actividades. Pemex-Exploración y Producción se encargaría de la explotación del petróleo y el gas natural, así como su transporte, almacenamiento en terminales y comercialización. Pemex-Refinación llevaría a cabo los procesos industriales de la refinación; de la elaboración de productos petrolíferos y de derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; así como del almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de los productos y derivados mencionados.

Por otro lado, las actividades de transformación del petróleo serían llevadas a cabo por Pemex-Gas y Petroquímica Básica en todo el procesamiento del gas natural,

¹⁶⁷ *Ibidem*. p. 596.

¹⁶⁸ Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (Abrogada)*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopmos/LOPMOS_abro.pdf, consultado el día 5 de septiembre de 2016.

líquidos del gas licuado y el gas artificial, además de las tareas de almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas; en última instancia, Pemex-Petroquímica se encargaría de aquellos procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

De la misma manera, el proceso de reestructuración y modernización administrativa conllevó la creación de una nueva relación obrero-patronal. La relación entre el STPRM y la empresa se ve reflejada en los Contratos Colectivos de Trabajo de 1987 y 1991, al respecto, Rafael Loyola Díaz¹⁶⁹ y Liliana Martínez Pérez¹⁷⁰ establecen que en ambos contratos se ve el cambio de política laboral que se venía desarrollando con los ajustes estructurales de la empresa pues pasó de un “tipo de relación con participación sindical, copropietaria y reguladora de la actividad patronal o empresarial, a otra lateral, excluida de este tipo de actividades y debilitada en su capacidad de injerencia en las decisiones empresariales.^{171”}

Con el nuevo esquema se puede apreciar que el proceso de integración vertical de la paraestatal se ve debilitado mientras que el de la integración horizontal se ve fortalecido al dividir a la empresa en pequeñas unidades administrativas menos eficientes y con la coordinación emanada desde el corporativo.

Esta maniobra obedece al intento de convertir a PEMEX en una empresa que se rigiera por las leyes del mercado, la competitividad, eficacia y eficiencia propia de una institución comercial. Por otra parte, a partir de esta reforma, se desconcentran y

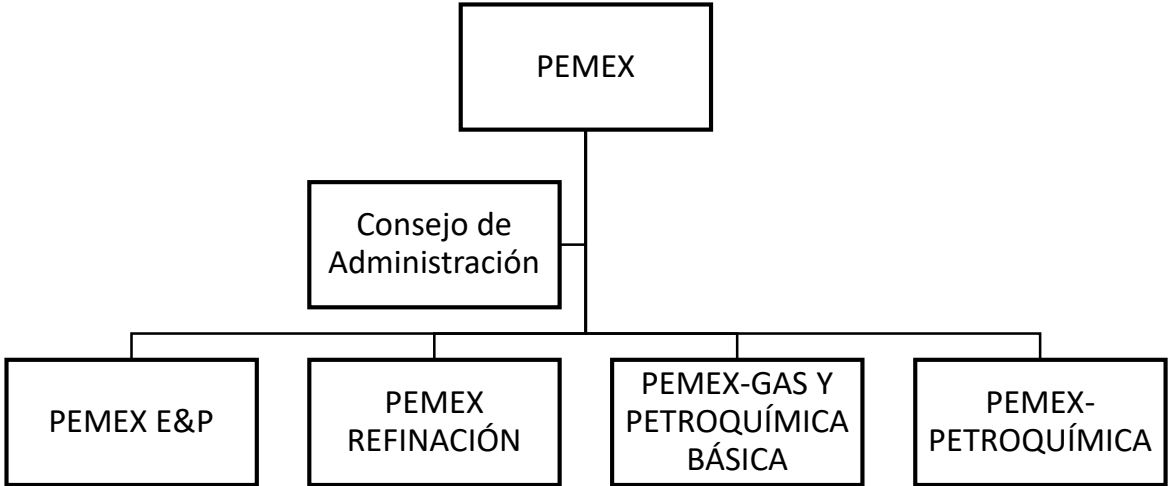
¹⁶⁹ Rafael Loyola Díaz es Doctor en Historia por la École des Hautes Études en Sciences Sociales, París, Francia. Investigador del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM, donde ha cultivados las siguientes líneas de investigación: historia política mexicana en las décadas de 1920 y 1940 del siglo XX; sectores petrolero y ferrocarrilero; y mecanismos de designación en cargos de representación política y política científica. Desde 2012 fue designado Director General del Centro del Cambio Global y la Sustentabilidad en el Sureste.

¹⁷⁰ Liliana Martínez Pérez es Profesora investigadora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede Académica de México. Es especialista en las áreas de historia cultural e intelectual, metodología de la investigación social, participación política y procesos electorales; y recientemente en migración internacional en Latinoamérica.

¹⁷¹ Rafael Loyola Díaz, Liliana Martínez Pérez; “Petróleos Mexicanos: la búsqueda de un nuevo modelo empresarial”, *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 35, El Colegio de México, mayo – agosto 1994, p. 132.

descentralizan activos de la empresa, tanto en el esquema organizacional como en el ámbito territorial.

Figura 1. Esquema del diseño institucional de PEMEX como resultado de la promulgación de la LOPMyOS en 1992.



Elaboración propia con datos de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios de 1992.¹⁷²

En ese sentido, la división de PEMEX en entidades más pequeñas que siguieran una línea de negocio específica, en conjunto con la descentralización del poder de una empresa del tamaño de la petrolera mexicana, se volvió un factor clave para intentar la reducción de costos, maximizar las utilidades. Isabelle Rousseau¹⁷³ establece que algunas medidas que se instrumentaron en conjunto con la reestructuración organizacional fue la simulación de un mercado mediante la fijación de precios petroleros basados en el costo de oportunidad¹⁷⁴.

Mediante la transformación de las organizaciones se buscaba ampliar el abanico de

¹⁷² Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (Abrogada)*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopomos/LOPMOS_abro.pdf, consultado el día 5 de septiembre de 2016.

¹⁷³ Isabelle Rousseau se doctoró en Sociología por l' École des Hautes Études en Sciences Sociales (EHESS), Paris. Realizó en el Institut des Hautes Études d'Amérique Latine (IHEAL) (Paris III- Sorbonne Nouvelle) el Diplôme d'Études Approfondies (D.E.A) en Estudios sobre América Latina. Cursó su licenciatura y maestría en Filosofía en la Universidad de París IV-Sorbonne. Desde 2015 es la coordinadora del Programa de Energía del Centro de Estudios Internacionales en El Colegio de México.

¹⁷⁴ Isabelle Rousseau, PEMEX y la Política Petrolera: los retos hacia el futuro, en José Luis Méndez (Coordinador del Tomo), *Los grandes problemas de México. Tomo XIII: Políticas Públicas* (Manuel Ordorica, Jean-François Prud'homme, Coordinadores de la Serie), México, El Colegio de México, 2010, 1era edición, p. 313.

participantes en el *downstream* permitiendo la participación privada y privatizando la industria de la petroquímica.

Aunado a lo anterior, la nueva visión empresarial que el gobierno impuso al Consejo de Administración mediante la utilización de modelos gerenciales contrapuestos redundó en una estructura organizativa en la que, a decir de Alejandro Navarro Arredondo¹⁷⁵, se deterioró el modelo administrativo por las siguientes razones¹⁷⁶:

- “Aun cuando los funcionarios administrativos gozan de mayor autonomía en el desempeño de sus funciones, carecen del suficiente control sobre los recursos presupuestales y sobre decisiones operativas para realizar en forma óptima su trabajo.
- Los funcionarios administrativos de niveles medio e inferior, tienen ahora mayores cargas de trabajo sin el contrapeso de oportunidades de ascenso o de incentivos económicos.
- Existe una gran ausencia de políticas de estímulos a los empleados para participar en el mejoramiento de los servicios y productos ofrecidos por Petróleos Mexicanos, además de una notable insuficiencia de recursos humanos dedicados a propiciar la implantación y buen funcionamiento de los sistemas administrativos de la empresa.”

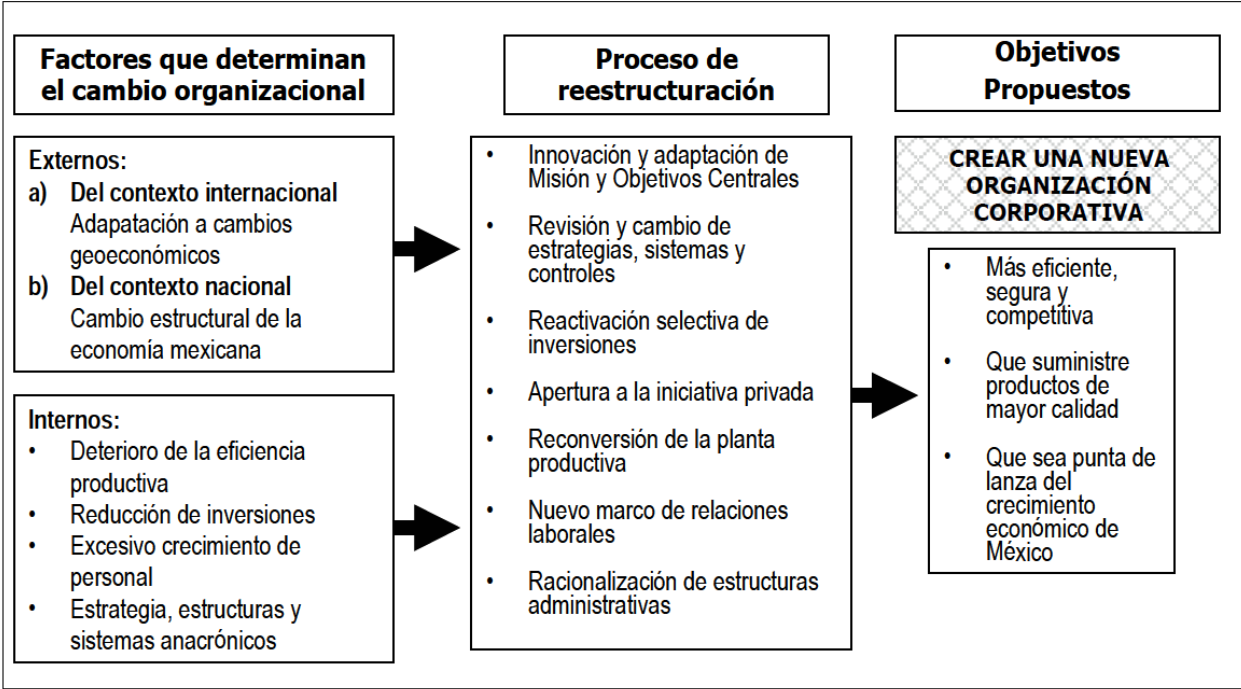
Con este nuevo modelo administrativo, las funciones de la empresa se encontraban divididas, no había un liderazgo claro en la estructura organizacional de PEMEX que

¹⁷⁵ Alejandro Navarro Arredondo es Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por la UNAM, Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas, CIDE. Tiene una Licenciatura en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México. Asimismo, se desempeña como Investigador visitante en la Escuela de Asuntos Públicos de la Universidad de Texas y Consultor en materia de política social y ambiental del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Instituto Nacional de Ecología. Ha laborado como Profesor del Programa de Posgrado en Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, además de tener experiencia docente en FLACSO, el CIDE, la Universidad Iberoamericana y la Universidad de Guanajuato.

¹⁷⁶ Alejandro Navarro Arredondo. La reestructuración Organizacional en Petróleos Mexicanos, (en línea), México, diciembre 2007, Dirección URL: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones/004_documentos_de_trabajo/\(off_set\)/144](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones/004_documentos_de_trabajo/(off_set)/144), consultado el 14 de septiembre de 2016.

llevara a la empresa en la misma dirección, por lo que prevalecía una paradoja: PEMEX no tenía competencia externa al ser un monopolio de Estado, sino que la competencia se gestaba en su interior y entre sus propias organizaciones.

Figura 2. Origen y naturaleza del proceso de reestructuración de PEMEX.



Fuente: Navarro Arredondo, Alejandro; *La reestructuración organizacional en Petróleos Mexicanos*¹⁷⁷.

Esta nueva estructura contemplaba la necesidad de realizar comercio de hidrocarburos con el exterior, por lo que la creación de PEMEX Comercio Internacional, una empresa pública con personalidad jurídica propia, resultó en un complemento de la nueva estrategia empresarial.

Como comenta Isabelle Rousseau:

Esta reforma administrativa respondió a criterios económicos: poner en orden las cuentas de la empresa sin tocar el papel fiscal y social de Pemex; promover la transparencia de los subsidios, obligando a cada subsidiaria a responsabilizarse por sus bienes y acciones y evitando proteger a entidades ineficaces, y establecer un entorno de mercado (costo de oportunidad, precios y tarifas acordes con precios internacionales, etc.). Asimismo, la idea de competitividad vino a ser el referente principal: en una situación de

¹⁷⁷ *Ibidem*. p. 4.

competencia, cada línea de negocio tendría que maximizar sus beneficios¹⁷⁸.

El problema con la competencia entre las subsidiarias reside en que la cadena de valor se debilita, pues cada una de ellas busca explotar sus ventajas competitivas y comparativas de manera independiente, esto, aunado a la falta de una dirección corporativa fuerte, devino en un estancamiento de la empresa paraestatal al enfrentarse los intereses de las subsidiarias.

Es de particular importancia la creación del primer órgano regulador del sector energético nacional: la Comisión Reguladora de Energía (CRE) en la década de 1990. La instauración de este organismo se da en un contexto en el que la figura del Presidente de la República tenía un gran peso en las decisiones. Es por ello que se decide que exista independencia del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo en su accionar. De esta manera se pretendía que la idea del libre mercado quedara impregnada en la CRE¹⁷⁹.

Si bien es cierto que la instauración de los organismos reguladores significó un paso adelante en el proceso de maduración del sector energético mexicano, la CRE quedó como una pequeña entidad sin autonomía y sujeta a las decisiones de la Secretaría de Energía y de la propia paraestatal. Con ello, se evidencia la problemática en la objetividad de las resoluciones emitidas por este organismo y se reafirma el sentido monopólico de la paraestatal.

Esta transformación de PEMEX hacia el modelo comercial sentaría las bases para los intentos de transformación del sector petrolero en los siguientes gobiernos. Al entrar el nuevo siglo, el resquebrajamiento del Sistema de Partido Hegemónico se hizo evidente con la pérdida de la mayoría absoluta en el Congreso de la Unión por parte del PRI y más adelante con la derrota en las elecciones presidenciales del año 2000

¹⁷⁸ Isabelle Rousseau, *op. cit.* p. 314.

¹⁷⁹ José María Valenzuela, "Los órganos reguladores como instrumento para salvaguardar la continuidad de la política energética", *Perspectivas Energéticas*, no. 1, México, El Colegio de México, mayo-julio 2016, p. 12.

en las que resultó ganador Vicente Fox Quezada (2000 - 2006).

2.1.4 Intentos previos de reforma al sector de los hidrocarburos

2.1.4.1 La política petrolera de Vicente Fox

La entrada del nuevo gobierno con una ideología que se inclinaba por los preceptos del libre mercado animó a la Presidencia de la República al nombramiento de Raúl Muñoz Leos como nuevo Director General de la PEMEX. Muñoz Leos, quien hasta ese entonces había ocupado la Dirección de Dupont, procuró establecer una línea de trabajo tendiente a lograr los máximos beneficios y reducir costos para que de esta forma saliera a flote la empresa, es decir, se pretendía que el gobierno de la industria petrolera nacional siguiera lineamientos netamente corporativos.

Basado en la idea de que los recursos humanos eran la principal riqueza de la empresa¹⁸⁰, la Dirección General de la empresa trató de acercarse al poderoso STPRM para inculcar la visión empresarial y profesionalizar a la mano de obra. Sin embargo, estos últimos, al encontrarse afiliados al PRI, mostraban desconfianza en la dirigencia de PEMEX. Las trabas en las negociaciones debilitaron a la postre a Muñoz Leos, quien no logró imponer la visión de negocios del nuevo gobierno.

Es también en el gobierno foxista en el que se llevan a cabo los primeros Contratos de Servicios Múltiples (CSM) con empresas petroleras extranjeras con el objetivo de elevar las reservas de gas natural, así como su producción, y de esta forma contener su creciente importación¹⁸¹. A pesar de ser una figura jurídica encaminada a la explotación del gas natural, resulta de suma relevancia porque sienta un precedente para la contratación de servicios a terceros, con ello se disminuye la capitalización de la empresa y su solvencia económica, al igual que con los Contratos-Riesgo del gobierno de Miguel Alemán.

¹⁸⁰ Isabelle Rousseau, *op. cit.* p. 315.

¹⁸¹ Víctor Rodríguez Padilla, "Contratos de servicios múltiples en PEMEX: eficacia, eficiencia y rentabilidad", *Problemas del Desarrollo*, no. 163, vol. 41, Secc. Artículos, México, IIEC-UNAM, octubre-diciembre 2010, p. 122.

Sin embargo, a decir de Jaime Cárdenas Gracia, los CSM resultan inconstitucionales, pues el contratista estaría violando las “Actividades Estratégicas de la Nación” las cuales están reservadas exclusivamente para que la Nación mexicana, cuya representación es el Estado, las lleve a cabo¹⁸².

En este sexenio existió un choque de visiones, por una parte, la construcción de la reforma de 1992 parte de la idea de la inserción de PEMEX en la lógica de la competencia y el libre mercado, pero sin perder la estructura de derechos que la paraestatal tenía. Mientras que la alternancia política en la Presidencia de la República enarboló un modelo más empresarial en el que la división en subsidiarias creaba antagonismos entre ellas. Al mismo tiempo, la estructura creada para PEMEX representaba un obstáculo para la apertura del mercado.

En ese sentido, la cuestión fundamental entre ambos modelos organizativos reside en el papel del Estado. En el primer caso, se mantiene a PEMEX como un agente de desarrollo procurando que la renta obtenida por las actividades recayera en sus manos, mientras que en el segundo, esto significaba una dificultad para la libre competencia¹⁸³.

A pesar de los esfuerzos por transformar a PEMEX en una empresa de índole netamente comercial, la falta de acercamiento con el STPRM impidió que se concretara esa transición. Sin embargo, si se puso en entredicho el modelo burocrático y la falta de autonomía de los directivos respecto de las autoridades gubernamentales, lo que a su vez, evidencia la dependencia de la paraestatal de algunas dependencias del gobierno federal.

En ese sentido, el aspecto más riesgoso con el que PEMEX ha venido arrastrando es la falta de autonomía presupuestaria. Al estar sujeto a las derogaciones del gobierno

¹⁸² Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 53.

¹⁸³ Isabelle Rousseau, *La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006)*, en Guillermo Fontaine, Alicia Puyana (Coordinadores), *La Guerra del Fuego. Políticas petroleras y crisis energéticas en América Latina*, Quito, FLACSO-Ecuador y Ministerio de Cultura de Ecuador, Colección: 50 años FLACSO, 2008, p. 205.

federal, PEMEX no tiene margen de maniobra suficiente para decidir el destino de su capital, por ejemplo, a las necesidades reales, lo cual genera la falta de inversión para mantener completamente funcional a toda la paraestatal.

En términos de política pública en la materia, aunque no hubo tentativas tangibles de reformar el sector, no se llevó a cabo una política energética coherente con el contexto, se intentó instrumentar una reorganización administrativa, pues el gobierno y su nueva visión empresarial se encontraban orientados totalmente a la cuantificación de resultados y dejaba de lado el diagnóstico de la situación. “Con esto, se desdeñaron los principios de complementación entre el Estado y el mercado, que constituyen la razón de ser de la planeación¹⁸⁴” de una política energética de acorde al contexto, tanto nacional como internacional.

La ausencia de la planeación en la política petrolera se vio reflejada en el inmediatez presupuestal, lo cual redundó en una incorrecta utilización de los recursos obtenidos por los sobrepuestos de los hidrocarburos. Mientras que en otras empresas petroleras públicas, como la empresa petrolera estatal brasileña, PETROBRAS, esos recursos se utilizaron en la prospección de nuevos campos y en la investigación y desarrollo tecnológico para la exploración en aguas profundas, en México, el IMP fue alejado de estas actividades.

De acuerdo con Roberto Gutiérrez Rodríguez¹⁸⁵, se marcó el camino hacia la dependencia de las fuentes de hidrocarburos, no se aplicó un mecanismo de precio para manejar el excedente de ingreso y no se trasladó parte de la demanda hacia otros sectores, como las energías renovables, ello con el objetivo de comenzar una transición energética hacia estas fuentes de energía¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Roberto Gutiérrez Rodríguez, “La Reforma petrolera de México: ¿dos sexenios sin política energética?”, *Argumentos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 58, año 21, Secc. Dossier, p. 35

¹⁸⁵ Roberto Gutiérrez Rodríguez es Doctor en Economía por la UAM-Iztapalapa. Ha realizado estudios de actualización económica en The American University y Estudios sobre Desarrollo Económico en la Universidad de Sussex en Gran Bretaña. Sus líneas de investigación se centran en la Economía Internacional, la Macroeconomía del Desarrollo, la Economía de la energía y recursos naturales, la Economía del cambio tecnológico y Economía Laboral.

¹⁸⁶ Roberto Gutiérrez Rodríguez, *op. cit.* p. 36.

2.1.4.2 La reforma energética de Felipe Calderón

Durante el gobierno de Felipe Calderón (2006-2012) se llevó la primera prueba de hacer una reforma de fondo al sector representado por PEMEX. Para ello, las reformas constitucionales profundas resultaban necesarias para cambiar el marco normativo bajo el cual se tutela los recursos energéticos y su aprovechamiento.

En esta iniciativa, prácticamente se dejaba fuera al sector eléctrico y al de las energías renovables, siendo que uno de los principales problemas planteados por el gobierno federal descansaba en la idea de que las reservas petroleras de México equivalían a 9.2 años de su producción actual, esto “soslayó la información oficial de Pemex que muestra que el país, además de las reservas probadas que sumaban 11 047 .6 millones de barriles, tiene reservas probables (11,033.9 Mb) y posibles (9 825.3 Mb); en total México ascendían a 33 093 millones de barriles de reservas, son reservas ya certificadas, cuya duración se estimaba en unos 30 años.¹⁸⁷”

En la reforma propuesta por Felipe Calderón, se pretendían modificaciones a 5 regulaciones fundamentales en materia petrolera: mediante la modificación de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos se buscaba una mayor autonomía de gestión a la paraestatal. Se liberaban candados en materia de endeudamiento, presupuesto, adquisiciones, responsabilidad administrativa y hacendaria.

Se proyectaba apartar al Legislativo de los nombramientos de los miembros en el Consejo de Administración mediante la negociación directa entre el Ejecutivo y el STPRM, así como la asignación directa por parte de la Presidencia de la República. Asimismo, se pretendía limitar los ámbitos de acción de la Secretaría de la Función Pública (SFP) y de su Órgano Interno de Control creando un estado de excepción jurídica para PEMEX¹⁸⁸. Por otra parte, el proyecto de reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal contemplaba otorgar facultades a la Secretaría de

¹⁸⁷ Sarai Ángeles Cornejo, “Crónica de una muerte anunciada: La reforma energética propuesta por el gobierno de Calderón. Memoria Histórica”, *Dimensión Económica*, vol. 1, núm. 0, México, IIE-UNAM, mayo-agosto 2009, p. 2.

¹⁸⁸ Jaime Cárdenas Gracia, *op. cit.*, p. 65.

Energía (SENER) en el otorgamiento de concesiones y licencias en materia energética.

A nivel constitucional, en la Ley Reglamentaria del Art. 27 se reformula el concepto de “Área Estratégica del Estado” para darle sustento jurídico a las licencias y concesiones de la SENER a los particulares. De la misma forma, se abre la participación en las áreas de refinación, transporte, equipo e instalaciones petroleras, siendo que la misma Constitución establece que sólo el Estado puede tener propiedad sobre estas actividades.

Mediante la creación de la Comisión del Petróleo, se dotaba a la SENER de un órgano consultivo de asistencia técnica en materia petrolera cuya finalidad sería la de apoyar a la Secretaría en la regulación y supervisión de las actividades de exploración y producción. De esta manera se constituye en el antecedente inmediato de la actual Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH). Esta Comisión del Petróleo tendría las siguientes características¹⁸⁹:

- Se constituiría como un órgano desconcentrado de la SENER, con autonomía técnica y operativa.
- Sería un órgano de apoyo a la SENER en sus tareas de planeación y programación sectorial.
- Aportaría elementos técnicos en la evaluación de las asignaciones de áreas para la exploración y explotación.
- Llevaría a cabo la determinación de las reservas de hidrocarburos.
- Emitiría los dictámenes técnicos de los proyectos de exploración y explotación que presente PEMEX.

La última arista de la reforma calderonista descansaba sobre la modificación del papel

¹⁸⁹ H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Reforma Energética: Ley de la Comisión del Petróleo, abril 2008. Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0222008.pdf>

que la CRE desempeña como órgano regulador en el sector energético. En ese sentido, se pretendía que el Estado dejara de tener la preeminencia en las ventas de los productos refinados del petróleo y gas, para favorecer las condiciones que permitieran al libre mercado poder operar.

Sin embargo, no fue la única propuesta de reforma energética. Por su parte, el Grupo Parlamentario del Partido Revolucionario Institucional presentó la suya. Aunque básicamente representan el mismo ánimo de liberalización de la industria petrolera nacional, existe una diferencia fundamental y reside en el involucramiento de la participación del Senado de la República en la aprobación de los miembros del Consejo de Administración, ello con el objetivo de que esta institución política tuviera injerencia en el tema.

La tercera y última propuesta fue presentada por el Frente Amplio Progresista, integrado por las distintas corrientes de la izquierda mexicana. Dicha propuesta, de corte nacionalista, se contrapuso a la presentada por el PRI y por la Presidencia de la República en la medida que sus propuestas se encontraban encaminadas al fortalecimiento e integración vertical de PEMEX de acuerdo con los preceptos constitucionales.

En ese sentido, se pretendía reformar numerosas disposiciones legales, entre ellas:

1. La Ley Reglamentaria del Art. 27: buscaba regresar al proceso de integración vertical que la empresa paraestatal venía desarrollando desde antes de la reforma de 1992. Aunado a esto, el proyecto de ley planteaba la necesidad de dotar de autonomía a PEMEX para su gestión administrativa, técnica, financiera y jurídica. De la misma manera,
2. La Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos: Reformaría la gestión administrativa de la empresa. Se basa en la búsqueda de una mejor planeación y planeación en todas sus ramas.

3. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal: planteaba el fortalecimiento de la SENER para la planeación estratégica del sector.

Sin embargo, se dejó de lado la independencia y democratización del Consejo de Administración de PEMEX, por lo que se puede establecer que el hecho de tratar de modificar el sector energético nacional de manera diferente a como se venía realizando no funcionaría bajo una estructura directiva que no se pretendía cambiar para seguir manteniendo el control del Ejecutivo sobre la paraestatal.

Como se ha podido observar, el desarrollo del sector petrolero nacional está marcado por una constante lucha por contener las presiones externas. Como entidad más visible del sector, PEMEX ha jugado un papel fundamental y ha fungido como palanca de desarrollo a lo largo de las décadas.

Sin embargo, las deficientes acciones del gobierno en torno a la gobernanza del sector, han arrastrado a la empresa a un estado de quiebra técnica que es sólo sostenido por sus altas ventas al exterior.

En el siguiente capítulo se analizará el estado actual de la industria petrolera, así como la configuración del sector nacional de hidrocarburos tendientes a la consolidación de la gobernanza del sector, y así, volverlo más competitivo mediante mecanismos jurídicos que abren la posibilidad de la participación privada en las áreas de exploración y producción, las que, sumadas a las de refinación, transporte y venta al público, componen la cadena de valor en torno al petróleo.

Capítulo 3

México y la Reforma al sector de los hidrocarburos de 2013. La influencia del modelo petrolero noruego en el diseño institucional del sector petrolero mexicano

3. México y la Reforma al sector de los hidrocarburos de 2013. La influencia del modelo petrolero noruego en el diseño institucional del sector petrolero mexicano

Como se ha podido observar hasta ahora, los casos de éxito de la gestión mexicana y noruega de sus recursos petroleros han pasado por diversos escenarios que han marcado su desarrollo, crecimiento o estancamiento. En la actualidad, existe un gran contraste entre ambas naciones en cuanto a política petrolera nos referimos.

Mientras que el país nórdico se mantiene a la cabeza de un sistema de gobernanza maduro, totalmente institucionalizado y en el que la inversión privada no parece un obstáculo para su desarrollo; el caso mexicano dista de ser algo parecido.

Debido a esto, las autoridades mexicanas han puesto atención a la reforma del sector con el objetivo de hacerlo competitivo y moderno ante el gran desafío que representa la industria petrolera internacional. Sin embargo, el entorno de ambas experiencias no podría ser más diferente; mientras noruega alcanzó una madurez democrática e institucional desde principio del siglo XX, como se mencionó en el capítulo 1, nuestro país aún transita tortuosamente hacia un esquema en el que el pleno ejercicio de la democracia sea una realidad.

En este contexto, la reforma energética de 2013 es considerada histórica al reabrir el sector de la exploración y extracción a la inversión extranjera de una manera regulada. Esto ha despertado un sinnúmero de críticas, tanto positivas como negativas en todos los ámbitos de la sociedad mexicana, pues el sector petrolero es visto como uno de los remanentes, o bastiones, del éxito revolucionario y del nacionalismo que trajo la lucha armada que comenzara en 1910, y ya forma parte de una construcción social de la identidad mexicana.

A decir de Lorenzo Meyer, “un hecho histórico que debe ser tomado en consideración por quienes discutan la reforma energética, es que en el caso mexicano el petróleo no es simplemente un recurso natural más. Además de su carácter estratégico y no

renovable, en nuestro caso el petróleo tiene y mantiene una liga directa con el nacionalismo o mejor dicho con la consolidación de la idea colectiva de nación.¹⁹⁰

Asimismo, a decir de Ramón Carlos Torres Flores¹⁹¹, esta reforma ha provocado irritación y extravío en la opinión de la sociedad mexicana; irritación debido a la forma en la que se presentaron las modificaciones constitucionales y por los cambios mismos a la Carta Magna, pues se estaría alterando el pacto social sobre las facultades del Gobierno y los particulares en la explotación de los recursos petroleros de la nación¹⁹²; y extravío por no tener una planeación estratégica que permitiera centrar los cambios en los problemas energéticos de la nación, disminuir la dependencia mexicana de los ingresos petroleros.¹⁹³

Aunado a ello, y al transcurso de los años, resultan especialmente riesgosos los cambios que han sido propuestos, toda vez que se plantea establecer un régimen de libre competencia para empresas estatales que durante toda su existencia se han desarrollado en un ambiente *quasi* monopolístico y que podrían poner en entredicho su misma existencia, lo que daría lugar a desincorporaciones. Aunado a esto, el sector resulta estratégico para el desarrollo nacional, pues es fuente de cuantiosos ingresos y cuyas implicaciones estarán por advertirse en los próximos años.

Sin embargo, y como se verá en las siguientes páginas, la integralidad de una reforma de tal calado, como lo es la energética, dependerá de la transversalidad de los temas

¹⁹⁰ Lorenzo Meyer, "El Petróleo: cuatro temas para el debate en torno a la Reforma Energética", México, El Colegio de México, 13 de mayo 2008.

¹⁹¹ Ramón Carlos Torres Flores realizó sus estudios de economía en la UNAM donde obtuvo el grado de Licenciado en Economía; el Diplomado en Planificación del Desarrollo y Evaluación de Proyectos en el ILPES-ONU y la Maestría en Administración Pública en la Universidad de Harvard. Ha sido Director General de Energía y Actividades Extractivas en la SEMARNAT, Coordinador Ejecutivo de Planeación Petroquímica y Gerente de Promoción Industrial en PEMEX, Director de Promoción de Proyectos y Gerente de Programación Industrial en NAFINSA, entre otros cargos, Economista en la CEPAL y consultor en organizaciones internacionales como ONUDI, UNCTAD, GEPLACEA y el PNUD. También ha desempeñado puestos de responsabilidad ejecutiva en empresas fabricantes de bienes de capital.

Ha sido docente en las escuelas de economía de la UNAM, del ITAM y de la Universidad Anáhuac, así como en la Maestría en Administración, Planeación y Economía de los Hidrocarburos en la ESIA del IPN. Asimismo, es Investigador del Programa Universitario de Estudios del Desarrollo de la UNAM, su línea de investigación está enfocada a temas de energía, planeación del desarrollo y medio ambiente.

¹⁹² Ramón Carlos Torres Flores, *Reforma Energética: irritación, extravío e inversiones*. [en línea], México, enero 2014, Dirección URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/005.pdf>

¹⁹³ *Ídem*.

que se pretendan cambiar. Es por ello que supeditar el fin de una reforma a un solo ámbito, ya sea económico o político, redundaría en una falta de visión de largo plazo en el que se obtendrá un desbalance que inevitablemente hará inviable seguir por ese camino.

3.1 Radiografía de las reformas estructurales de 2013.

Con la llegada de Enrique Peña Nieto (2012-2018) al gobierno, y en el marco del Pacto por México, se plantearon una serie de reformas denominadas “estructurales” que abarcan un amplio espectro de las actividades productivas que el gobierno plantea impulsar.

Tomando como base los principios de la competencia y el desarrollo social. Se plantea la necesidad de “La magnitud de los retos que enfrentamos hacía necesario un impulso transformador que se concretó en 11 reformas estructurales, que fueron aprobadas en los primeros 20 meses de esta administración y durante el periodo de transición.¹⁹⁴”

Es preciso comprender el marco general de las Reformas Estructurales para poder dar un diagnóstico correcto de lo que representa la Reforma Energética. Es por ello que se procede a hacer un breve recuento de los principales cambios que implica el nuevo marco jurídico. Aunado es esto, se vuelve necesario, al tratarse de cambios profundos, tener un marco jurídico sólido que dé certidumbre a los participantes en las actividades económicas que se verán afectadas por las modificaciones a la ley.

Debido a que la Reforma Energética engloba más temas del sector, desde el eléctrico, el de la transición energética, diseño institucional, entre otros, no se pretende en este análisis abarcarlos en su totalidad, sin embargo, se realizará una breve radiografía de los cambios propuestos en su conjunto como parte de un todo.

De acuerdo con el gobierno federal, estos cambios toman como punto de partida tres

¹⁹⁴ gobierno federal, Reformas en Acción, Sec. Las Reformas, México, Dirección URL: <http://reformas.gob.mx/las-reformas>

aspectos que son considerados como los pilares para el desarrollo y crecimiento económico que México requiere¹⁹⁵:

1. Elevar la productividad
2. Fortalecer y ampliar los derechos
3. Afianzar el régimen democrático y de libertades.

Las reformas estructurales impulsadas desde el Gobierno de Enrique Peña Nieto comprenden modificaciones sustanciales en diversos ámbitos de la vida nacional; estas 11 modificaciones a las leyes son:

- Telecomunicaciones
- Competencia Económica
- Financiera
- Hacendaria
- Laboral
- Educativa
- Código Nacional de Procedimientos Penales
- Ley de Amparo
- Política Electoral
- Transparencia
- Energética

En el caso de la Reforma en Telecomunicaciones, la propuesta posee una serie de características que van encaminadas a determinar los límites de concentración del mercado, además del reconocimiento de los derechos de los ciudadanos para operar sus propios medios de comunicación, se abre a la participación privada el sector de las telecomunicaciones, aunado a esto, se definieron los límites a la concentración con el propósito de que ningún competidor tenga más de la mitad del mercado a nivel

¹⁹⁵ *Ibidem.*, Secc. ¿Por qué?, Dirección URL: <http://reformas.gob.mx/por-que>

nacional¹⁹⁶.

En 2013, y emanada de esta reforma, se vuelve necesaria la creación del Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFETEL) en sustitución de la Comisión Federal de Telecomunicaciones. Esta instancia, con personalidad jurídica y autónoma, es el máximo tomador de decisiones en el ramo. Esta serie de cambios siguen el modelo de Ofcom, el regulador de competencia y medios de comunicación en Reino Unido.

De acuerdo con Aleida Calleja¹⁹⁷ la reforma planteada por el gobierno federal “apenas si sientan las bases necesarias, faltan los pasos más complejos que son la elaboración aprobación de las leyes secundarias que deben de establecer los procedimientos, tiempos y demás detalles para aterrizar lo que el texto constitucional dice. Ahí está el diablo, en esos detalles y donde los consorcios mediáticos seguramente operarán para cuidar sus intereses.¹⁹⁸”

En este mismo tenor, el Ejecutivo propuso una reforma en materia de competencia económica. En este sector se reconoce la necesidad de brindar mayor autonomía a los órganos reguladores, además de garantizar reglas claras por medio de la instrumentación de un marco normativo en el que la creación de dos nuevas instancias en la materia, como es el caso de la Comisión Federal de Competencia Económica (COFECE), ganan margen de maniobra a la vez que se fortalecen los procesos de mejora regulatoria a través de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria (COFEMER).

Con esto se pretende eliminar el fallo que México presenta en competencia económica, como la alta concentración del mercado en pocos actores. “En suma, una falla de mercado ocasiona efectos anticompetitivos, generando estructuras de mercado caracterizadas por una menor disponibilidad de bienes y servicios, junto

¹⁹⁶ Aleida Calleja, La reforma constitucional en telecomunicaciones en México. Un balance general, [en línea], México, Ciudad de México, Dirección URL: <https://mx.boell.org/sites/default/files/reforma-telecom.pdf>, p. 3

¹⁹⁷ Aleida Calleja es Presidenta de la Asociación Civil Comunicación Comunitaria y Directora Adjunta del Observatorio Latinoamericano de Convergencia Tecnológica

¹⁹⁸ Aleida Calleja, *op. cit.* p. 4

con niveles de precios superiores a los de un mercado competitivo.¹⁹⁹ Esta reforma es de carácter transversal, pues abarca más de un sector.

Como mecanismos de funcionamiento encontramos un sistema de pesos y contrapesos que permite una división orgánica de funciones, es decir, especializa a cada una de las instancias emanadas de la reforma en un ámbito de acción específico para que, de esta forma, desempeñen funciones distintas en un contexto de cooperación entre ellas.

Los pilares sobre los que se basan los cambios al sistema regulatorio de México son la transparencia, el acceso a la información, la toma de decisiones de manera colegiada, así como la apertura y publicidad en la realización de las sesiones y toma de acuerdos y resoluciones²⁰⁰.

Por su parte, la reforma financiera pretende atacar la problemática del crédito en México. Por este medio se fortalece y se transforma la banca como palanca de desarrollo. Es por conducto de esta reforma que se realiza el fortalecimiento del equilibrio entre los usuarios de los servicios financieros y los prestadores de este servicio; se fortalece el papel de la Comisión Nacional para la Protección y Defensa de los Usuarios de Servicios Financieros para orientar sus esfuerzos hacia la protección integral de los usuarios.²⁰¹

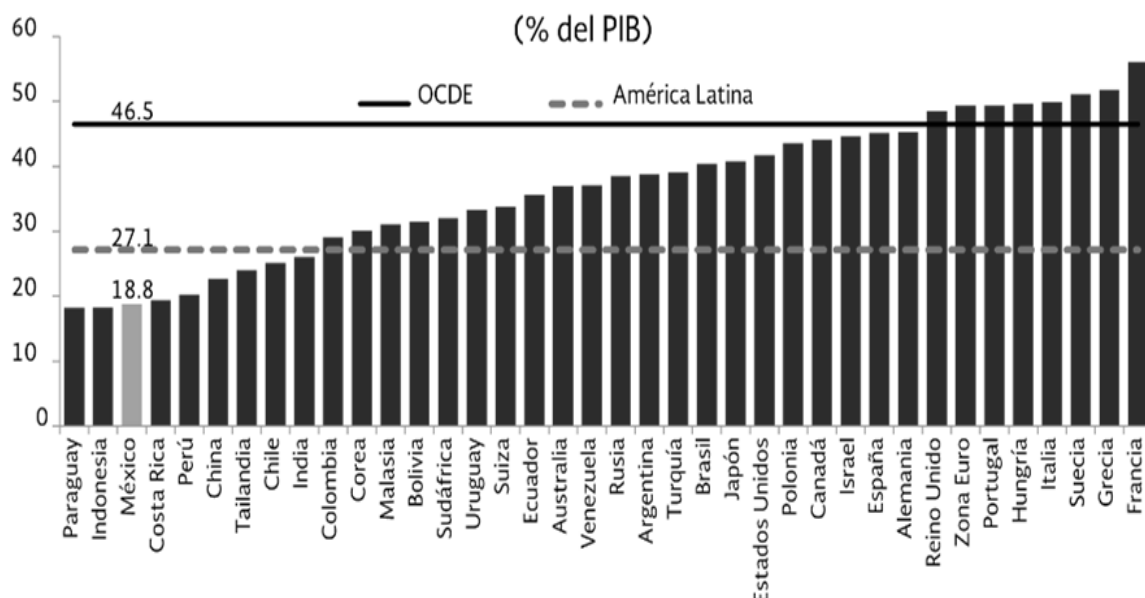
En consonancia con la Reforma Financiera, la Hacendaria da paso para fortalecer los ámbitos de acción de las instituciones recaudadoras de impuestos. Con ello, se pretende tener acceso a ingresos que permitan apalancar el financiamiento del gasto público. Una de las bases de esta reforma es la flexibilización de las normas para la reducción de la informalidad laboral y la evasión fiscal.

¹⁹⁹ Comisión Federal de Mejora Regulatoria, Impacto de la Reforma en Competencia Económica. Análisis del Marco Regulatorio y Fortaleza Institucional. [en línea], México, Dirección URL: http://www.cofemer.gob.mx/varios/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos_ASF/2_Stre/7_Diagnostico_COFECE.pdf

²⁰⁰ *Ídem.*

²⁰¹ *Ídem.*

Gráfica 7
Gasto Público Total, 2011
(% del PIB)



Fuente: Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018²⁰²

Como se puede apreciar en la Gráfica 1, “históricamente la capacidad financiera del Estado Mexicano para atender las necesidades prioritarias de la población ha sido reducida. Ello se refleja en un nivel relativamente bajo del gasto que realiza el gobierno.²⁰³”

De esta manera se busca garantizar aumentar la base tributaria y al mismo tiempo dotar al gobierno de recursos para hacer frente a los compromisos financieros con los Estados y Municipios, así como con los propios del gobierno federal.

En cuanto a la Reforma Laboral de 2012, se incorporaron nuevos elementos y conceptos en la Ley Federal del Trabajo. De acuerdo con el *think tank* alemán Friedrich Ebert Stiftung (FES), estas adiciones conceptuales permiten considerar a la legislación nacional como una primera aproximación al concepto de *flexiseguridad*

²⁰² Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465, [consultado el 6 de diciembre de 2016.]

²⁰³ gobierno federal, Reforma de la Hacienda Pública, [en línea], México, Dirección URL: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACENDARIA.pdf

laboral que se ha venido aplicando en los países europeos desde principios del siglo XXI²⁰⁴.

En ese sentido, las nociones de “trabajo digno”, “igualdad sustantiva entre hombres y mujeres”, “hostigamiento”, “derecho a la no discriminación”, y “derecho a la formación profesional” aparecen en la legislación. La importancia de estos nuevos significados radica en el establecimiento de una relación entre el trabajador, el empleador y la autoridad, dado que se establecen nuevas obligaciones y derechos entre ellos, así como la ampliación de la visibilidad de las personas con discapacidad.

Aunado a esto, a decir de la FES, se reconocen las modalidades contractuales al admitir de nueva cuenta el periodo de prueba laboral, así como el contrato por capacitación inicial. Es precisamente en este ámbito en el que se ven reflejadas la flexibilización de las relaciones laborales, además de reconocer la existencia de otras maneras de contratación al reglamentar su uso²⁰⁵.

Una de las reformas que más controversia ha causado es la concerniente al modelo educativo. A tal grado es controversial esta reforma que ha movilizó a la disidencia del magisterio mexicano agrupado en la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación.

Las disposiciones jurídicas que han sido modificadas conforman el núcleo para la instrumentación de estos cambios, a saber: Ley General de Educación, Ley del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación y Ley General del Servicio Profesional Docente. A decir de Juan Carlos Silas-Casillas²⁰⁶, se observa claramente la intención del Estado en recuperar la rectoría en la educación nacional mediante la

²⁰⁴ Alfredo Sánchez-Castañeda, *Los diez temas fundamentales de la reforma laboral en materia individual*, [en línea], México, 2014, Dirección URL: http://www.fesmex.org/common/Documentos/Libros/Paper_AP_Reforma_Laboral_AlfredoSanchezC_May2014.pdf, [consultado el 6 de diciembre de 2016.]

²⁰⁵ Alfredo Sánchez-Castañeda, *ibídem*, p. 10.

²⁰⁶ Juan Carlos Silas-Casillas es profesor–investigador del Departamento de Educación del Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Occidente (ITESO). Tiene estudios de licenciatura en Psicología Educativa, maestría en Educación y obtuvo el doctorado en Educational Policy and Leadership por la Universidad de Kansas, Estados Unidos. Actualmente, es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (SNI) de México.

utilización del poder del Congreso de la Unión y de los Congresos locales en la aprobación e instrumentación de la reforma²⁰⁷.

Es el mismo Juan Carlos Silas-Casillas quien establece que “sin duda, la parte más polémica de la “reforma educativa” se centra en la Ley General del Servicio Profesional Docente, que incluye las disposiciones reglamentarias para una nueva relación entre el gobierno y los trabajadores de la educación.²⁰⁸” En ese sentido, el sentimiento expresado por la CNTE se encamina a que esta disposición busca reducir la matrícula magisterial mediante la evaluación a los maestros²⁰⁹.

Por otra parte, la Reforma al Código Nacional de Procedimientos Penales introdujo diversas adecuaciones a la legislación para obtener un procedimiento penal único en todo el país, así como la transición al nuevo Sistema de Justicia Penal Acusatorio con un modelo de juicio oral. Esto es debido a lo anacrónico que resulta el sistema que se encontraba vigente con la realidad, lo cual generaba distorsiones en la impartición de justicia, ineficiencia e ineficacia.

En consonancia con lo anterior, la Nueva Ley de Amparo amplía los derechos, se fortalece el Estado de Derecho y se dota de instrumentos jurídicos al Poder Judicial, especialmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Estos cambios amplían el rango de acción de las autoridades frente a los particulares, con esto se busca dotar al sistema jurídico mexicano de una figura legal de protección de las garantías constitucionales accesible y de mayor amplitud en sus ámbitos de acción.

La Reforma Político-Electoral está construida sobre los cambios a dos pilares en los que se asienta en gran medida la vida nacional: el régimen político y el sistema electoral mexicano. A decir de Mariana Celorio Suárez²¹⁰, algunas de las

²⁰⁷ Juan Carlos Silas-Casillas, “La Reforma Educativa: ideas, realidades y posibles consecuencias”, *Análisis Plural*, Secc. Sociedad, México, ITESO, p. 173

²⁰⁸ *Ibidem*, p. 174.

²⁰⁹ Azam Ahmed, Kirk Simple; “Clashes Draw Support for Teachers’ Protest in Mexico”, *The New York Times*, 26 de junio de 2016, [consultado el 6 de diciembre de 2016]

²¹⁰ Mariana Celorio Suárez es licenciada en comunicación por la Universidad Iberoamericana, maestra en estudios políticos y sociales por la UNAM Doctora en Ciencias Políticas y Sociales. Consejera electoral Distrital por el 25 Distrito Electoral en el D.F. del Instituto Nacional Electoral. Investigadora, docente y conferencista. Sus principales

modificaciones aprobadas por el Congreso de la Unión son cambios sustanciales debido a que “modifican estructuralmente a los sistemas político y electoral²¹¹”, sin embargo, se han dejado puntos de suma importancia que urgen para la construcción y evolución del propio sistema, tales como una profunda reforma judicial, en materia de derechos humanos, la revocación de mandato, eliminación del fuero político, así como un nivel mínimo de competencias y habilidades en los criterios de elegibilidad para ocupar cargos de elección popular.

Dentro de los cambios de carácter estructural que plantea la reforma, la eliminación en las competencias para la organización de elecciones por parte de los organismos electorales estatales es la más relevante. Con esta medida se elimina el proceso federal en las elecciones para pasar a uno de carácter central. De esta manera se marca la desaparición del Instituto Federal Electoral (IFE) para dar paso al Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, se modifica la legislación vigente al permitir la reelección inmediata de legisladores hasta por 12 años. Esto contradice uno de los principios fundacionales del Estado Mexicano Moderno: “Sufragio efectivo, no reelección”²¹². Un aspecto que cobra relevancia, y que es la otra cara de la moneda, es la falta de la figura de revocación de mandato, la cual resulta fundamental y lógica para la coexistencia con la reelección.

Aunado a esto, se introduce el concepto de gobierno de coalición y se dota de autonomía al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), además de restringir las candidaturas independientes y crear un nuevo marco jurídico que sancionen los delitos electorales.

temas de investigación son la construcción de espacios virtuales de dominación en Internet; cuyo enfoque con una perspectiva de la sociología política le permitió abortar este nuevo territorio digital y las transformaciones que se gestan en la realidad social, así como la nueva sociedad civil migrante, en la cual se palpa la emergencia de un nuevo actor político en el escenario internacional.

²¹¹ Mariana Celorio Suárez, “La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos”, *El Cotidiano*, núm. 190, México, UAM Azcapotzalco, marzo-abril 2015, p. 109.

²¹² Mariana Celorio Suárez, *op. cit.*, p. 110.

La Reforma en Materia de Transparencia dio independencia constitucional al Instituto Federal de Acceso de la Información Pública (IFAI) en 2013, así se robustecen las atribuciones del instituto al poder interponer recursos de inconstitucionalidad. La ampliación de los sujetos obligados a transparentar su información incluye a los partidos políticos y sindicatos.

Por último, la Reforma Energética se encuentra enmarcada en esta serie de cambios estructurales y es considerada como una de las más importantes del paquete presentado por el gobierno federal. Resulta especialmente relevante esta Reforma dado el mito que se ha construido y alimentado alrededor del petróleo como un bien que ha servido para afianzar la identidad revolucionaria, en un principio, y el nacionalismo mexicano en último término²¹³.

3.1.2 La reforma energética de 2013. Modificaciones a la legislación petrolera.

Una de las características del sector petrolero en noruega está relacionada con las instituciones y su papel dentro del sector. Como se mencionó en el Capítulo 1, el acceso a la democracia a una temprana edad, así como la fortaleza institucional que se desarrolló desde entonces contribuyeron a que se trascendieran los personalismos, como el que impera en el sistema político mexicano.

La última reforma de carácter estructural a analizar es el objeto de estudio de este capítulo: la Reforma Energética. A decir de Jorge Eduardo Navarrete²¹⁴, es posible rastrear los antecedentes más inmediatos de la Reforma Energética al diagnóstico elaborado por la Secretaría de Energía en 2007 mediante la presentación de un análisis del estado que guardaba la empresa petrolera estatal. Este examen se

²¹³ Lorenzo Meyer, *op. cit.* p. 22.

²¹⁴ Jorge Eduardo Navarrete es embajador emérito del Servicio Exterior Mexicano. Dentro de la Secretaría de Relaciones Exteriores fue Subsecretario de Asuntos Económicos, entre 1979 y 1985. Fue titular, como jefe de misión residente de las embajadas de México en Venezuela, Austria, Yugoslavia, Gran Bretaña, China, Chile y Brasil. Fue Representante Permanente de México ante la ONU de diciembre de 2000 a enero de 2002. Su último cargo diplomático fue como embajador en Alemania. Fue Subsecretario de Política y Desarrollo en la Secretaría de Energía de 1995 a 1997.

presenta a la opinión pública como las razones por las que se debe de reformar el sector petrolero con miras a obtener mayores dividendos de estas actividades, además de proponer que las actividades se realicen en conjunto con la iniciativa privada²¹⁵.

Asimismo, este diagnóstico es parcial, pues se propone una serie de medidas encaminadas a dar solución a la problemática en la que se encuentra inmersa la petrolera mexicana, sin embargo, no son tomadas en cuenta las causas que han llevado a la entonces paraestatal a tal situación.

Uno de los puntos más riesgosos en el Diagnóstico presentado por la Secretaría de Energía es el relacionado con el hecho de dotar a PEMEX de autonomía de gestión; Alejandro Álvarez Béjar²¹⁶ y Nora Lina Montes²¹⁷ hacen una evaluación de tal escenario al declarar que esta situación significa un riesgo muy grande para la viabilidad de la empresa, dado que no existen las condiciones necesarias para el ejercicio de tal acto de madurez²¹⁸ y sólo se estaría logrando una privatización funcional e institucionalizada.

Aunado a ello, se menciona la necesidad de mejorar los aspectos operativos derivados de la declinación en la producción de los yacimientos, principalmente Cantarell y Kuub-Malooop-Zaap, así como la baja tasa de incorporación de depósitos con reservas probadas y la elevada tasa de desperdicio de gas natural. Esto llevó a que las reservas cayeran a 9.2 años de explotación en 2007²¹⁹. A decir de estos

²¹⁵ Jorge Eduardo Navarrete, "Trayectoria de la iniciativa oficial de reforma petrolera: un collage", *Economíaunam*, vol. 5, núm. 15, secc. "Artículos", México, UNAM, 2008, p. 8.

²¹⁶ Alejandro Álvarez Béjar cuenta con 41 años de trabajo ininterrumpido en la Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México con una intensa actividad docente en las áreas de Economía Mexicana, Economía Internacional, Historia de las doctrinas económicas, Historia económica de México, Economía Política, Desarrollo económico y Planificación. Sus actividades concernientes a la investigación se centran en los temas de Crisis financiera global e impactos internacionales y los impactos regionales en México de la integración energética con América del Norte. Cuenta con el nivel 1 del Sistema Nacional de Investigadores

²¹⁷ Nora Lina Montes es profesora de la Facultad de Economía; investigadora de la División de Estudios de Posgrado.

²¹⁸ Alejandro Álvarez Bejar, Nora Lina Montes; "La privatización de Pemex: una desregulación vía leyes secundarias. Crítica al diagnóstico de Pemex realizado por la Secretaría de Energía", [en línea], México, Mundo siglo XXI, núm. 14, otoño 2008, Dirección URL: <http://www.mundosisigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v04/14/05.pdf>

²¹⁹ *Ídem*.

investigadores, el principal problema que se observa en la política petrolera nacional se encuentra en la sobreexplotación de los yacimientos²²⁰.

La Reforma Energética que el Gobierno de Enrique Peña Nieto impulsó en 2013, al igual que el resto de las llamadas Reformas Estructurales, busca poner en consonancia el proyecto económico implantado en México desde las décadas de 1980 y 1990, el cual se consolidó con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), así como la apertura democrática²²¹.

Como se pudo observar en el capítulo anterior, la Reforma de 2008, a pesar de ser tildada de “estructural” es, en el mejor de los casos, una serie de modificaciones a leyes secundarias, sin afectar el núcleo constitucional del cual emanan esas disposiciones; es decir, es una reforma de carácter “incremental”²²² cuyas disposiciones y efectos son ahora del dominio público. La diferencia fundamental entre los cambios de 2008 y de 2013 radica, primero, en su contenido, para luego ser visible en sus efectos.

Esta nueva reforma abarca los sectores petrolero, eléctrico, la geotermia y del gas natural en materia sustantiva; mientras que dota a las instancias reguladoras en la materia de mayores instrumentos para la realización de sus labores. Aunado a esto se genera el marco jurídico para la protección al medio ambiente y la seguridad industrial, así como un nuevo ordenamiento fiscal para la industria petrolera y la creación de un fondo de administración de las ganancias derivadas de esta actividad y que tienen incidencia directa en la conformación del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF).

²²⁰ *Ibidem*. p. 56.

²²¹ Isabelle Rousseau, “Renovación institucional en el sector hidrocarburos y el desarrollo industrial”, en Arturo Oropeza García (Coordinador), *Reforma Energética y Desarrollo Industrial. Un compromiso inaplazable*, México, UNAM-IIJ – IDIC, 2015, p. 61.

²²² Germán Petersen Cortés, “Instituciones, agentes y reformas estructurales. Las Reformas Energéticas de 2008 y 2013 en perspectiva comparada”, *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 3 (225), Secc. Artículos, México, El Colegio de México, julio-septiembre, 2016, p. 659.

La reforma energética emprendida por ambos poderes de la Unión consistió, en esencia, en permitir, mediante distintas modalidades, el acceso de la inversión privada nacional y extranjera a prácticamente a todas las actividades de hidrocarburos y electricidad, con algunas excepciones muy delimitadas, por ejemplo, la energía nuclear. El acceso de la inversión privada se extiende además, mediante la suscripción de contratos mercantiles, a la explotación de los hidrocarburos propiedad de la Nación²²³.

Sumado a lo anterior, los cambios establecidos en el ordenamiento administrativo de la industria petrolera son relevantes para entender la configuración institucional que se ha dispuesto en las modificaciones a las normas mediante las asociaciones público-privadas, las cuales estaban prohibidas en la legislación anterior.

Sin embargo, cabe señalar que se ha dejado de lado un sector que resulta fundamental en el desarrollo de cualquier industria alrededor del mundo: la inversión en investigación y desarrollo de ciencia y tecnología nacional. Esto queda reflejado en la explicación que proporciona el gobierno federal al establecer que “el petróleo del futuro provendrá de los llamados recursos no convencionales que se encuentran en cuencas de lutitas y en aguas profundas. Aunque México cuenta con un considerable potencial de estos recursos, se carece de la capacidad técnica, financiera y de ejecución para extraer estos hidrocarburos de forma competitiva.”²²⁴

Por otra parte, se excluye de la reforma el procedimiento para alcanzar algún porcentaje de energías renovables. Con excepción de la geotermia, la cual se tiene contemplada dentro del sector eléctrico y en la que México se encuentra ubicado dentro de los primeros cinco lugares a nivel mundial en cuanto a su producción, no existe legislación detallada acerca de cómo lograr que el aumento del porcentaje de energías renovables en la matriz energética de México.

²²³ Manuel Aguilera Gómez, Francisco Javier Alejo, Jorge Eduardo Navarrete, Ramón Carlos Torres; Consideraciones sobre la Reforma en la Industria Petrolera en México, *Economía UNAM*, vol.11, no.33, Secc. Artículos, México, Facultad de Economía UNAM, sep./dic. 2014, p. 111.

²²⁴ gobierno federal, *Reforma Energética*, p. 4, México, Dirección URL: [http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion ampliada de la Reforma Energetica1.pdf](http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf). [Consultado el 13 de diciembre de 2016]

La única disposición en la materia que incluye la nueva reglamentación se encuentra dentro del apartado de Artículos Transitorios del Decreto, específicamente el Art. 17, el cual, literalmente establece que

Dentro de los trescientos sesenta y cinco días naturales siguientes a la entrada en vigor [del Decreto], el Congreso de la Unión realizará las adecuaciones al marco jurídico, para establecer las bases en las que el Estado procurará la protección y cuidado del medio ambiente, en todos los procesos relacionados con la materia del presente Decreto en los que intervengan empresas productivas del Estado, los particulares o ambos, mediante la incorporación de criterios y mejores prácticas en los temas de eficiencia en el uso de energía, disminución en la generación de gases y compuestos de efecto invernadero, eficiencia en el uso de recursos naturales, baja generación de residuos y emisiones, así como la menor huella de carbono en todos sus procesos.

En materia de electricidad, la ley establecerá a los participantes de la industria eléctrica obligaciones de energías limpias y reducción de emisiones contaminantes.²²⁵

No obstante, si bien resulta relevante tratar la reforma energética como un conjunto de acciones que modifican la legislación en distintos ámbitos, para efectos de este documento sólo se tomará en cuenta lo concerniente al sector petrolero; esto debido a que es esta industria la que ha dado sustento a las finanzas públicas por más de 50 años.

En el siguiente cuadro se puede apreciar el marco normativo de la Reforma Energética, desde las modificaciones constitucionales hasta las leyes secundarias en

²²⁵ Presidencia de la República, *Decreto de Reforma Energética*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013, [consulta: 15 de diciembre de 2016]

las que derivan.

Cuadro 1. Marco Jurídico Reforma Energética de acuerdo con el tipo de Ley

Reforma Energética 2013		
<p>Modificaciones Constitucionales</p> <ul style="list-style-type: none"> •Art. 25 •Art. 27 •Art. 28 	<p>Leyes Secundarias</p> <ul style="list-style-type: none"> •Ley de Hidrocarburos •Ley de la Industria Eléctrica •Ley de Órganos Reguladores Coordinados en materia energética •Ley de Petróleos Mexicanos •Ley de la Comisión Federal de Electricidad •Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos •Ley de Energía Geotérmica •Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos • Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo 	<p>Leyes modificadas</p> <ul style="list-style-type: none"> •Ley de Inversión Extranjera •Ley Minera •Ley de Asociaciones Público-Privadas •Ley Orgánica de la APF •Ley Federal de Entidades Paraestatales •Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público •Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas •Ley de Aguas Nacionales •Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria •Ley General de Deuda Pública •Ley Federal de Derechos •Ley de Coordinación Fiscal

Fuente: Elaboración propia.

3.1.2.1 Modificaciones constitucionales

En ese sentido, las modificaciones propuestas por el Presidente de la República, Enrique Peña Nieto, en el Decreto del día 20 de diciembre de 2013 están encaminadas a permitir la participación de la iniciativa privada, nacional o extranjera, en toda la cadena de valor que gira en torno al petróleo. Dicho de otra manera, las reformas a los artículos 25, 27 y 28 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) “permiten que la Nación lleve a cabo las actividades de explotación y extracción de petróleo y de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos, pero ahora podrá asignar a empresas productivas del Estado o contratar a particulares para

ello.²²⁶”

De acuerdo con el cuadro 1, en primer lugar, el Art. 25 de la CPEUM, relacionado con la rectoría estatal en materia económica, cambia al eliminar las Áreas Exclusivas del Estado al transformarlas en Áreas Estratégicas.

En segunda instancia, se puede observar en la nueva redacción del Art. 27 que queda limitada la acción estatal a la exploración y extracción de hidrocarburos, lo cual convierte a nuestro país en un productor primario de materia, y libera las actividades relacionadas con la transformación industrial al mercado cancelando la posibilidad de desarrollar este sector mediante la producción de bienes y servicios con alto valor agregado.

De la misma manera, las actividades reservadas al Estado podrán ser ejercidas por las Empresas Productivas del Estado (EPE) o mediante contratos con particulares. Esto resulta especialmente llamativo, pues el que se ostenta como dueño es el gobierno federal y no el Estado mexicano, esto podría generar que los recursos de las EPE en asuntos de la administración en turno, aportando ingresos para la utilización en el gasto público.

Esta transformación del tradicional vínculo jurídico de la Administración Pública Federal (APF) y las EPE supone una serie de cambios en la manera de regular a estas últimas. En última instancia, las EPE son consideradas como parte de la APF, a pesar de ser una nueva figura en cuanto a órganos administrativos se refiere, y son reguladas por la Ley Federal de la Administración Pública Federal.

Básicamente, con este cambio se busca una transformación en la aplicabilidad del derecho administrativo al transitar del público al privado, es decir, “encontrar la fórmula para que a una institución de origen público [...] le fuera aplicable el derecho

²²⁶ Kudo y Niño de Rivera Abogados. *Resumen Ejecutivo de la Reforma Energética*, [en línea], p. 1. México, Dirección URL: <http://knr.com.mx/content/reforma-energetica>, [consultado el 13 de diciembre de 2016].

privado.²²⁷” Con la anterior legislación, las empresas estatales del campo de la energía se regían por la Ley Federal de Entidades Paraestatales, tenían un régimen diferente al que le aplicaba al sector privado.

Al ser entidades públicas, las paraestatales del sector, PEMEX y CFE, se encontraban regidas por el derecho administrativo aplicable a estos organismos, al liberar al mercado algunas de las tareas de estas empresas, era necesario el cambio de régimen para que existiera compatibilidad en caso de algún conflicto de índole jurídico²²⁸.

Por último, en el artículo 28 declara la no existencia de los monopolios estatales en áreas estratégicas para el Estado. En ese sentido, es posible hacer una vinculación directa con el artículo 25, puesto que el cambio de naturaleza jurídica mediante la eliminación de las áreas estratégicas para el Estado abre la posibilidad de que en algún futuro, estas áreas sean abiertas a la participación privada.

En ese sentido, una anotación debe hacerse en materia de derecho constitucional, ya que como expresa Riccardo Guastini²²⁹, “una cosa es modificar la Constitución sin alterar su identidad, es decir, los principios supremos que la caracterizan y distinguen de otras Constituciones, y otra es, introducir principios supremos diversos de los de la Constitución precedente, ya que en ningún caso puede la reforma constitucional ser utilizada para modificar los principios supremos de la Constitución existente.²³⁰”

²²⁷ Sergio A. de la Torre Servín de la Mora, *Reforma Energética: Del régimen del derecho administrativo al derecho privado*, [en línea], México, Cuernavaca, 23 de septiembre de 2014, Dirección URL: <http://www.lexoil.com.mx/petroleo/reforma-energetica-del-regimen-del-derecho-administrativo-al-derecho-privado/>, [consultado el 14 de diciembre de 2016]

²²⁸ *Ídem*.

²²⁹ Riccardo Guastini es uno de los más destacados exponentes de la llamada “Escuela Genovesa”, dedicada sobre todo a exponer una sólida teoría analítica del derecho. Discípulo de Giovanni Tarello y de Norberto Bobbio; Guastini ha dedicado muchos de sus textos a temas de teoría general del derecho; en particular, han sido muy afortunadas sus aportaciones sobre las fuentes del derecho y sobre la interpretación de las normas jurídicas.

²³⁰ Riccardo Guastini, *¿Peculiaridades de la interpretación constitucional?*, México, Fontamara, Estudios de Teoría Constitucional, 2001, p. 203.

Es decir, dado que el art. 27 es el que tutela los recursos petroleros de la nación y entrega a la empresa petrolera estatal mexicana el control de toda la cadena productiva en torno a los hidrocarburos, el 25 establecía las áreas estratégicas destinadas exclusivamente para el Estado y el 28 permitía al Estado que desarrollara actividades monopólicas en estas áreas estratégicas, se observaba una legislación que se encontraba encaminada a mantener la base nacional de la industria energética. Estas modificaciones constitucionales son las que dan sustento a todo el andamiaje legal y al marco jurídico de la Reforma Energética.

Podemos observar casos similares de modificaciones al régimen petrolero en las reformas constitucionales en 1940 (prohibición a la concesión de hidrocarburos), 1960 (prohibición de contratos riesgo) y 1983 (establecimiento de las áreas estratégicas), las cuales no cambiaron el sentido del dominio público, inalienable e imprescriptible que los hidrocarburos tenían, al contrario, reforzaron los mecanismos para evitar la iniciativa privada en el sector. Si bien es cierto que el contexto en el que se desarrollaron estas transformaciones a la normatividad resulta totalmente diferente al de 2013, en los casos anteriores se observa la concordancia constitucional de las modificaciones, robusteciendo el marco constitucional.

En ese sentido, Jaime Cárdenas Gracia sostiene que los cambios que se realizaron al ordenamiento contenido en la Carta Magna constituyen una inconstitucionalidad debido a que no llevan el mismo sentido que los principios contenidos en la normatividad aplicable²³¹, en otras palabras, se contraponen el sentido de la protección de los recursos naturales establecidos desde el Congreso Constituyente de 1916, lo cual debilita el mandato de la Constitución al no existir límites claros para la revisión de la normatividad y su modificación al contravenir los términos que esta misma

²³¹ Jaime Cárdenas Gracia, *Variables jurídico constitucionales de la reforma energética*, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez, Diego Valadés (Coordinadores), "Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Tomo IV, Volumen 1", Estudios Constitucionales, México, UNAM, 2015, p. 382.

establece.²³²

3.1.2.2 Leyes secundarias

Derivado de lo anteriormente descrito, las leyes secundarias aprobadas regulan cada una de las áreas que son sujetas de reforma en el sector. Así encontramos un total de nueve leyes secundarias que dan forma al marco jurídico de cada uno de los sectores que integran la reforma energética, de las cuales, seis son las relacionadas con el sector petrolero, mientras que las restantes van dirigidas a la industria eléctrica.

Debido a que algunas de las leyes secundarias aprobadas son las que crean o modifican instituciones cuyo análisis se llevará a cabo cuando se revise el nuevo esquema institucional del sector, sólo se tratarán dos leyes en este apartado: la Ley de Hidrocarburos y la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Dentro de toda la normatividad que se ha emitido como resultado de la Reforma Energética, la Ley de Hidrocarburos es la que más relevancia conlleva, pues en ella se detallan las asignaciones, contratos y reglamentos para que PEMEX, y otras empresas productivas del Estado, así como entidades particulares nacionales o extranjeras lleven a cabo la exploración, extracción y comercialización de los recursos petroleros de la nación.

Esta Ley de Hidrocarburos abroga la Ley Reglamentaria del Art. 27 de 1958 que durante más de 50 años eliminó la participación privada en el sector petrolero. Ahí radica la gran relevancia de esta nueva normatividad.

Estas disposiciones son el corazón de la configuración de la industria petrolera nacional, en general, se puede observar el fortalecimiento del Poder Ejecutivo, a través de la Secretaría de Energía (SENER), para la distribución de los bloques, ya sea mediante asignaciones a las EPE que garanticen la capacidad técnica, financiera y logística para el abasto de hidrocarburos, o por contratos a la iniciativa privada que

²³² *Ídem.*

garanticen estas mismas condiciones.

En el caso de los contratos, la Ley establece cuatro tipos de contratos dependiendo de las condiciones bajo las cuales se firmen: servicios, utilidad compartida, producción compartida y licencia.

Para ello, la participación de los órganos reguladores, especialmente de la Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH) resulta esencial, pues es quien fundamenta técnicamente la viabilidad o inviabilidad de las propuestas, por su parte, la Comisión Reguladora de Energía emite los permisos correspondientes para las cuestiones logísticas, comerciales en todo lo relacionado a los productos petroleros, petroquímicos o petrolíferos.

La esfera de acción del Ejecutivo no se limita en cuanto a lo técnico, pues es la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) la que determina el valor del contrato o adjudicación y las estimaciones de ganancias para el gobierno federal, todo esto con base en la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos.

Asimismo, se flexibiliza la legislación al establecer un mecanismo de migración para las EPE, de esta forma, en caso de que se solicite cambiar la condición de la adjudicación hacia un contrato de exploración y producción (E&P), la Ley designa a la SHCP como la entidad encargada de revisar financieramente la capacidad de los nuevos socios de PEMEX, además de establecer la responsabilidad fiscal del nuevo contrato, así como con el aval técnico de la CNH.

Otro aspecto relevante de la Ley de Hidrocarburos es el relacionado con el Contenido Nacional en las actividades de exploración y extracción petrolera, con excepción de aguas profundas y ultraprofundas, al respecto, la ley aclara que

Los Asignatarios y Contratistas deberán cumplir individualmente y de forma progresiva con un porcentaje mínimo de contenido nacional que la Secretaría de Energía, con la opinión de la Secretaría de Economía, establezca en las Asignaciones y Contratos para la Exploración y Extracción.

[...] deberán incluir un programa de cumplimiento del porcentaje de

contenido nacional 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 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 independiente²³³.

Así, se pretende fomentar la industria mediante el desarrollo de una red de proveedores nacionales entorno a la cadena de valor petrolera. Para ello, la Ley de Hidrocarburos mandata a la Secretaría de Economía, con opinión de la Secretaría de Energía, al diseño de una estrategia de fomento y desarrollo industrial con las cadenas productivas locales; dicha estrategia está encaminada a la identificación de los sectores industriales y de las regiones susceptibles de desarrollo y al cierre de las brechas de capacidad técnica de todas las empresas.

De esta manera se fomenta la participación directa de las empresas nacionales en las actividades petroleras y las alianzas entre empresas nacionales y extranjeras, con ello la atracción de inversión en bienes y/o servicios y la transferencia de tecnología, es decir, un efecto *spill-over* sobre la economía nacional que no se limita al ámbito de los negocios, sino que se pretende llevar a programas y apoyos focalizados cuyo principal objeto sea el suministro adecuado de combustibles de consumo básicos en las zonas rurales y urbanas marginadas, esto a precios accesibles para este sector de la población.

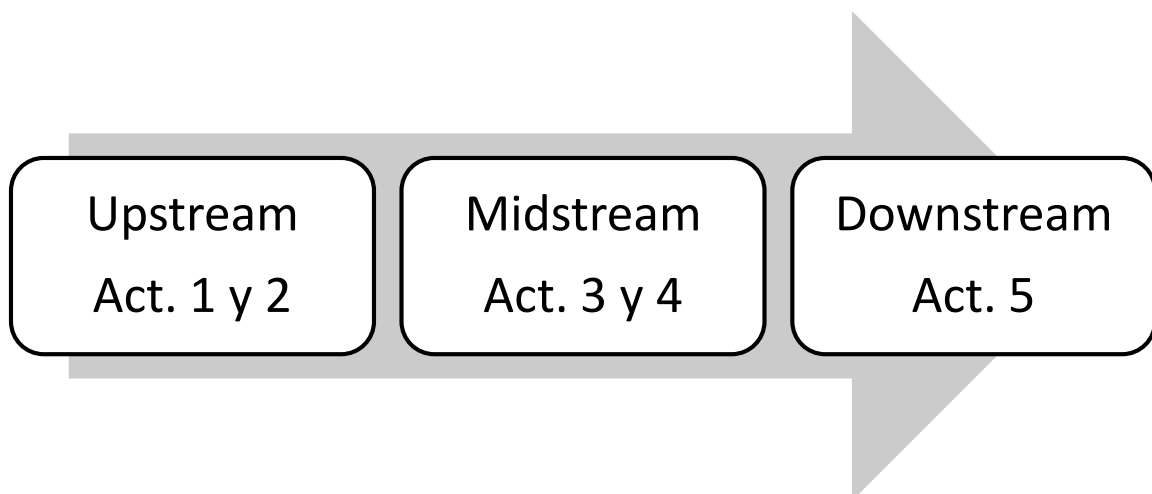
En términos generales, esta ley identifica como la cadena de valor de la industria petrolera al conjunto de estas cinco actividades²³⁴:

²³³ Art. 46 de la Ley de Hidrocarburos, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf, [consultado el 13 de diciembre de 2016]

²³⁴ *Vid.* Ley de Hidrocarburos. [en línea], 76 pp., México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf, [consultado el 13 de diciembre de 2016]

1. Exploración, perforación y extracción
2. Reconocimiento y Exploración superficial
3. Tratamiento, refinación, enajenación, transporte y almacenamiento de petróleo
4. Procesamiento, compresión, licuefacción, descompresión regasificación, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización y venta al público de gas natural
5. Transporte, almacenamiento, distribución comercialización y venta al público de productos petrolíferos.

Figura 3. Cadena de valor de la industria petrolera.



Fuente: Elaboración Propia

Importante es señalar la cuestión de los yacimientos transfronterizos. En ese tema, dado que se trata de bloques cuya continuidad se encuentra más allá de territorio nacional, la ley prevé que las EPE deben de participar forzosamente con al menos el 20% del capital del proyecto con la intención de tener presencia estatal y no generar zonas en las que no se cuente con plena soberanía al tener empresas extranjeras instaladas en dichos espacios²³⁵.

²³⁵ PEMEX, *Reforma Energética en México y PEMEX como Empresa Productiva del Estado*, México, septiembre 2014, Dirección URL: http://www.pemex.com/ri/herramientas/Presentaciones%20Archivos/201409_EPS_esp.pdf,

Uno de los principales objetivos de la Reforma Energética en materia fiscal y de finanzas públicas es la creación de la reglamentación que coloque a PEMEX en igualdad de condiciones fiscales frente a otras empresas en primer término, mientras que se flexibiliza la carga fiscal adecuándola al contexto de la industria petrolera internacional. Con esto, se busca mudar progresivamente a PEMEX de régimen para que de esta manera permita la recuperación de los costos de exploración y explotación del petróleo y aumentar los ingresos del gobierno federal conforme a se incremente la rentabilidad de las operaciones de la EPE.

Por su parte, la Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos (LIH) define la manera en la que el Estado capta los ingresos provenientes de las actividades petroleras, es de crucial importancia esta legislación debido a que en ella se reglamenta el sistema tributario y contractual específico que la industria petrolera debe de seguir para cumplir con los compromisos fiscales para con el Estado. Esta ley mandata a la SHCP a establecer las condiciones económico-fiscales bajo las que se regirán los contratos o asignaciones que la SENER y CNH hayan otorgado.

Partiendo de la clasificación que la Ley de Hidrocarburos realiza de los contratos, la LIH define los mecanismos bajo los cuales tanto el gobierno federal como los contratistas y asignatarios obtendrán los beneficios derivados de la Reforma Energética y que serán dirigidos al Fondo Mexicano del Petróleo para el Desarrollo y la Estabilización (FMP).

Las contraprestaciones que recibe el gobierno federal varían de acuerdo con el tipo de contrato (licencia, utilidad compartida, producción compartida o servicios). En términos generales, el gobierno federal capta los ingresos mediante regalías, porcentaje de las utilidades, el impuesto sobre la renta (ISR) y el dividendo estatal.

[consultado el 15 de mayo de 2017]

En relación al ISR, uno de los puntos más novedosos que la LIH presenta es la posibilidad de que cada uno de los integrantes de un consorcio, ente integrado por dos o más EPE y/o personas morales presenten de manera conjunta alguna propuesta para participar en una licitación sin la necesidad de constituir una tercer entidad para ese específico propósito, pueda pagar de manera individual la parte que le corresponde del ISR, lo cual otorga una mayor flexibilidad a los inversionistas para llevar el control sobre los impuestos, además de dotar al consorcio de transparencia tributaria plena al castigar a la parte que incumplió y no a todo la entidad como un conjunto.

Por su parte, las EPE dan una contraprestación al gobierno federal mediante derechos, sin embargo, se espera que PEMEX migre sus asignaciones a los esquemas de utilidad compartida para disminuir los riesgos financieros que conllevan estas actividades.

De esta forma, se pretende que una parte de la carga fiscal a la que está sujeta PEMEX sea transferida a las empresas particulares que participarán en la industria. Así, desde 2015 se anunció un recorte en la tasa impositiva que la EPE paga al gobierno federal por sus actividades. Esta reducción, cuya duración abarcará hasta 2020, del 65% de su utilidad neta, permitiendo un ahorro de hasta 90,000 millones de pesos anuales²³⁶.

Sin embargo, cabe resaltar que debido a la tendencia a la baja que registran los precios del petróleo, la cifra anterior podría no alcanzarse dejando a PEMEX y al gobierno federal con menores ingresos. Dado que la EPE no ha sido excluida de su participación en la aportación de los ingresos del gobierno federal, la autonomía presupuestaria no puede ser otorgada mientras que el gobierno federal base parte de su presupuesto en la renta petrolera.

²³⁶ Marcos Chávez, *Aumenta carga fiscal para Pemex y se van a pique sus ingresos*, [en línea], México, 31 de marzo de 2015, Dirección URL: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2015/03/31/aumenta-carga-fiscal-para-pemex-se-van-pique-sus-ingresos/>, [consultado el 22 de enero de 2017]

Por otra parte, y sin importar el tipo de contrato que se haya firmado, la LIH prevé la creación de un nuevo gravamen que se denomina “Impuesto por la Actividad de Exploración y Extracción de Hidrocarburos”, el cual se calculará tomando en cuenta la extensión del Área Contractual o Asignación. Tomando como punto de partida que las actividades de exploración y de extracción generan costos distintos, se ha establecido una diferenciación en el impuesto a pagar. Los recursos obtenidos por esta tasa impositiva serán distribuidos en los estados y municipios que se encuentran dentro del Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.

Debido a que la industria petrolera necesita de mayores periodos de tiempo para la recuperación de las inversiones, los contribuyentes de este sector, particularmente los que participen en la exploración, perforación y extracción en aguas profundas y ultra profundas, la LIH establece la posibilidad de disminuir las pérdidas fiscales en que incurran estas empresas durante los siguientes 15 ejercicios fiscales.

La LIH también regula la contraprestación del contratista como una manera de recuperar una parte de los costos de inversión en los proyectos petroleros. En ese sentido, se establece que estas contraprestaciones se darán en concordancia con el tipo de contrato que se haya signado entre las partes. En este caso es importante hacer la anotación siguiente: debido a que es el contratista quien maneja los flujos de efectivo, es el contratista quien paga al Estado su parte, y quien por lo tanto tiene el control sobre los flujos de efectivo generados por la explotación del pozo.

Otro elemento que debe ser resaltado en la LIH es el Mecanismo de Ajuste. Este componente de la ley permite

que, a partir de la rentabilidad en cada Periodo del Contratista, aumenta las Contraprestaciones a favor del Estado, mediante la modificación de alguno de los parámetros que determinan las Contraprestaciones del Contrato. La aplicación del Mecanismo de Ajuste tiene el propósito de que el Estado Mexicano capture la rentabilidad extraordinaria que, en su caso, se genere

por el Contrato.²³⁷

Así, en caso de existir fluctuaciones al alza de los precios internacionales del petróleo, el monto recibido por el gobierno federal también sería ajustado de acuerdo con el aumento de los ingresos generados por las ventas.

Por último, la LIH establece que el Fondo Mexicano del Petróleo conservará las prestaciones que correspondan al gobierno federal y pagará a los contratistas sus contraprestaciones correspondientes. De esta forma, el Fondo Mexicano del Petróleo no sólo es una entidad ahorradora, sino que se perfila también como un administrador de los ingresos que provienen del sector petrolero.

3.2 Reconfiguración del sector de los hidrocarburos y rediseño institucional al estilo noruego

Cómo se ha podido observar, el marco jurídico ha sido modificado para que el reacomodo de las instituciones sea tal, que permita la construcción de un esquema de gobernanza en torno al sector petrolero mexicano. Este nuevo esquema permite que la especialización de cada una de las instituciones admita una división del trabajo que dé balance a la industria en un escenario ideal.

Cada una de estas instituciones cumple un rol fundamental en esta nueva división de funciones. Con ello, se busca la consolidación de un esquema de gobernanza que permita la especialización de las funciones que lleven a cabo las instituciones. El diseño institucional resultado de la reforma energética es muy parecido al noruego: una empresa petrolera de propiedad estatal, PEMEX, que actúa de manera independiente al gobierno federal. El diseño, implementación e instrumentación de las políticas públicas en materia energética sigue en manos de la Secretaría de Energía. Por su parte, las actividades de regulación del sector de la energía recaen en la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y más específicamente, las relacionadas con las actividades petroleras serán competencia de la Comisión Nacional de

²³⁷ Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Art. 3, [en línea], México, 11 de agosto de 2014, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355983&fecha=11/08/2014, [consultado el 22 de enero de 2017]

Hidrocarburos (CNH).

Aunado a esto, se cuentan con organismos auxiliares en el ámbito de la seguridad industrial con la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos (ASEA), así como en el manejo de los ingresos, cuya responsabilidad recae en el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP).

La transformación institucional se esforzó en aportar una respuesta a los desajustes visibles del viejo modelo; en particular, reorganizó la relación problemática entre diversos actores – el propietario, el(los) operador(es), los reguladores, las entidades financieras, etc. – para evitar duplicidad de funciones entre varias entidades y reducir costos e ineficiencias. También limitar o anular las restricciones operativas, financieras, presupuestales [...] de operador y reguladores que les impidieron funcionar adecuadamente²³⁸.

A pesar de que SENER es la Secretaría de Estado que lleva la batuta en el sector, la participación de otras instituciones dependientes del Poder Ejecutivo es vital para la lograr un resultado integral que permita que una correcta ejecución de las leyes. De esta manera, algunas otras Secretarías de Estado, como la de Hacienda y Crédito Público (SHCP) en temas financieros o la de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) en temas de protección al medio ambiente, colaboran con SENER para lograr este fin.

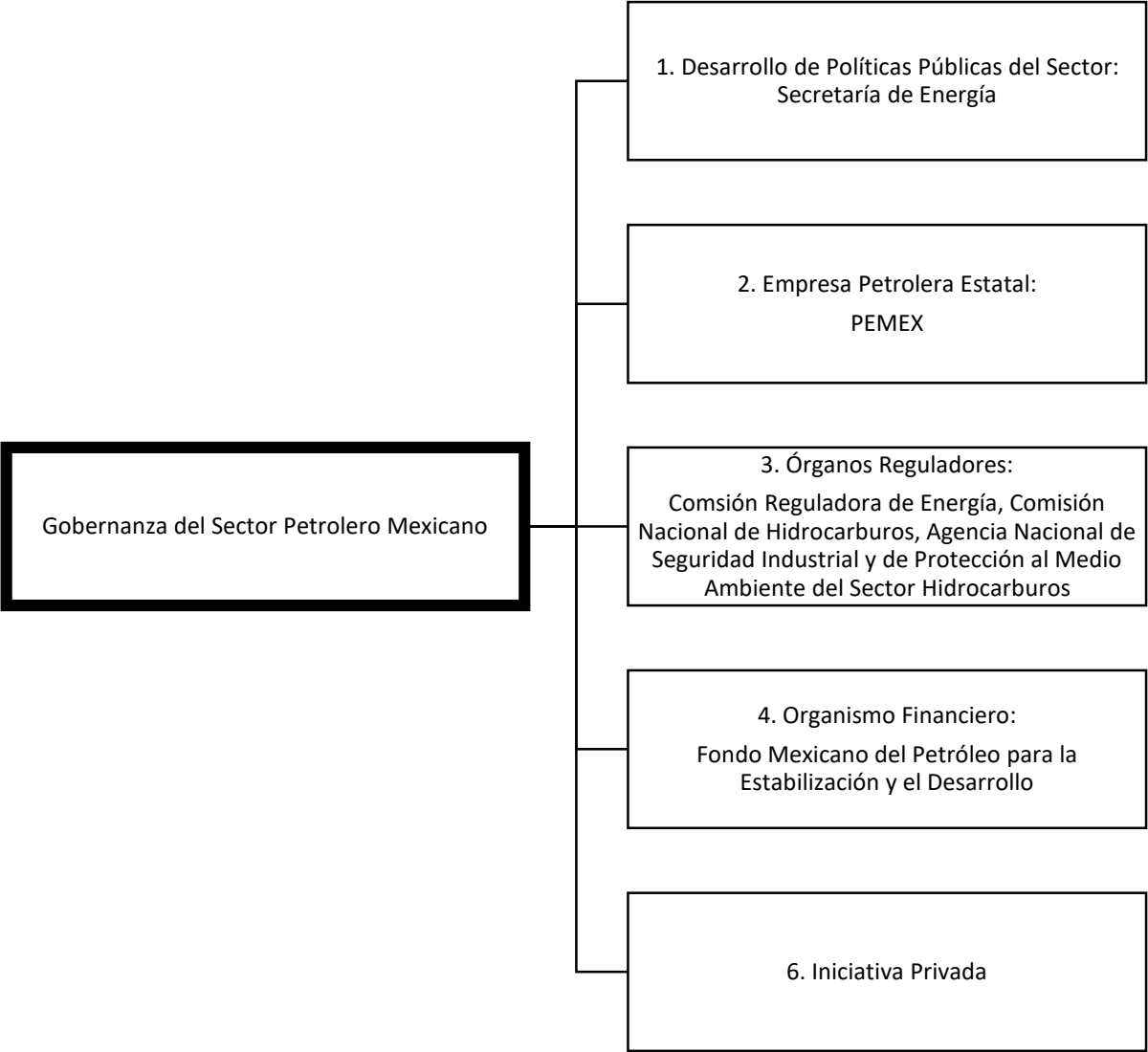
En los siguientes apartados se hará un análisis más extenso del papel que juegan estas instituciones en el sector petrolero nacional, de sus funciones, así como de la interrelación que existe entre ellas, además del marco normativo del que parten cada una de las atribuciones que desempeñan.

Asimismo, se hará una vinculación con la influencia que el modelo de organización petrolera de Noruega ha tenido en el desarrollo del esquema institucional de la industria petrolera mexicana por medio de la Reforma Energética y que propone una

²³⁸ Isabelle Rousseau, *op. cit.*, p. 54

mayor eficacia y eficiencia en los procesos productivos de la cadena de valor que el petróleo tienen un turno suyo.

Figura 4. Gobernanza del Sector Petrolero Mexicano a partir de 2013.



Fuente: Elaboración propia.

De esta manera se pone de manifiesto la intención de crear un entramado político institucional que permita el fortalecimiento de las capacidades especializadas de cada una de las instituciones para la generación de sinergias necesarias. En Noruega, estas sinergias son producidas de manera institucionalizada por las agencias del sector, aunado a esto, existe un irrestricto respeto a las disposiciones jurídicas que permiten

que la gobernanza del sector sea de manera completa.

En ese sentido, es preciso mencionar que el Natural Resource Governance Institute (NRGI) coloca a México en 6to lugar de 58 países medidos por su desempeño en el sector petrolero, a diferencia de Noruega que ocupa el 1er lugar en esta clasificación.

Con respecto a Noruega, el NRGI establece que:

Las funciones separadas del Ministerio de Petróleo y Energía, la Dirección de Petróleo y Statoil están claramente definidas y el gobierno tiene reglas claras para manejar los ingresos petroleros.

El Ministerio de Finanzas asegura que el Estado reciba todos los pagos de las compañías petroleras, que son transferidos a un fondo de recursos naturales. Los gastos se regulan con el fin de mantener un presupuesto sostenible y ahorrar para las generaciones futuras. Todos los ingresos petroleros, incluido el de las empresas estatales, se incluyen en el saldo del sector público.²³⁹

Estas características que han permitido a Noruega consolidarse como un modelo a seguir, son algunas de las carencias que México ha demostrado a lo largo de los años con duplicidad de funciones, debilidad institucional, un pobre Estado de Derecho, duplicidad de funciones, entre otras.

3.2.1 El papel de la Secretaría de Energía en el nuevo marco institucional

La Secretaría de Energía (SENER) es la instancia de la Administración Pública Federal encargada de la elaboración, conducción, implementación, vigilancia y control de la política energética nacional. Al ser una entidad centralizada, depende directamente del Presidente de la República, además de no contar con marco jurídico propio.

El desarrollo de esta secretaría de Estado está íntimamente ligada al desarrollo de los recursos naturales, sin embargo, es hasta 1994 que se reconoce la importancia de

²³⁹ Natural Resource Governance Institute, Norway Profile, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/country_pdfs/norwayRGI2013.pdf, [consultado el 16 de mayo de 2017]

dotar al sector de una estructura separada que permita la especialización en temas energéticos. De ahí que la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAPF) de ese año cree este despacho del Poder Ejecutivo. La LOAPF establece que las funciones de la SENER están encaminadas a un amplio rango de actividades, de forma esquemática, es posible dividir las actividades de SENER en tres sectores: política pública, regulación y mediación.

La necesidad de especialización de este despacho del Poder Ejecutivo se vuelve necesaria y evidente la especialización en dos temas fundamentales: hidrocarburos y electricidad. Al ser la encargada del sector energético, la SENER se transforma en la Coordinadora Sectorial, es decir, la sectorización de la APF es un mecanismo mediante el cual, el Presidente de la República determina agrupar un conjunto de entidades paraestatales con propósitos afines.

En estos casos la coordinación sectorial se realiza con el objetivo de precisar responsabilidades, evitar duplicidad de funciones y permitir que las decisiones y acciones gubernamentales fluyan de manera rápida y eficiente.

Sobre SENER recaen gran parte de las responsabilidades administrativas para la implementación de la Reforma Energética, es decir, se convierte en el ente ejecutor de las políticas públicas de energía. Caso similar ocurre con el Ministerio de Petróleo y Energía de Noruega. Ambas instancias cumplen con funciones semejantes al ser las instancias ejecutoras.

La SENER es cabeza de sector, encargada de definir la política energética y de ejecutarla a través de sus órganos desconcentrados y descentralizados contando con el apoyo de otras secretarías de estado, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), en materia fiscal, y de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), como asesora en cuestiones de protección ambiental en caso de incidentes relacionados con el sector hidrocarburos y de organismos autónomos como el Banco de México para temas financieros.

Cabe señalar la existencia de una diferencia fundamental entre ambos sistemas de gobernanza petrolera, que en última instancia es el contraste esencial entre ambos sistemas políticos, concerniente al nivel de toma de decisiones. Como se recordará, Noruega ha desarrollado un sistema político de tipo parlamentario, mientras que México ha hecho lo propio mediante el presidencialismo.

Es por lo anterior que el nivel de toma de decisiones corresponde a distintos actores de la política pública nacional, mientras que en Noruega, es el Parlamento el último decisor; en México, es el Poder Ejecutivo, por medio de SENER, quien está facultado para ello. En todo caso, las funciones similares entre esta dependencia del gobierno mexicano y el Ministerio de Petróleo y Energía en Noruega recaen en un nivel de formulación de las Políticas Públicas.

3.2.2 Órganos Reguladores en materia energética: Comisión Nacional de Hidrocarburos (CNH), Comisión Reguladora de Energía (CRE) y Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente (ASEA).

Los órganos reguladores son piezas fundamentales en el diseño de la Reforma Energética. La existencia de tres reguladores obedece a la necesidad de mantener un entramado legal sólido que dé soporte a las actividades de regulación en todo el sector. Aunado a ello, la especialización permite que cada una de estas entidades tenga un sector acotado en el cual centrarse sin la intervención de otros.

El fortalecimiento de la capacidad de regulación estatal es una condición necesaria para la adaptación del modelo petrolero. Noruega posee un sistema regulatorio sumamente transparente cuyas licitaciones son llevadas de la misma manera. Además, poseen un sistema que resulta altamente competitivo en cuanto a las concesiones se refiere, con un registro sumamente detallado de los ingresos petroleros.

La intención de la Reforma Energética en materia de regulación es corregir esas deficiencias. Al igual que en Noruega, se proponen entes reguladores que actúen de

manera independiente de la empresa estatal y del ente encargado del diseño de la política pública, sin embargo, el fallo de esta modificación constitucional está en que la independencia de estos Organismos Reguladores es relativa con respecto a SENER.

La Reforma Energética plantea la necesidad de abrir el sector energético nacional, particularmente el petrolero, por lo que se vuelve necesario que las agencias reguladoras jueguen un papel preponderante en la apertura mediante el fortalecimiento de cada una de estas instituciones. “De manera general las agencias reguladoras en el sector energético, o en cualquier otro, cumplen la función fundamental de eliminar posibles fallas de mercado al procurar la seguridad en el suministro de bienes o materias primas, la eficiencia económica, la protección de los consumidores y el cuidado de los recursos naturales, incluyendo en el caso de los hidrocarburos la protección de la integridad de los yacimientos y de aquellos recursos que se utilizan en la explotación, como el agua”²⁴⁰

Dos de los tres reguladores no son resultado de la Reforma Energética de 2013, sino son aportaciones de administraciones anteriores, como es el caso de la Comisión Nacional de Hidrocarburos y la Comisión Reguladora de Energía, en el caso de la Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente, se instituyó expresamente a partir de la Reforma en materia energética de 2013.

Los cambios en el marco institucional del sector han creado una necesidad urgente y permanente de mayor coordinación y claridad de las funciones. La CRE y la CNH se rigen por dos leyes federales actualizadas, mientras que la ASEA trabaja en un marco más complejo, remitiéndose a 11 leyes federales. Por la relación de la ASEA con la SEMARNAT, las responsabilidades de esta dependencia relacionadas con los hidrocarburos son más amplias que nunca, y crean la necesidad de nuevas

²⁴⁰ Guillermo Pineda, Alejandra Olivares; *El papel de los órganos de regulación en el sector energía*, [en línea], México, Dirección URL: <https://www.energiaadebate.com/el-papel-de-los-organos-de-regulacion-en-el-sector-energia/>, [consultado el 10 de febrero de 2017]

interrelaciones con SENER.

Los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética han sido dotados con autonomía técnica, jurídica y de gestión desde la Constitución, pues reglamentan las disposiciones contenidas en el artículo 28, sin embargo, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, estos forman parte de la Administración Pública Centralizada en conjunto con la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

Es decir, aunque resulte paradójico, son órganos del Poder Ejecutivo pero autónomos (relativamente) con un rango equivalente al de una Secretaría de Estado, de esta manera, en lugar de reportarle a SENER sobre sus actividades, informan directamente al Presidente de la República sobre la consecución de sus metas y logros. Es ahí en dónde radica la autonomía relativa de estas instituciones.

Asimismo, contarán con personalidad jurídica y podrán disponer de los ingresos derivados de los derechos y los aprovechamientos que se establezcan por los servicios que prestan conforme a sus atribuciones y facultades²⁴¹. En ese sentido, se busca que la CNH y la CRE alcancen la autonomía financiera hacia 2019²⁴² por medio de los recursos generados por los contratos firmados, de esta manera, dejarían de percibir recursos públicos emanados del Presupuesto de Egresos de la Federación. Por su parte, la ASEA seguiría vinculada presupuestalmente a la SEMARNAT.

Es por ello que se vuelve necesaria la coordinación entre estas entidades para delimitar con claridad las actividades de cada una de ellas, de esta forma, se evita la duplicidad de funciones. La autonomía en la gestión de recursos resulta vital, desde

²⁴¹ Marybel Martínez Robledos, "Órganos y organismos autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?", *El Cotidiano*, núm. 90, secc. "Artículos", México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, marzo-abril, 2015, p. 131.

²⁴² Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), "La gobernanza de los reguladores. Impulsando el desempeño de los reguladores en materia energética de México", [en línea], México, p. 12. Dirección URL:

[http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Reguladores%20Energia%20Mexico_Res%20Ejecutivo_%20web.p](http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Reguladores%20Energia%20Mexico_Res%20Ejecutivo_%20web.pdf)
[df](http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Reguladores%20Energia%20Mexico_Res%20Ejecutivo_%20web.p), [consultado el 10 de febrero de 2017]

la reasignación de los fondos provistos en el PEF.

La experiencia internacional ha demostrado que la separación de las funciones ha demostrado ser efectivo en países como Colombia o Noruega²⁴³. En teoría, la Reforma sienta las bases para que el Regulador elimine fallas de mercado y que el sector funcione eficientemente, así como brindar asesoría técnica en cada uno de los sectores.

A medida que avanza la implementación de la reforma de 2013, hay una necesidad clara y urgente de que la nueva infraestructura de la gobernanza sea más eficaz. Esto requerirá un trabajo integrado para fomentar instituciones y procesos que, en las actividades de las fases iniciales, refuercen la claridad, coordinación y planeación de las funciones en un contexto institucional complejo y completamente transformado, y en las fases finales establezcan la rendición de cuentas concerniente a los objetivos y resultados convenidos²⁴⁴.

Como se recordará, en el Capítulo 1, las entidades reguladoras noruegas se encargan de brindar asesoría en la materia. Es posible establecer que existen similitudes en los ámbitos de acción de estas entidades y sus contrapartes mexicanas. Ejemplo de lo anterior es que la Comisión Nacional de Hidrocarburos y el Directorado Noruego de Petróleo llevan a cabo las mismas funciones. Caso similar ocurre con la Autoridad de Seguridad Petrolera y la Agencia de Seguridad, Energía y Medio Ambiente de Noruega y México respectivamente.

Los ejes fundamentales sobre los cuales se asientan las actividades de las entidades técnicas en Noruega son la transparencia y regulación en donde prevalecen los incentivos para el desarrollo del libre mercado bajo una supervisión efectiva y eficaz por parte de las autoridades, así como la nula tolerancia a cualquier acto de corrupción.

En este diseño de gobernanza, existe una estrecha interrelación entre las tres

²⁴³ Mark C. Thurber, David R. Hults, Patrick R.P. Heller; "Exporting the "Norwegian Model": The effect of administrative design on oil sector performance.", *Energy Policy*, vol. 43, núm. 31, Reino Unido, 2011.

²⁴⁴ OCDE, *op. cit.*, p. 20.

entidades que conforman el sector de regulación energética nacional, sin embargo, se puede apreciar que esta interrelación no está distanciada de la especialización que cada una de estas instituciones debe desarrollar en cada esfera de acción.

3.2.1.1 Comisión Nacional de Hidrocarburos

En este caso, la (CNH) es la entidad que, como su nombre lo indica, será la encargada de regular el ámbito petrolero nacional. Creada en 2008, las atribuciones de esta institución fueron fortalecidas mediante la creación de un marco jurídico que permitiera el desempeño de las funciones que se requieren para la aplicación de la Reforma en el sector *upstream*, al igual que el Directorado Noruego de Petróleo.

En ese sentido, la Ley de los Órganos Reguladores Coordinados en Materia Energética (LORCME), la cual fue publicada en 2014, faculta a la CNH para que se encargue de tres aspectos esenciales para el sector²⁴⁵:

- Regular el reconocimiento y la exploración superficial, así como la investigación y extracción de hidrocarburos hasta que éstos sean entregados al sistema de transporte y almacenamiento:
- Licitación, adjudicación y firma de los contratos para la exploración y extracción de hidrocarburos.
- Administrar la parte técnica de los contratos y asignaciones que se hayan otorgado y prestar asesoría técnica a la Secretaría de Energía.

La CNH ejercerá sus funciones procurando que los proyectos se realicen bajo premisas que permitan elevar el factor de recuperación y la obtención del volumen máximo de hidrocarburos en el largo plazo en condiciones económicamente viables, impulsar la reposición de las reservas, como garantes de la seguridad energética de la Nación.²⁴⁶

²⁴⁵ Deloitte, *Los Órganos Reguladores del nuevo esquema energético en México*, [en línea], p. 4, México, Dirección URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/energy-resources/Organos_reguladores_nov2014.pdf, [consultado el 10 de febrero de 2017]

²⁴⁶ José Alfredo Torres Acosta, *Análisis de las experiencias mundiales en materia de regulación de hidrocarburos*
126

Al ser una institución con rango de Secretaría de Estado, la CNH se desliga de la toma de decisiones de SENER, conformando un subsistema de gobernanza reguladora en conjunto con la CRE y la ASEA. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) señala que “a medida que avanza la implementación de la reforma de 2013, hay una necesidad clara y urgente de que la nueva infraestructura de la gobernanza sea más eficaz.”²⁴⁷

La CNH ha jugado un rol fundamental en la celebración de las distintas rondas de asignaciones directas a PEMEX (Ronda 0) y las licitaciones públicas de los distintos bloques abiertos a inversionistas privados (Ronda 1 y subsecuentes).

3.2.2.2 Comisión Reguladora de Energía

Aunque la injerencia de la CRE en el sector regulador petrolero de México es nula en el sector *upstream*, resulta importante analizar el papel que esta Comisión juega en el andamiaje institucional de la Reforma Energética en. La CRE tiene dentro de su campo de regulación al sector eléctrico, el *midstream* y el *downstream*.

En este último sector, la responsabilidad de la CRE está acotada por la intervención de las autoridades municipales y estatales en el sector minorista, pues de su vigilancia y control dependen.

La Reforma Energética brindó un marco jurídico más amplio a la CRE partiendo de la premisa de desarrollo económico basado en que uno de los aspectos que contribuiría a esto sería la regulación energética. Sus principales objetivos de regulación parten del establecimiento de condiciones iguales para los participantes del mercado, de la creación de nuevos mercados a lo largo de toda la cadena de valor, así como de la generación de incentivos para la inversión y la dinamización del sector energético nacional.²⁴⁸ En ese sentido, se puede apreciar la tendencia hacia la liberalización del

como refuerzo para la Reforma Energética del 2013, Tesis para obtener el título de Ingeniero Petrolero, México, Universidad Nacional Autónoma de México, p. 34.

²⁴⁷ OCDE, *op. cit.* p. 16.

²⁴⁸ Noé Navarrete González, Montserrat Ramiro Ximénez, Guillermo Zúñiga Martínez, *Instrumentación regulatoria del mercado de petrolíferos y petroquímicos*, [en línea], México, diciembre 2015, Dirección URL:

mercado.

La LORCME mandata a la CRE a regular las siguientes actividades²⁴⁹:

- Las actividades de transporte, almacenamiento, distribución, compresión, licuefacción, regasificación y expendio al público de hidrocarburos y sus derivados.
- El transporte por ductos, almacenamiento, distribución y venta al público de bioenergéticos.
- La generación, transmisión, distribución y comercialización de electricidad.

Como se puede observar, existe complementariedad entre la CNH y la CRE en materia petrolera. Dado que los procesos son distintos, pues las actividades de exploración, perforación y extracción requieren elementos técnicos importantes y diferentes a las de logística, transportación y venta al público, se ha realizado esta diferenciación de funciones de tal forma que pueda ser atendida toda la cadena de valor.

En ese sentido cabe resaltar que la misma CRE ha elaborado un modelo básico para su actuación en los ámbitos de su competencia. “El modelo de negocio de la CRE gira en torno a la propuesta de valor de alinear el interés particular con el bien público en los mercados energéticos existentes en México, lo que incluye todos los mercados eléctricos y los mercados de hidrocarburos conocidos como de *midstream* y de *downstream* a efecto de asegurar el desarrollo eficiente de dichos mercados y minimizar los riesgos de volatilidad de precios y de desabasto²⁵⁰.”

Este modelo organizacional atiende un objetivo de carácter dual: estabilidad y eficiencia por medio de mecanismos o herramientas para garantizar estos propósitos.

<http://www.cre.gob.mx/documento/5913.pdf>, [consultado el: 14 de marzo de 2017]

²⁴⁹ Deloitte, *op. cit.* p. 5.

²⁵⁰ Comisión Reguladora de Energía, *Desarrollo del Sistema Regulatorio Mexicano en Materia Energética*, [en línea], México, diciembre 2015. Dirección URL: <http://www.cre.gob.mx/estudios/8DesarrollodelsistemaregulatorioMexicanoenmateriadeenergeticaCRE-INAP.pdf>, [consultado el: 14 de marzo de 2017]

De esta manera, los permisos, restricciones operativas, restricciones de poder de mercado, determinación de precios, información e incentivos adicionales se convierten en los principales canales por los que se aplican aspectos de regulación al mercado y a los actores²⁵¹.

Podemos encontrar que, al momento de revisar la correspondencia de instituciones entre México y Noruega, no existe tal en el caso de la Comisión Reguladora de Energía. Como se pudo apreciar en el Capítulo 1, el Directorado Noruego de Energía y Recursos Hídricos, que es lo más cercano a esta entidad mexicana, es la instancia que se encarga de la regulación tanto del sector eléctrico, como de las aguas nacionales de aquel país. Esto se debe al gran potencial hídrico de Noruega para la generación de electricidad, la importancia de la fuerza hidráulica con fines industriales, aunado a una política de conservación del medio ambiente.

3.2.2.3 Agencia de Seguridad, Energía y Ambiente

El último ente regulador es la Agencia de Seguridad, Energía y Medio Ambiente y, como su nombre lo indica, es la instancia encargada de la seguridad industrial y protección al medio ambiente para el sector. Esta institución nace con el propósito de dar certeza jurídica, procedimental y de costos, así como desarrollar de manera sustentable las actividades en el ámbito de los hidrocarburos.

Para ello, emite autorizaciones de impacto ambiental y riesgos en materia de residuos peligrosos. Además, la ASEA también se encuentra facultada para establecer procedimientos, normas y reglas en materia de seguridad industrial, por lo que no sólo es una instancia técnica, sino también posee la capacidad de imponer sanciones a los actores que incurran en violaciones en términos de la Ley de la Agencia Nacional de Seguridad Industrial y de Protección al Medio Ambiente del Sector Hidrocarburos.

²⁵¹ Comisión Reguladora de Energía, *ídem.*, p. 50 – 51.

El desarrollo del modelo institucional de la ASEA es resultado del conjunto de la experiencia internacional, principalmente, de Noruega, Brasil y Colombia. Por su parte, Noruega cuenta con una estrecha relación entre el Directorado Noruego de Petróleo y la Autoridad de Seguridad Petrolera. En este caso, las labores se centran, como se revisó en el Capítulo 1, en la regulación técnica y en la seguridad industrial y de salud en el trabajo respectivamente, si bien es cierto que el gobierno de Noruega cuenta con el Ministerio de Medio Ambiente para darle seguimiento a la protección del mismo, la estructura gubernamental mantiene a rango ministerial la protección al medio ambiente como un asunto de suma relevancia y para el que se ha creado su propia cartera.

El componente medioambiental en ASEA es una aportación latinoamericana producto del contexto de las actividades petroleras en Colombia y Brasil. En ambos países, aunado a la instancia de seguridad industrial, los gobiernos de ambos países han impulsado el cuidado del ambiente por medio de la creación de instituciones explícitamente para ello.

Dado lo anterior, podemos establecer que la ASEA es una institución híbrida, que conjunta dos temas de suma relevancia para toda la cadena de valor que se genera en torno al petróleo: la seguridad industrial y la protección al medio ambiente, es decir, la ASEA es una instancia cuyo enfoque se encuentra en la prevención como la mejor manera de evitar daños al capital humano y al ambiente.

3.2.3 El rol de la empresa petrolera nacional: Petróleos Mexicanos (PEMEX)

En gran medida, los reflectores de la Reforma están puestos en el performance que la empresa petrolera nacional de México, PEMEX, pueda desarrollar a partir de la modificación de su estatus jurídico. A decir de Isabelle Rousseau, la Reforma de 2013 a la que se sometió a PEMEX se enfocó en dos vertientes: eliminar el carácter monopólico de la industria petrolera nacional, así como cambiar el enfoque rentista

con el que se manejaban los ingresos provenientes de los hidrocarburos.²⁵²

Las modificaciones dispuestas por la Reforma parten del siguiente cuestionamiento: ¿Para qué se quiere que PEMEX exista?, como una empresa productiva que maximice los recursos petroleros a largo plazo, o bien, como un instrumento de la política pública cuyo principal objetivo sea el ser una auténtica palanca de desarrollo nacional.

Resulta evidente que es prácticamente imposible hacer una correcta evaluación de los resultados de PEMEX por medio de conceptos netamente comerciales, tales como competitividad, eficiencia, rendimiento, eficacia, entre otros. Por ello, como se mencionó en el Capítulo 2, el viraje que la empresa petrolera estatal de México experimentó durante los primeros años de la década de 1990 hacia la reconversión en una compañía con fines comerciales es un antecedente de suma importancia.

Por ello, el reemplazo de la figura de entidad paraestatal, como un monopolio de Estado, por la de “Empresa Productiva del Estado”. En palabras de Isabelle Rousseau: “la Reforma induce un verdadero cambio paradigmático: el paso de una industria que había vivido hasta la fecha centrada alrededor de un solo oferente a un entorno de múltiples oferentes; una empresa alejada de los criterios que ordenan el funcionamiento del mercado internacional petrolero, a un entorno nuevo, sumamente volátil y cambiante.”²⁵³

Las Empresas Productivas del Estado (EPE) son entes de propiedad exclusiva del gobierno federal, dotadas de un marco jurídico propio, acorde con sus fines de carácter productivo. Algunas de sus características son las siguientes²⁵⁴:

- Objetivo comercial e industrial. Generación de valor económico
- Operación, evaluación y vigilancia atendiendo a sus objetivos económicos

²⁵² Isabelle Rousseau, *op. cit.* p. 51.

²⁵³ *Ídem.*

²⁵⁴ PEMEX, Rol de PEMEX como una Empresa Productiva del Estado, [en línea], México, Dirección URL: http://www.pued.unam.mx/archivos/seminario110515/SE_M1M1_MAP.pdf, [consultado el: 14 de marzo de 2017]

- Autonomía de gestión del Consejo de Administración
- Autonomía financiera, presupuestal, de contratación y administrativa

En ese sentido, los cambios propuestos van encaminados para no regular ni controlar más un monopolio estatal, sino están orientadas a instrumentar nuevas reglas para la introducción de un sistema de competencia y libre mercado, para el que PEMEX no está preparada.

Sin lugar a dudas, la serie de cambios introducidos por la Reforma, y que concierne directamente a PEMEX, es una de las partes que más ha resaltado ante la opinión pública. Para estos cambios, fue necesario la modificación de la Constitución de México, específicamente los artículos 25, 27 y 28, además de 21 artículos transitorios en los que se estableció la transformación de la empresa petrolera nacional en una Empresa Productiva del Estado, así como la LOAPF y la Ley Federal de Entidades Paraestatales (LFEP).

En este punto, y ya analizados los cambios constitucionales en este mismo capítulo, es necesario hacer una anotación sobre la naturaleza jurídica que PEMEX adquiere con la reforma y que es la base del nuevo rol de la empresa en el entramado institucional, no sólo del sector energético, sino uno de los pilares de toda la Administración Pública Federal.

Es por ello que es necesario mencionar que, como categoría jurídica, las Empresas Productivas del Estado constituyen un nuevo apartado en la constitución de la APF, dado que no están consideradas por la LOAPF como parte de la Administración Pública Centralizada, ni como Organismos Descentralizados; así como tampoco como instancias paraestatales, toda vez que la LFEP indica que las EPE quedan excluidas de la observancia de la misma ley.

Para el caso de PEMEX, la nueva Ley de Petróleos Mexicanos (LPM) establece que la EPE es de propiedad exclusiva del gobierno federal, con personalidad jurídica y

patrimonio propios, autonomía técnica, operativa y de gestión, las cuales tienen como fin el desarrollo de actividades empresariales, económicas, industriales y comerciales en términos de su objeto, generando valor económico y rentabilidad en beneficio del desarrollo nacional²⁵⁵.

A lo largo del preámbulo de la iniciativa de Ley [de Petróleos Mexicanos] se insiste—repetidamente—en la intención de transformar a Pemex en una empresa productiva del Estado (EPE) a imagen y semejanza de las empresas privadas a las que se les adjudica, en exclusividad, el atributo de la rentabilidad y eficiencia que se traducen en utilidades. Para lograrlo, se crea una figura jurídica híbrida, la de “Empresa Productiva del Estado”, denominación de una sociedad mercantil propiedad del Estado, generadora de utilidades y, por ende, una empresa organizada con fines de lucro²⁵⁶.

Dado que la LPM establece al gobierno federal como dueño de la EPE, y puesto que el papel de este cambia al dejar de fungir como administrador de PEMEX, será este, quien decida el rol que deba de tomar la empresa dentro de los parámetros que establece la misma ley, dejando al Consejo de Administración como administrador de la empresa.

Al igual que Statoil, PEMEX desarrollará sus actividades con un enfoque netamente comercial cuyo único propósito es la maximización del beneficio económico en favor de sus dueños. Es esta lógica la que se trata de inculcar en la EPE busca hacer una separación de las funciones administrativas y comerciales del Estado (SENER y PEMEX).

De esta manera se obtiene la tan anhelada especialización por medio de la separación de funciones, de esta manera PEMEX deja de tener un lugar central en la planeación de la política energética nacional, mientras que SENER no se ocupa de aspectos comerciales a cargo de PEMEX.

²⁵⁵ Ley de Petróleos Mexicanos. Art. 1-10, [en línea], México, 11 de agosto de 2014, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf, [consultado el 25 de marzo de 2017]

²⁵⁶ Manuel Aguilera, Francisco J. Alejo, Jorge E. Navarrete, Ramón C. Torres; Análisis de las iniciáticas de la legislación reglamentaria de la reforma energética. Un régimen de excepción para Petróleos Mexicanos, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/11C.pdf>, [consultado el 25 de marzo de 2017]

A decir de Isabelle Rousseau, con esto se ha creado un frágil equilibrio que PEMEX deberá cuidar en sus relaciones, tanto administrativas, fiscales, financieras y operativas, con el gobierno federal y con sus competidores²⁵⁷.

El campo de acción que la Reforma otorga a PEMEX es establecido en la Constitución y en la LPM, el cual abarca toda la cadena de valor del petróleo. “A diferencia de lo que sucedía anteriormente, por primera vez Pemex, como empresa productiva del Estado, no tiene a su cargo ninguna actividad relacionada con la política de hidrocarburos y su objeto se circunscribe a generar valor económico a su propietario como un jugador relevante en el mercado de hidrocarburos²⁵⁸”.

Al dotar de autonomía técnica, fiscal y de gestión, se dota al Consejo de Administración de capacidad de decisión para dirigir a la empresa, esto en concordancia con las mejores prácticas internacionales, aplicando los mismos principios que en el caso de Statoil en Noruega. Asimismo, las prácticas de Gobierno Corporativo que se instalaron en esta EPE están encaminadas a regular la integración y funcionamiento de los órganos de gobierno.

Estas prácticas juegan un doble papel en dos ámbitos distintos, pero que están íntimamente relacionados. Por una parte, modernizan los procesos administrativos de la EPE (nivel interno) y, por otro lado, sirven para dar confianza a los nuevos participantes internacionales (nivel externo), y cuya participación será analizada posteriormente, en cuanto a la igualdad en las condiciones de competencia.

La Reforma significa un rediseño institucional completo para PEMEX. Este rediseño busca encontrar un equilibrio entre todas las áreas, cuyas implicaciones estratégicas, operativas, financieras, comerciales, de capacidad de ejecución, de desarrollo y retención de recursos humanos, entre otros elementos clave para la empresa ante

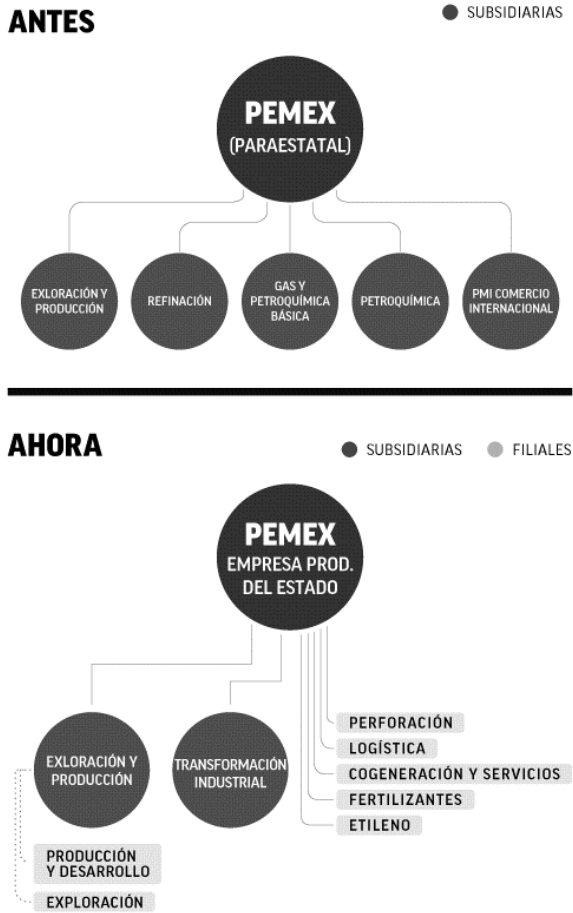
²⁵⁷ Isabelle Rousseau, *op. cit.* p. 56.

²⁵⁸ José Ramón Cossío Barragán, “La naturaleza jurídica de Pemex como empresa productiva del Estado”, [en línea], México, *Revisión Legal y Económica*, vol. 1, núm. 1, diciembre 2015, Dirección URL: <http://rle.itam.mx/wp-content/uploads/2016/02/RLE-digital.pdf>, [consultado el 25 de marzo de 2017]

distintos escenarios de apertura.

Sin embargo, existen algunas imprecisiones, vaguedades y ambigüedades dentro de la misma LPM en cuanto a los términos utilizados, por lo que no se precisa la manera en la que han de ser llevados a cabo para su cumplimiento. Esto representa un serio problema, pues al no haber precisión dentro de la misma ley, se podrían presentar escenarios diversos en los que la planeación que el Consejo de Administración elabore no lleve una continuidad en el tiempo.

Figura 5. Comparativa del Organigrama de PEMEX antes y después a la Reforma Energética de 2013.



Fuente: El Financiero²⁵⁹.

²⁵⁹ Sergio Meana, *Pemex no termina con reestructuras*, [en línea], México, *elfinanciero.com.mx*, 21 de julio de 2016, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pemex-no-termina-con-reestructuras.html>.

Dado el rumbo comercial con el que se ha caracterizado a esta compañía, y de acuerdo con José Pablo Rinkenbach Lizárraga²⁶⁰, el enfoque de los negocios que desarrollará PEMEX se mudará gradualmente de un modelo orientado a la especialización en la producción de un bien (*product push*) hacia uno centrado en la atención de las necesidades específicas de los clientes (*client focused*)²⁶¹ buscando tener una maximización de la rentabilidad, al igual que Statoil, después de su privatización parcial a finales del siglo pasado y principios de este.

De ahí la importancia que reviste el hecho de conservar como empresa subsidiaria a PEMEX Exploración y Producción (E&P). Asimismo, se destaca la relevancia de aglutinar bajo una sola subsidiaria el resto de la cadena de valor del petróleo bajo el nombre de PEMEX Transformación Industrial. De la misma manera, se ha buscado el desarrollo de algunos otros nichos de negocio como el etileno, los servicios para la industria petrolera, los fertilizantes o la perforación.

De esta forma se pretende dar a PEMEX las herramientas necesarias para retomar el proceso de especialización de cada una de las subsidiarias, así como de las filiales, con el propósito de alcanzar estos objetivos. El diseño administrativo que presenta PEMEX pretende evitar la ambigüedad de los términos de la LPM por medio de la combinación de un modelo de administración centralizada en el Corporativo y por la descentralización y mediante la especialización de las subsidiarias.

Así, se pretende que la toma de decisiones se tome a nivel central y que las subsidiarias complementen el proceso productivo de la EPE de tal manera que tengan objetivos y metas encadenados. Esto, sin lugar a dudas, supone un gran reto para la empresa en temas como los precios de transferencia entre subsidiarias, lo cual tendrá repercusiones que deberán ser subsanadas en materia contractual y fiscal que no se

²⁶⁰ José Pablo Rinkenbach Lizárraga es Maestro en Negocios por la Universidad de Rochester y cuenta con diversos estudios especializados en materia contractual y fiscal en la industria petrolera. Es Director General de Ainsa Consultores, firma especializada en estrategias de negocio principalmente en el área energética y profesor de Finanzas Corporativas en el ITAM.

²⁶¹ José Pablo Rinkenbach Lizárraga, *Las implicaciones estratégicas de la Reforma para Pemex*, [en línea], México, Dirección URL: <https://www.energiaadebate.com/las-implicaciones-estrategicas-de-la-reforma-para-pemex/>

tengan contempladas. Es por ello que los planes de negocios de PEMEX se vuelven mecanismos de primera relevancia en la planeación a mediano y largo plazo.

Se observa una combinación entre una integración vertical y una horizontal impulsada por medio de un mando central con el trabajo colaborativo de las subsidiarias y filiales. Es precisamente la complementariedad entre las subsidiarias y filiales lo que marcará el camino al éxito, o al fracaso del nuevo modelo administrativo de PEMEX, el cual se extrae de la estructura de Statoil.

3.2.4 Las funciones del Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP)

Este es uno de las instituciones en el que se nota más la influencia del sistema de gobernanza institucional del petróleo en Noruega en la reconfiguración del diseño petrolero mexicano, si bien es cierto que los Fondos Soberanos de Riqueza (FSR) no es un tema nuevo, pues, al 2015 existían más de 38 FSR con más de mil millones de dólares, siendo los más exitosos el Fondo Universal de Pensiones con más de 860 mil millones de dólares y la Corporación de Inversión China con más de 650 mil millones de dólares²⁶².

La experiencia internacional con este tipo de fondos no ha sido siempre positiva. El *Natural Resource Governance Institute* y la Universidad de Columbia realizaron un estudio detallado de 22 fondos soberanos en 18 regiones²⁶³ encontrando que los FSR no cumplían con los objetivos para los que fueron diseñados.

En este marco se circunscribe nuestro país con el Fondo de Estabilización de los Ingresos Petroleros (FEIP) y el Fondo Mexicano del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo (FMP). En ese sentido, la Ley del Fondo Mexicano del Petróleo para la

²⁶² Jaime Arturo Del Río Monges; Maritza Rosales Reyes; *La implementación de un Fondo Soberano de Riqueza vinculado al petróleo en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Cuadernos de Investigación, 2015, p. 11.

²⁶³ Andrew Bauer, *Managing the public trust*, [en línea], Estados Unidos, Natural Resource Governance Institute – Columbia Center on Sustainable Development, 2014, Dirección URL: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Complete_Report_EN.pdf, [consultado el 2 de mayo de 2015]

Estabilización y Desarrollo es el marco jurídico que sustenta la creación de este último fideicomiso público en el que se recibirá la renta petrolera para ser utilizada como palanca de desarrollo.

Al reglamentar las disposiciones financieras que el art. 27 de la CPEUM ha establecido como obligatorias para el gobierno federal la constitución de este instrumento para la acumulación de recursos a partir de la venta de un *commodity* esencial para las finanzas públicas mexicanas como es el petróleo. A pesar de que los Fondos Soberanos no son un mecanismo nuevo, en México, la utilización de instrumentos de esta naturaleza para el sector petrolero se dio a principios de este siglo con la creación del Fondo de Estabilización de Ingresos Petroleros²⁶⁴ (FEIP). Sin embargo, como su nombre lo indica, el FEIP sólo era una herramienta para evitar la volatilidad de los ingresos por hidrocarburos que la Federación recibía.

Como se vio en el Capítulo 1, uno de los más grandes hitos del modelo petrolero de Noruega es la existencia del Fondo Universal de Pensiones, fideicomiso en el que se depositan las ganancias por la venta de petróleo con tres objetivos fundamentales: ahorro, inversión y gasto público. En el caso mexicano, la adaptación al medio nacional la utilización de los recursos del FMP mediante transferencias al presupuesto federal, inversión y, en menor grado, ahorro a largo plazo.

Asimismo, las reservas que el FMP en el caso de las transferencias “la reserva del FMPED podrá ser utilizada como un mecanismo de respuesta contra-cíclica ante escenarios como la caída del precio del petróleo, la declinación de la plataforma de producción de petróleo o una caída del Producto Interno Bruto (PIB) de México.²⁶⁵”

Aunque de manera general pudiera inferirse que los Fondos Soberanos de México y Noruega son similares, sin embargo, el fin último de ambos es totalmente distinto en este momento debido a la reciente creación del mexicano y a la trayectoria

²⁶⁴ *Ibidem.* p. 3.

²⁶⁵ *Ídem.*

y enorme acumulación del noruego. Por una parte, Noruega hizo especial énfasis en la inversión que permita generar ganancias para mantener las pensiones universales en este país, por su parte, el FMP tiene como misión principal ser palanca de desarrollo por medio de la inversión en proyectos productivos y, en última instancia, el ahorro a largo plazo.

Este instrumento mexicano dista de parecerse al modelo noruego, pues la ley le restringe la forma en que manejará los recursos y la transparencia. “El fondo mexicano sí prevé el ahorro para el pago de las pensiones universales, pero la nueva legislación en la materia obliga a que este instrumento aporte al menos el equivalente a 4.7% del PIB del país cada año para el presupuesto federal, cerca de 700,000 millones de pesos”²⁶⁶ en 2015.

Aunado a esto, privilegia el gasto corriente por medio de las participaciones que el FMP dará a distintos fondos federales, destinando únicamente el remanente al porcentaje arriba mencionado al ahorro. Sumado a lo anterior, en cuanto a la operatividad del FMP, se puede observar fallas en la cultura de la transparencia, selectividad en sus recursos humanos y la falta de un sistema de pesos y contrapesos con el Poder Legislativo para evitar la acumulación de poder en el FMP y en el Poder Ejecutivo.

Por lo anterior, es posible establecer que el FMP es un mecanismo mediante el cual, el gobierno federal continua con una gran dependencia de los recursos petroleros para la estabilización de sus finanzas. “El ahorro a largo plazo en esta reforma tiene alcances muy limitados. Una razón es que el contexto de expansión fiscal desde 2001 muestra hasta hoy la total absorción de todos los ingresos petroleros y no petroleros por el gasto público. La segunda razón es que en la escala de importancia de pagos y transferencias que debe seguir el FMP, el ahorro a largo plazo tiene la última

²⁶⁶ s/a, Fondo Mexicano del petróleo, no es como el noruego, [en línea], México, 5 de septiembre 2014, Dirección URL: <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/2014/09/fondo-mexicano-del-petroleo-es-como-el-noruego/#.WPZM98nauUk>. [Consultado el 19 de abril de 2017]

prioridad.”²⁶⁷

Es por ello que la observancia en la rentabilidad y eficiencia con la que los encargados de dirigir el FMP lleven a cabo su trabajo deberá de ser evaluada para recomponer las deficiencias que han sido mencionadas. Aunado a la incorporación de mecanismos de combate a la corrupción, control y vigilancia en la operatividad del mismo.

En ese sentido, al agregar la figura del “Contralor Interno” se da un primer paso en estos temas de transparencia. Tomando como punto de referencia el éxito logrado por parte del Fondo de Noruega es el reconocimiento y legitimidad social que ha ganado con las estrategias de inversión que lo han colocado como el Fondo Soberano más grande y rentable del planeta.

3.3 Asignaciones y licitaciones de bloques petroleros.

Una vez comprendida la estructura con la que se ha dotado al sector petrolero mexicano en la Reforma Energética, resulta relevante hacer una revisión de los mecanismos usados por las autoridades para la adjudicación de los distintos bloques petroleros ubicados, principalmente, en el Golfo de México, así como en los estados orientales del país.

En ese sentido, la Ley de Hidrocarburos ha establecido las formas en las que han de ser adjudicados los distintos campos petroleros. En todos los casos, la elección de la manera en la que han de de ser otorgados los bloques dependerá de distintos factores, principalmente técnicos y económicos.

El sistema de adjudicación de bloques se realiza en dos modalidades: ya sea por adjudicación directa, en el caso de PEMEX, o por medio de licitaciones públicas, las cuales son abiertas a la participación de capital nacional o extranjero, público o privado.

²⁶⁷ Rogelio Ramírez de la O, *Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo*, [en línea], México, 2014, Dirección URL: http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET= analisis%20/%20friedrich-ebert-stiftung%20mexico&t_dirlink=x&sortierung=ser, [Consultado el 19 de abril de 2017]

Este modelo, al igual que el seguido en Noruega, permite desarrollar mecanismos de competencia económica y técnica que maximicen el beneficio para el Estado. Las áreas en donde se desarrollarán las actividades petroleras, tanto de las asignaciones como de las licitaciones, son definidas por dos factores: el primero de ellos es de naturaleza jurídica y se encuentra plasmado en el contrato entre el gobierno federal y la empresa que llevara a cabo las actividades petroleras.

Al respecto, el Glosario de Términos Petroleros, que fue emitido por conducto de la Subsecretaría de Hidrocarburos de SENER establece que el Área Contractual, es decir el bloque petrolero a explotar, está constituido por “la superficie y profundidad determinadas por la Secretaría de Energía, así como las formaciones geológicas contenidas en la proyección vertical en dicha superficie para dicha profundidad, en las que se realiza la Exploración y Extracción de Hidrocarburos a través de la celebración de Contratos para la Exploración y Extracción.”²⁶⁸

Existe una diferencia fundamental entre los sistemas de licitaciones noruego y mexicano, que no tiene que ver directamente con el sistema en sí, y que Adrián Lajous, ex Director General de PEMEX (1994-1999), ilustra al mencionar que la premura con la que se han implementado las distintas Rondas de Licitaciones, mientras en Noruega se había utilizado a las empresas extranjeras para obtener experiencia en el tema de las negociaciones de las licitaciones, en México no se ha dado el tiempo suficiente como para que este proceso de aprendizaje en la conducción de las subastas sea asimilado y reflexionado.²⁶⁹

A continuación, se analizan los dos mecanismos de adjudicación de bloques petroleros a los participantes del sector de los hidrocarburos en México y cómo es que el modelo de Noruega ha influido en su estructuración.

²⁶⁸ SH-SENER, *Glosario de Términos Petroleros*, [en línea], p. 2, México, Dirección URL: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8317/GLOSARIO_DE_TERMINOS_PETROLEROS_2015.pdf, [consultado el 21 de abril de 2017].

²⁶⁹ Adrián Lajous, *Las próximas licitaciones petroleras*, [en línea], México, Nexos, 28 de julio de 2015, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=25690>, [consultado el 21 de abril de 2017].

3.3.1 Ronda 0 – Asignaciones directas a PEMEX

La Ronda 0 hace referencia a todos aquellos campos petroleros en los que PEMEX, como EPE, tiene interés de seguir desarrollando y que cuenta con la capacidad, tanto financiera, como tecnológica y de capital humano, para continuar con su explotación. Esta etapa se instrumentó con el objetivo de dar a la empresa la posibilidad de seguir existiendo en un ambiente de competencia.

Sin lugar a dudas, una de las principales debilidades que presenta el procedimiento de adjudicación directa de bloques petroleros es la falta de definición para dicho proceso. Esto redundaba en la falta de certidumbre y claridad de los parámetros con los que se evaluaron tanto los recursos petroleros, como la capacidad de PEMEX. A pesar de lo anterior, fue publicada la metodología que habría que seguir este proceso una vez hechas las adjudicaciones a la EPE.

Pemex solicitó 34 800 millones de barriles de petróleo crudo equivalente (mbpce) en recursos prospectivos, es decir el 31% del total campos de exploración; asimismo solicitó 20 589 mbpce en reservas 2P, lo cual representa el 83% del total de las reservas de extracción.²⁷⁰

De esta manera, SENER, con la asesoría de la CNH, determinó que la empresa petrolera conservara las áreas en exploración y los campos de producción, más atractivos y rentables; así, le fueron otorgados los 20 589 mbpce en reservas 2P, lo que representa el 100% del volumen de este tipo de reservas.²⁷¹

Adicionalmente, le fueron asignados 23 447 mbpce en recursos prospectivos; es decir, el 67% de los recursos que PEMEX solicitó en exploración. Con ello, la SENER estima que PEMEX podrá mantener aproximadamente el nivel de producción actual de petróleo durante los siguientes 20.5 años, a un ritmo estimado de producción de 2 y

²⁷⁰ SENER, Ronda Cero y migración de contratos de PEMEX, [en línea], México, gobierno federal, 17 diciembre de 2015, Dirección URL: <http://www.gob.mx/sener/articulos/ronda-cero-y-migracion-de-contratos-de-pemex>

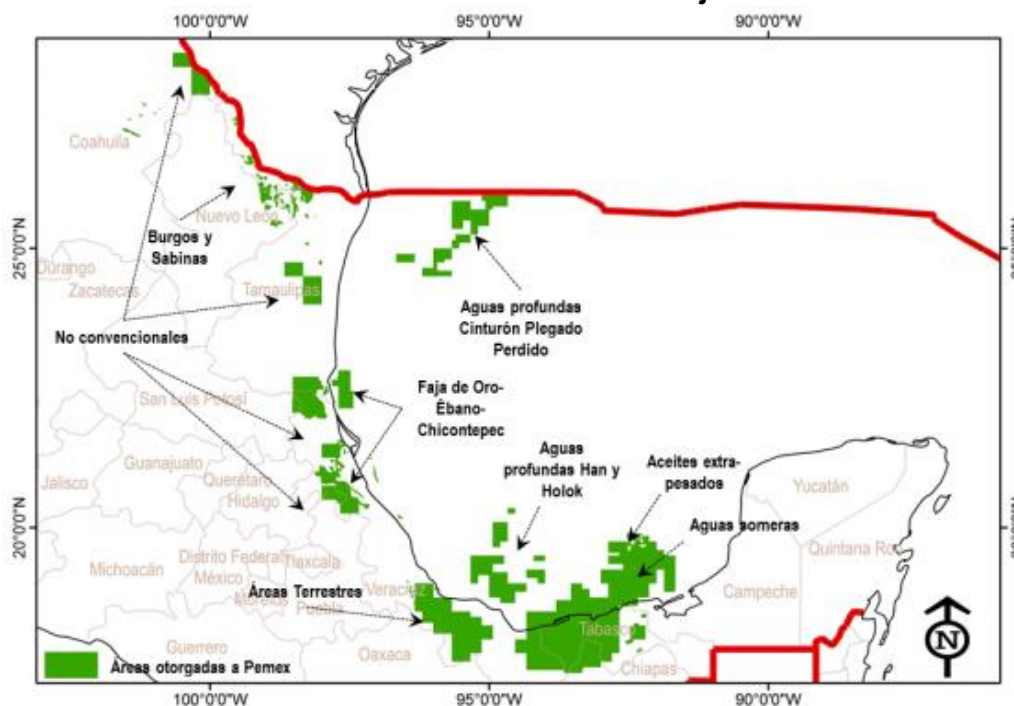
²⁷¹ *Ídem.*

medio millones de barriles diarios.²⁷²

Sumado a lo anterior, tomando en cuenta lo adjudicado a PEMEX, se puede observar que lo que se pretende es mantener estable el ritmo de producción de crudo a mediano plazo con miras a que el crecimiento de la empresa se vaya encaminando a los complejos en aguas profundas y en yacimientos no convencionales.²⁷³ Sin embargo, aún hay incertidumbre en cuanto a las capacidades de PEMEX para incursionar de manera exitosa en este sector, ya sea en solitario o asociado a alguna empresa.

Al contar con una industria petrolera consolidada, aunque descuidada, México ha implementado las subastas en orden inverso a lo sucedido en Noruega, quien al no tener industria petrolera, tuvo que diseñarlas desde el principio, aprovechando la experiencia de las compañías extranjeras en beneficio de Statoil.

Mapa 2. Resumen de Resultados de la Ronda Cero – Adjudicaciones directas PEMEX.



Obtenido de: <http://www.gob.mx/sener/articulos/ronda-cero-y-migracion-de-contratos-de-pemex>

²⁷² *Ídem.*

²⁷³ Jorge Eduardo Navarrete, Ronda Cero: Contenido y Alcances. Ronda Uno: Primeros Anuncios, [en línea], México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM) – Grupo de Energía, septiembre 2014, Dirección URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/013.pdf>, [consultado el 24 de abril de 2017]

3.3.2 Ronda 1 y subsecuentes – Licitaciones públicas

La Ronda 1 es el procedimiento mediante el cual se subastaron áreas de extracción terrestres, en aguas someras y en aguas profundas, así como la posibilidad de llevar a cabo labores de exploración. La principal característica de estos procesos es la participación de la iniciativa privada.

Con cuatro procesos licitatorios hasta el momento en que se escribe este análisis, se sometieron a subasta más de 50 bloques petroleros que SENER oferta con el objetivo de atraer inversiones. A decir de José Pablo Rinckenbach, este proceso licitatorio es un primer acercamiento del gobierno federal a los privados con el objetivo de sondear el interés de estos en la industria nacional²⁷⁴.

La Ronda 1.1 contó con la participación de 14 bloques a subastar; la intención era colocar por lo menos el 30% de esos bloques, sin embargo, dicha cantidad no fue alcanzada al sólo subastar exitosamente 2 bloques. Esta primera ronda resulta de especial importancia por las lecciones que deja al gobierno federal en materia de los procesos y procedimientos licitatorios, así como del tiempo y del contexto en que debe de ser lanzada una convocatoria. Esta primera fase de la Ronda 1 se enfocó en la exploración de las aguas someras del Golfo de México.

Al igual que en Noruega, esta experiencia sirve como base de la que se parte para la construcción de licitaciones transparentes y abiertas al público. Asimismo, fueron modificados los términos contractuales para hacer más atractiva y efectiva la subasta de los siguientes bloques en las licitaciones subsecuentes. De esta forma se da un mayor margen de maniobra a las empresas petroleras interesadas. Haciendo competitivo el entorno.

Para la segunda fase de esta primera ronda, las licitaciones se enfocan en los contratos de licencia, cuya naturaleza jurídica está encauzada a dar certeza legal en

²⁷⁴ José Pablo Rinckenbach, *Ronda Uno: un modelo en construcción*, [en línea], México, AINDA Consultores, 1° de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://aindaconsultores.com/ronda-petrolera-mexicana-un-modelo-cada-vez-mas-competitivo/>. [consultado el 26 de abril de 2015].

relación a la relación jurídica que se deberán de establecer los participantes y el gobierno federal. En ese sentido las licencias establecen el derecho de los ganadores de la licitación a llevar a cabo las actividades establecidas en el contrato sin crear ningún derecho sobre el área designada.

La segunda etapa de la Ronda 1 obtuvo un mayor éxito que la primera al adjudicar tres bloques con altas contraprestaciones para el estado y con la posibilidad de aumentar la inversión. En ese sentido, se observa que el relajamiento de las normas resulta de carácter positivo y como un estímulo para los inversionistas privados. Ya para la tercera el porcentaje de adjudicación se elevó hasta el 100%.

Sin lugar a dudas, uno de los principales atractivos de la Ronda 1 es lo concerniente con las aguas profundas. Los bloques petroleros a subastar lograron atraer el interés y la participación de las grandes empresas transnacionales. Con la asignación del 80% de los bloques subastados, la última fase de la Ronda 1 fue considerada como un éxito.²⁷⁵

La Ronda 2 está constituida por contratos de licencia y de producción compartida. En ese sentido, son pozos cuya producción es rentable y a precios competitivos. Esta segunda etapa está destinada a procesos licitatorios extractivos terrestres y en aguas someras. El resultado de la Ronda 2 se dará a conocer durante el segundo semestre de 2017, por lo que aún existe incertidumbre del grado de éxito que haya alcanzado.

²⁷⁵ Luis Moreno, Patricia Tapia, "El éxito de Ronda Uno, por Arriba del objeivo". [en línea], México, *milenio.com*, 2 de octubre de 2015, Dirección URL: http://www.milenio.com/negocios/exito-Ronda-arriba-objetivo_0_602339781.html, [consultado el 15 de mayo de 2017]

Conclusiones

Una vez analizados el entorno y los factores determinantes que han llevado a Noruega a convertirse en una potencia petrolera, podemos establecer una serie de consideraciones finales surgidas del análisis de la información vertida en este documento. En primera instancia, la experiencia obtenida por este país nórdico en el manejo de los intereses públicos y privados, nacionales y extranjeros en el tema de la generación de energía hidroeléctrica, proveyeron una sólida base desde la cual comenzar la construcción de lo que hoy es un sector petrolero totalmente maduro e institucionalizado.

Asimismo, la evolución democrática, permitió la consolidación institucional en una época muy temprana, por lo que, al momento de los descubrimientos de los recursos petroleros, este país ya tenía instituciones consolidadas, requisito para la implementación de una gobernanza en torno al sector petrolero.

Es en este punto en el que se puede observar que la presencia del Estado mantuvo una posición firme que sirviera como lugar de referencia del punto hasta el que podrían llegar las compañías petroleras extranjeras, así como sus beneficios, es decir, hay evidencia de una planificación económica, innovación en las políticas y administración pública que dan lugar a un eje rector de la economía.

Precisamente es la innovación en el sector público lo que ha permitido que la industria petrolera noruega floreciera y se consolidara como una de las más importantes del mundo, además de ser un modelo gubernamental de negocios exitoso que ha querido ser implementado en otras latitudes del mundo. Noruega pasó de ser el país más pobre de Europa en 1870, a uno de los más ricos en la segunda década del siglo XXI con uno de los PIB per cápita más altos del planeta.

Existe un elemento esencial que debe ser considerado: el conocimiento. Es la aplicación del conocimiento, y no el conocimiento por sí mismo, a las distintas coyunturas las que permiten el desarrollo de ideas innovadoras para hacer frente a

factores que provocan inestabilidad en los sistemas. El rol que ha jugado el *know-how* desarrollado en este país, utilizado por el sector público como herramienta de desarrollo y de política pública es una lección que debiera ser aprendida por nuestro país para el desarrollo de un Sistema de Innovación Nacional.

Es factible la existencia de nuevas ideas en cualquier sector de la economía, sin embargo, esas nuevas ideas requieren organismos especializados diseñados específicamente para ese propósito. En las economías que se denominan como “desarrolladas”, como es el caso de Noruega, es el sector privado quien toma la batuta de la innovación, sin embargo, existen procesos, tomando como ejemplo a Noruega nuevamente, en el que la innovación también se desarrolla en el sector público.

Tomando en cuenta que la innovación se sostiene en las bases del conocimiento ya creado, como la experiencia de la industria hidroeléctrica noruega a inicios del siglo XX, no es de sorprenderse que Noruega haya recurrido a esta experiencia para el desarrollo de su sector, tomando en cuenta que esta era a lo único que podrían recurrir.

Las distintas etapas por las que ha atravesado el modelo petrolero de Noruega da muestra de que los vaivenes y volatilidades (inter)nacionales son factores que deben ser utilizados para proponer cambios a las estructuras que conforman la política económica de un país. El resultado de esa innovación y flexibilidad es lo que hoy conocemos como el modelo petrolero noruego, uno de los más exitosos sistemas de gobernanza petrolera del mundo.

En segunda instancia se encuentra México, un país cuya difícil arquitectura y luchas intestinas llevó a más de una guerra civil, siendo la definitiva la Revolución de 1910. La reconstrucción nacional se da en una coyuntura de necesidad de unidad nacional. Los regímenes posrevolucionarios, en la búsqueda de dicha unidad, el petróleo surgió como una opción visible, más allá de la religión o el partido, frente al capital extranjero en un contexto de exacerbación del nacionalismo.

El mito construido en torno a la defensa del petróleo fue, es y será un eficaz método de legitimación presidencial ante la debilidad institucional imperante, y que hoy en día sigue como un lastre en el desarrollo político de México.

A diferencia de Noruega, México no tenía experiencia previa en el manejo de los intereses extranjeros, evidencia de ello es todo el siglo XIX, ni estabilidad política, mucho menos consolidación institucional durante los primeros años de los gobiernos posrevolucionarios.

La consolidación provino por medio del autoritarismo y del oficialismo que acompañó a cada uno de los Presidentes. Aunque en algún periodo de las décadas de 1960 y 1970, el modelo de administración petrolera mexicana sirvió como modelo a seguir en América Latina, lo cierto es que el desgaste del modelo y las contradicciones propias de la toma de la industria petrolera como rehén por parte de la estructura gubernamental.

Es preciso hacer una anotación que no debe de perderse de vista, la creación de PEMEX, como empresa insignia del sector petrolero mexicano, obedece a una lógica de ser un mecanismo que funja como palanca de desarrollo. Es cierto que los grandes ingresos sostuvieron el gasto gubernamental y contribuyeron a la industrialización del país, pero a un costo muy alto que se ve reflejado en la actualidad: una empresa estatal ineficiente, con enormes problemas por su gran tamaño, con crecientes problemas financieros por su modelo de no-negocio, inmiscuida en actos de corrupción a todos los niveles, con un sindicato que de a poco (o de a mucho) fue desvirtuando sus valores hasta convertirse en un lastre, en un entorno monopólico que no fortalecía las capacidades de crecimiento.

Aunado a lo anterior, no se observa una continuidad de mejora en cuanto a los procesos de la industria, representada por PEMEX, además, también es visible que, con cada nuevo ocupante de la Presidencia, los planes cambiaban la dirección de la empresa. A diferencia de lo ocurrido con Noruega en donde se observa que los

objetivos para el sector, emanados desde el gobierno, trascendían a los distintos gobiernos y sus metas políticos.

Desde el particular punto de vista de este análisis, resultaba necesaria, y de manera urgente, una reforma al sector, era necesaria para lograr la supervivencia del sostén del Gobierno. Sin embargo, se apresuró la Reforma Energética en 2013 al no dar el suficiente tiempo a PEMEX para la adecuación de sus aptitudes, no hubo un proceso que incluyera el fortalecimiento de sus capacidades productivas, de tal manera que al entrar las empresas extranjeras lograra ser competitiva frente a ellas sin la intermediación del Gobierno por medio de la Ronda 0. Este es, quizá, el mayor fallo de la reforma y es lo que podría conducir a un fracaso costosísimo en el largo plazo para las futuras generaciones.

Podemos establecer que la implementación del modelo de gobernanza administrativa petrolera de Noruega en México, en la mayoría de los casos, ha seguido las pautas de forma, más no de fondo. Resulta innegable el hecho de que intentar aplicar un modelo extranjero a un contexto distinto en el que fue concebido es totalmente imposible en los mismos términos, sin embargo, también es innegable que el hecho de no realizar cambios a la estructura organizativa petrolera mexicana hubiera traído consecuencias políticas, económicas y sociales sumamente graves.

En ese sentido, este análisis considera que el modelo petrolero noruego es un camino a seguir, aunque no al pie de la letra. Hasta el momento, no existe alguna tipología de administración petrolera más acabada que esta. A pesar de que el modelo brasileño fue considerado como pauta a seguir para el caso mexicano por ser una experiencia más cercana, sin embargo, debido a los actos de corrupción en aquel país sudamericano, optaron por desechar esa idea y apostar por el modelo noruego.

Este es el comienzo de una nueva etapa para PEMEX, la cual despierta más dudas que certidumbres para el futuro de un sector tan importante para la economía nacional. Representa el cambio de paradigmas que duraron más de 70 años como intocables,

cuasi deificados.

Estos primeros pasos son claves y dicen mucho de lo que es la reforma, y el país en general: un sistema de gobernanza petrolera con una empresa estatal al punto del colapso, la intervención total del Poder Ejecutivo, por medio de SENER y SHCP, sin la presencia del contrapeso natural: el Poder Legislativo, unos Órganos Reguladores cuya independencia es muy relativa y cuestionable por la injerencia del Ejecutivo, pues, en última instancia, forman parte de su estructura orgánica, un Fondo Mexicano del Petróleo que sólo es un intermediario financiero entre las empresas extranjeras y las arcas nacionales, cuya función no es ni cercana a la del tan afamado Fondo Universal de Pensiones en Noruega.

La desvirtuación del modelo noruego es más que evidente; mientras que éste se utiliza como un sistema de maximización del beneficio en pro de las generaciones futuras y actuales, el mexicano pareciera quedarse en el inmediatismo político y económico, características de la política mexicana que se han enquistado en nuestro sistema durante un largo tiempo.

A diferencia de México, Noruega posee un sistema fiscal eficiente con una alta cuota recaudatoria, su economía no depende de los ingresos petroleros, así como tampoco depende de estos el funcionamiento del gobierno; la institucionalidad y el Estado de Derecho son dos características que también se encuentran presentes en este país nórdico y que facilitan el buen funcionamiento de la gobernanza petrolera, así como una regulación fuerte, flexible y transparente.

Podemos considerar que el modelo petrolero noruego es un sistema muy loable que ha cosechado grandes éxitos en la historia de este país, a tal grado que es el modelo de administración pública petrolera más acabado que se conoce, sin embargo, son las deficiencias estructurales que se encuentran fuera del sector energético mexicano las que imposibilitan tener una industria de clase mundial, con un estándar exportable. Un ejemplo claro de esto es el tema de la regulación, si bien es cierto que ésta se

encuentra codificada en leyes y reglamentos, la realidad es que la cultura no está arraigada en el ideario colectivo de la industria en México.

No se trata de copiar, sino de adaptar las mejores prácticas a un entorno totalmente distinto lo más útil, más allá de mitificaciones, es importante revisar la experiencia internacional al respecto y Noruega ofrece un grato ejemplo del potencial de un sector que resulta clave para la economía de México.

La adaptación no sólo debe de ser de parte de las instituciones, sino también de los operadores que participarán en el sector, es una relación dual, es decir, para que funcione, se deberá trabajar de manera conjunta desde ambos frentes provocando cambios culturales en la manera en la que se hacen negocios en el sector.

Fuentes de Consulta

Bibliografía

- Alemán Valdés, Miguel; *La verdad del petróleo en México*, México, Grijalbo, 1977, 748 pp.
- Álvarez de la Borda, Joel; *Crónica del Petróleo en México: de 1863 a nuestros días*, México, Archivo Histórico de PEMEX, 2006, 167 pp.
- Álvarez de la Borda, Joel, *Los orígenes de la industria petrolera en México: 1900-1925*, México, Archivo Histórico de PEMEX, 2006, 182 pp.
- Bermúdez, Antonio J.; *Doce años al servicio de la industria petrolera mexicana, 1947 – 1958*, México, Edit. Comaral, 1960, 352 pp.
- Cárdenas Gracia, Jaime; *En defensa del petróleo*, México, IJJ-UNAM, 2009, 281 pp.
- Cárdenas Gracia, Jaime; “Variables jurídico constitucionales de la reforma energética”, en Miguel Carbonell, Héctor Fix-Fierro, Luis Raúl González Pérez, Diego Valadés (Coordinadores), *Estado constitucional, derechos humanos, justicia y vida universitaria. Estudios en homenaje a Jorge Carpizo. Tomo IV, Volumen 1*”, Estudios Constitucionales, México, UNAM, 2015, p. 357 – 396.
- Cárdenas Gracia, Jaime; “La manipulación en la Reforma Constitucional Energética de 2013 del legado de Lázaro Cárdenas” en Carbonell, Miguel; Cruz Barney, Óscar (Coordinadores), *Historia y Constitución. Homenaje a José Luis Soberanes Fernández. Tomo I*, México, IJJ-UNAM, 2015, pp. 93-114.
- de la Vega Navarro, Ángel; *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición en México*, México, Programa Universitario en Energía UNAM, 1999, 377 pp.
- Del Río Monges Jaime Arturo; Rosales Reyes, Maritza; *La implementación de un Fondo Soberano de Riqueza vinculado al petróleo en México*, México, Instituto Belisario Domínguez, Cuadernos de Investigación, 2015, 43 pp.
- Dugstad Sanders, Andreas R.; Thonstad Sandvik, Pål; “Avoiding the Resource Curse: Democracy and Natural Resources in Norway since 1900” en Marc Badia-Miró, Vicente Pinilla, Henry Willebald, *Natural Resources and Economic Growth: Learning from History*, Reino Unido, Routledge, 2015, 394 pp.
- Fagerberg, Jan; Mowery, David; Verspagen, Bart; *Innovation, Path Dependency and Policy: The Norwegian Case*, Reino Unido, Oxford, 2009, 408 pp.
- Fernández Delgado, Miguel Ángel; Kaplan, Marcos; (Coordinador); *Revolución Tecnológica Estado y Derecho. Tomo II. Desarrollo histórico de las formas jurídicas para el control y conservación del petróleo*, México, UNAM - PEMEX, 1993, p.142.
- González Sánchez de Armas, Miguel Ángel; *Contexto, comunicación, persuasión, manipulación y propaganda en el conflicto petrolero México-Estados Unidos. El caso de la expropiación del 18 de marzo de 1938*, Tesis de doctorado en Comunicación, España, Universidad de Sevilla, 2010, 90 pp.
- Guastini, Riccardo; *¿Peculiaridades de la interpretación constitucional?*, México, Fontamara, Estudios de Teoría Constitucional, 2001, p. 203.
- Jansen, Jan B.; Bjerke, Joachim B.; *Norwegian Petroleum Taxation. An Introduction*, Edit. BAHR, 2010, 72 pp.
- Lajous, Adrián; *La Industria petrolera mexicana: estrategias, gobierno y reformas*, Fondo de Cultura Económica, 2015, 648 pp.

- Meyer, Lorenzo; *El Petróleo: cuatro temas para el debate en torno a la Reforma Energética*, México, El Colegio de México, 13 de mayo 2008.
- Meyer, Lorenzo; *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*, México, El Colegio de México, 1981, 242 pp.
- Petróleos Mexicanos, *Memorias de Labores 1995*, México, PEMEX, 1996, 292 pp
- Rousseau, Isabelle; “Renovación institucional en el sector hidrocarburos y el desarrollo industrial”, en Arturo Oropeza García (Coordinador), *Reforma Energética y Desarrollo Industrial. Un compromiso inaplazable*, México, UNAM-IIJ – IDIC, 2015, pp. 49 – 66.
- Rousseau, Isabelle; “La reorganización de Petróleos Mexicanos. Visiones encontradas sobre la gobernanza de una empresa pública (1989-2006)”, en Guillermo Fontaine, Alicia Puyana (Coordinadores), *La Guerra del Fuego. Políticas petroleras y crisis energéticas en América Latina*, Quito, FLACSO-Ecuador y Ministerio de Cultura de Ecuador, Colección: 50 años FLACSO, 2008, pp. 195 – 215.
- Rousseau, Isabelle; “PEMEX y la Política Petrolera: los retos hacia el futuro”, en José Luis Méndez (Coordinador del Tomo), *Los grandes problemas de México. Tomo XIII: Políticas Públicas* (Manuel Ordorica, Jean-François Prud’homme, Coordinadores de la Serie), México, El Colegio de México, 2010, 1era edición, pp. 303 – 342.
- Ryggvik, Helge; *The Norwegian oil experience: A toolbox for managing resources?*, Noruega, TIK Centre for Technology, Innovation and Culture - Universidad de Oslo, 2010, 113 pp.
- Secretaría de Energía. *Una mirada mexicana al modelo petrolero de Noruega*, México, 2014, 80 pp.
- Silva-Herzog, Jesús; *La epopeya del petróleo en México*, México, Consejo Editorial de la Cámara de Diputados, 2014, p 94.
- Torres Acosta, José Alfredo; *Análisis de las experiencias mundiales en materia de regulación de hidrocarburos como refuerzo para la Reforma Energética del 2013*, Tesis para obtener el título de Ingeniero Petrolero, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 99 pp.
- Wicken, Olav; “The Layers of National Innovation Systems: The Historical Evolution of a National Innovation System in Norway” en Jan Fagerberg, David Mowery, Bart Verspagen, *Innovation, Path Dependency and Policy: The Norwegian Case*, Reino Unido, Oxford, 2009, 408 pp.

Hemerografía

- Aguilera Gómez, Manuel; Alejo, Francisco Javier; Navarrete, Jorge Eduardo; Torres, Ramón Carlos; Consideraciones sobre la Reforma en la Industria Petrolera en México, *Economía UNAM*, vol.11, no.33, Secc. Artículos, México, Facultad de Economía UNAM, sep./dic. 2014, pp. 110 - 137.
- Ángeles Cornejo, Saraí; “Crónica de una muerte anunciada: La reforma energética propuesta por el gobierno de Calderón. Memoria Histórica”, *Dimensión Económica*, vol. 1, núm. 0, México, IIE-UNAM, mayo-agosto 2009, pp. 1 – 23.
- Benítez Manaut, Raúl; “México 1920-1945: La expropiación petrolera y la reinscripción de México en el escenario internacional”, *Historia Crítica*, núm. 4,

- Colombia, 1990, p. 42.
- Celorio Suárez, Mariana; “La Reforma Político-Electoral de 2014: avances, retrocesos y vacíos”, *El Cotidiano*, núm. 190, México, UAM Azcapotzalco, marzo-abril 2015, pp. 109 - 117.
 - Chambers, David; Dimson, Elroy; Ilmanen, Antti; “The Norway Model”, *The Journal of Portfolio Management*, vol. 38, no. 2, secc. Artículos, Estados Unidos, Institutional Investor Journals, Invierno 2012, pp. 67 – 81.
 - Colmenares, Francisco; Petróleo y crecimiento económico en México, *Economíaunam*, vol. 5, núm. 15, Secc. Artículos, México, Facultad de Economía-UNAM, septiembre-diciembre 2008, p. 53 – 65.
 - Delgado Wise, Raúl; “Hacia una interpretación de la nacionalización de la industria petrolera mexicana”, *Problemas del Desarrollo. Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 25, núm. 97, Secc. Artículos, IIE-UNAM, 1994, p. 134.
 - Estrada, Javier H.; “El caso de StatoilHydro en Noruega” en Barquín Álvarez, Manuel; Treviño Marino, Francisco J. (Coordinadores) *La Infraestructura Pública en México (Regulación y Financiamiento)*, México, IJ-UNAM, pp. 289 – 312.
 - Farfán-Mares, Gabriel; “La economía política del Estado rentista mexicano (1970-2010)”, *Foro Internacional*, vol. LI, núm. 3, Secc. Artículos, México, El Colegio de México, julio – septiembre 2011, pp. 541 – 577.
 - Gálvez Medrano, Arturo; Reza Flores, Noemí; “La baza del petróleo y su dimensión histórica”, *Argumentos. Estudios Críticos de la Sociedad*. Vol. 21, núm. 58, secc. Dossier, México, Universidad Autónoma Metropolitana, septiembre-diciembre, 2008, p. 87- 106.
 - García Reyes, Miguel; “Reestructuración y perspectivas de la industria petrolera mexicana”, *Foro Internacional*, vol. XXXVI, núm. 3 (145), Secc. Artículos, México, El Colegio de México, julio-septiembre 1995, pp. 585 – 619.
 - Gutiérrez Rodríguez, Roberto; “La Reforma petrolera de México: ¿dos sexenios sin política energética?”, *Argumentos*, México, Universidad Autónoma Metropolitana-Xochimilco, núm. 58, año 21, Secc. Dossier, pp. 33 – 83.
 - Haber, Stephen; Maurer, Noel; Razo, Armando; “When the Law does not matter. The rise and decline of the Mexican Oil Industry”, *The Journal of Economic History*, The Economic History Association, vol. 63, num. 1, marzo 2003, pp. 1 - 32.
 - Huerta G. Arturo; “La reforma energética: entorno macroeconómico y renta petrolera”, *Economíaunam*, vol. 5, núm. 15, México, septiembre-diciembre 2008, pp. 38-52.
 - Ibarra, David; “El desmantelamiento de PEMEX”, *Economíaunam*, vol. 5, núm. 13, México, 2008, pp. 1-21.
 - Labastida, Horacio; “La Política Petrolera: de Porfirio Díaz a Lázaro Cárdenas”, *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 36, vol. 141, secc. Artículos, México, FCPyS-UNAM, 1990, pp. 135 – 151.
 - Loyola Díaz, Rafael; Martínez Pérez, Liliana; “Petróleos Mexicanos: la búsqueda de un nuevo modelo empresarial”, *Estudios Sociológicos*, vol. XII, núm. 35, El Colegio de México, mayo – agosto 1994, p. 132.
 - Luis Roberto Rodríguez, “El marco institucional de la industria petrolera noruega, el papel del Estado y su evolución a lo largo del tiempo”, *Revista del Banco Central de Venezuela*, vol. XII, no. 2, sección Artículos, República

- Bolivariana de Venezuela, Edit. Banco Central de Venezuela, 1998, p. 9 – 47.
- Martínez Robledos, Marybel; “Órganos y organismos autónomos: una reforma pendiente. ¿Fortaleza o debilidad del Estado?”, *El Cotidiano*, núm. 90, secc. “Artículos”, México, Universidad Autónoma Metropolitana – Azcapotzalco, marzo-abril, 2015, pp. 123-143.
 - Meyer Cosío, Lorenzo; *El Conflicto Petrolero entre México y los Estados Unidos (1917-1945)*, Foro Internacional, núm. 6, vol. 4, Secc. Artículos, México, El Colegio de México, julio – diciembre 1966, 425-465.
 - Navarrete, Jorge Eduardo; “Trayectoria de la iniciativa oficial de reforma petrolera: un collage”, *Economíaunam*, vol. 5, núm. 15, secc. “Artículos”, México, UNAM, 2008, p. 7 - 28.
 - Palacios, Isaac F.; “La Guerra Comercial Petrolera de 1986: Principales Causas y Efectos”, *Revista Latinoamericana de Economía*, vol. 18, núm. 70, secc. Artículos, México, IIE-UNAM, 1987, p. 14.
 - Petersen Cortés, Germán, “Instituciones, agentes y reformas estructurales. Las Reformas Energéticas de 2008 y 2013 en perspectiva comparada”, *Foro Internacional*, vol. LVI, núm. 3 (225), Secc. Artículos, México, El Colegio de México, julio-septiembre, 2016, pp. 657 – 683.
 - Rivera Castro, José; “La expropiación petrolera. Raíces históricas y respuestas de empresarios”, *Casa del Tiempo*, vol. I, época IV, núm. 8, Secc. Laberinto, UAM, junio 2008, pp. 2 - 7.
 - Rodríguez Padilla, Víctor; “Contratos de servicios múltiples en PEMEX: eficacia, eficiencia y rentabilidad”, *Problemas del Desarrollo*, no. 163, vol. 41, Secc. Artículos, México, IIEC-UNAM, octubre-diciembre 2010, pp. 119 – 140.
 - Romo Rico, Daniel; Pérez Téllez, Fernando; Pérez Jiménez, Rolando V.; “La industria petrolera noruega. ¿Experiencias aplicables para México?”, *Mundo siglo XXI*, vol. VIII, no. 30, secc. Artículos y Miscelánea, México, CIECAS-IPN, mayo-agosto 2013, pp. 51 – 66.
 - Sánchez, Rafael A.; “El impacto de la industria petrolera en la economía mexicana”, *Estudios Internacionales*, vol. 32, núm. 125, secc. Artículos, Chile, Instituto de Estudios Internacionales- Universidad de Chile, enero-abril 1999, 20 – 50 pp.
 - Silas-Casillas, Juan Carlos; “La Reforma Educativa: ideas, realidades y posibles consecuencias”, *Análisis Plural*, Secc. Sociedad, México, ITESO, pp. 169 – 178.
 - Silva Herzog, Jesús; “México y su petróleo”, *Cuadernos Americanos*, núm. 3, año XXIX, Secc. Nuestro Tiempo, México, CIALyC-UNAM, mayo-junio 1970, p. 7-28.
 - Thurber, Mark C.; Hults, David R.; Heller, Patrick R.P.; “Exporting the “Norwegian Model”: The effect of administrative design on oil sector performance.”, *Energy Policy*, vol. 43, núm. 31, Reino Unido, 2011. pp. 5366–5378.
 - Uhthoff López, Luz María, “La industria del petróleo en México, 1911-1938: del auge exportador al abastecimiento del mercado interno. Una aproximación a su estudio”, *América Latina en la Historia Económica. Revista de Investigación*, núm. 33, México, Instituto de Investigaciones “Dr. José María Luis Mora”,

enero-junio 2010, pp. 5-30.

- Valenzuela, José María; “Los órganos reguladores como instrumento para salvaguardar la continuidad de la política energética”, *Perspectivas Energéticas*, no. 1, México, El Colegio de México, mayo-julio 2016, 23 pp.

Fuentes Electrónicas

- Aguilera, Manuel; Alejo, Francisco J.; Navarrete, Jorge E.; Torres, Ramón C.; Análisis de las iniciativas de la legislación reglamentaria de la reforma energética. Un régimen de excepción para Petróleos Mexicanos, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/11C.pdf>, [consultado el 25 de marzo de 2017]
- Ahmed, Azam; Simple, Kirk; “Clashes Draw Support for Teachers’ Protest in Mexico”, *The New York Times*, 26 de junio de 2016, Dirección URL: https://www.nytimes.com/2016/06/27/world/americas/mexico-teachers-protests-enrique-pena-nieto.html?_r=0, [consultado el 6 de diciembre de 2016]
- Álvarez Bejar, Alejandro; Lina Montes, Nora; “La privatización de Pemex: una desregulación vía leyes secundarias. Crítica al diagnóstico de Pemex realizado por la Secretaría de Energía”, [en línea], México, Mundo siglo XXI, núm. 14, otoño 2008, Dirección URL: <http://www.mundosisigloxxi.ciecas.ipn.mx/pdf/v04/14/05.pdf>
- Arellano García, Carlos; *Evolución de la cláusula Calvo y la zona prohibida en el Derecho constitucional mexicano y en el Derecho Internacional*, [en línea], México, Dirección URL: <http://www.derecho.unam.mx/investigacion/publicaciones/librosfac/pdf/pub05/02DrARELLANO.pdf>, consultado el 25 de julio de 2016.
- Bacon, Robert; Tordo, Silvana; *Experiencias with Oil Funds*, [en línea] Nueva York, Banco Mundial, junio 2006, Dirección URL: <http://www.earthrights.net/docs/WorldBankResourceRentFunds.pdf>, consultado el 11 de julio de 2016.]
- Bauer, Andrew; *Managing the public trust*, [en línea], Estados Unidos, Natural Resource Governance Institute – Columbia Center on Sustainable Development, 2014, Dirección URL: http://www.resourcegovernance.org/sites/default/files/NRF_Complete_Report_EN.pdf, [consultado el 2 de mayo de 2015]
- Calleja, Aleida; La reforma constitucional en telecomunicaciones en México. Un balance general, [en línea], México, Ciudad de México, Dirección URL: <https://mx.boell.org/sites/default/files/reforma-telecom.pdf>, 5 pp.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (Abrogada)*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopmos/LOPMOS_abro.pdf, consultado el día 5 de septiembre de 2016.
- Cámara de Diputados del H. Congreso de La Unión, *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios (Abrogada)*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/lopmos/LOPMOS_abro.pdf, consultado el día 5 de septiembre de 2016.
- Cappelen, Ådne; Mjøset, Lars; Can Norway be a role model for natural resource

abundant countries?, [en línea], 27 pp., Japón, Dirección URL: <https://www.wider.unu.edu/publication/can-norway-be-role-model-natural-resource-abundant-countries>

- Castañeda, Alejandro; Villagómez, Alejandro; *Análisis Histórico de la relación macroeconomía-petróleo en México: 1970-2006*, México, México, noviembre 2006, Dirección URL: <http://libreriacide.com/librospdf/DTE-375.pdf>
- Chávez, Marcos; *Aumenta carga fiscal para Pemex y se van a pique sus ingresos*, [en línea], México, 31 de marzo de 2015, Dirección URL: <http://www.contralinea.com.mx/archivo-revista/index.php/2015/03/31/aumenta-carga-fiscal-para-pemex-se-van-pique-sus-ingresos/>, [consultado el 22 de enero de 2017]
- Comisión Federal de Mejora Regulatoria, *Impacto de la Reforma en Competencia Económica. Análisis del Marco Regulatorio y Fortaleza Institucional*. [en línea], México, Dirección URL: http://www.cofemer.gob.mx/variados/adjuntos/2016.02.09/Diagnosticos_ASF/2_Stre/7_Diagnostico_COFECE.pdf
- Comisión Reguladora de Energía, *Desarrollo del Sistema Regulatorio Mexicano en Materia Energética*, [en línea], México, diciembre 2015. Dirección URL: <http://www.cre.gob.mx/estudios/8DesarrollodelsistemaregulatorioMexicanoenmateriadeenergeticaCRE-INAP.pdf>, [consultado el: 14 de marzo de 2017]
- Convención de Ginebra sobre la Plataforma Continental, [en línea], Dirección URL: <http://www.sct.gob.mx/JURE/doc/189-plataforma-continental.pdf>, 1958.
- Cossío Barragán, José Ramón; “La naturaleza jurídica de Pemex como empresa productiva del Estado”, [en línea], México, *Revisión Legal y Económica*, vol. 1, núm. 1, diciembre 2015, Dirección URL: <http://rle.itam.mx/wp-content/uploads/2016/02/RLE-digital.pdf>, [consultado el 25 de marzo de 2017]
- de la Torre Servín de la Mora, Sergio A.; *Reforma Energética: Del régimen del derecho administrativo al derecho privado*, [en línea], México, Cuernavaca, 23 de septiembre de 2014. Dirección URL: <http://www.lexoil.com.mx/petroleo/reforma-energetica-del-regimen-del-derecho-administrativo-al-derecho-privado/>, [Consultado el 14 de diciembre de 2016]
- Deloitte, *Los Órganos Reguladores del nuevo esquema energético en México*, [en línea], México, Dirección URL: https://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/mx/Documents/energy-resources/Organos_reguladores_nov2014.pdf, [consultado el 10 de febrero de 2017]
- Deloitte, *Oil and gas taxation in Norway*, [en línea], Reino Unido, Dirección URL: <http://www2.deloitte.com/content/dam/Deloitte/global/Documents/Energy-and-Resources/gx-er-oil-and-gas-taxguide-norway.pdf>, consultado el 26 de junio de 2016.
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto que adiciona al párrafo sexto del artículo 27 constitucional*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4556403&fecha=09/11/1940&cod_diario=194840, [consultado el 4 de agosto de 2016.]
- Diario Oficial de la Federación, *Decreto que crea la institución "Petróleos Mexicanos"*, [en línea], México, Dirección URL:

http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?codnota=4433934&fecha=20/07/1938&cod_diario=186811, consultado el día 4 de agosto de 2016.

- Diario Oficial de la Federación, *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el ramo del petróleo*, [en línea], México, Dirección URL: http://dof.gob.mx/nota_to_imagen_fs.php?cod_diario=187727&pagina=5&seccion=1, consultado el 5 de agosto de 2016.
- Directorado Noruego de Petróleo, *Acerca del NPD*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <http://www.npd.no/en/About-us/>, consultado el 28 de junio de 2016.
- Estrada, Javier H.; *El Modelo Petrolero Noruego*, [en línea], México, México, noviembre 2006, Dirección URL: http://www.analiticaenergetica.com/El_Modelo_Petrolero_Noruego.pdf, consultado el 27 de junio de 2016.
- Faberger, Jan; Cappelen, Ådne; Mjøset, Lars; Structural change and economic policy: the Norwegian model under pressure, [en línea], Noruega, febrero 1992, Dirección URL: <http://www.sv.uio.no/tik/InnoWP/archive/wpno456-1992.pdf>, consultado el 2 de junio de 2016.
- Gobierno de Noruega, *Acerca del Ministerio de Petróleo y Energía*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.regjeringen.no/en/dep/oed/id750/>, consultado el 28 de junio de 2016.
- Gobierno de Noruega, Norway's oil history in 5 minutes, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.regjeringen.no/en/topics/energy/oil-and-gas/norways-oil-history-in-5-minutes/id440538/>, [consulta: 13 de mayo de 2015].
- Gobierno de Noruega, Norway's oil history in 5 minutes, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.regjeringen.no/en/topics/energy/oil-and-gas/norways-oil-history-in-5-minutes/id440538/>, [consulta: 24 de mayo de 2016].
- gobierno federal, Reforma de la Hacienda Pública, [en línea], México, Dirección URL: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/06/EXPLICACION_AMPLIADA_DE_LA_REFORMA_HACIENDARIA.pdf
- gobierno federal, *Reforma Energética*, p. 4, México, Dirección URL: http://reformas.gob.mx/wp-content/uploads/2014/04/Explicacion_ampliada_de_la_Reforma_Energetica1.pdf. [Consultado el 13 de diciembre de 2016]
- gobierno federal, Reformas en Acción, Secc. Las Reformas, México, Dirección URL: <http://reformas.gob.mx/las-reformas>
- Guillermo Pineda, Alejandra Olivares; *El papel de los órganos de regulación en el sector energía*, [en línea], México, Dirección URL: <https://www.energiaadebate.com/el-papel-de-los-organos-de-regulacion-en-el-sector-energia/>, [consultado el 10 de febrero de 2017]
- H. Cámara de Diputados, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, Reforma Energética: Ley de la Comisión del Petróleo, abril 2008. Dirección URL: <http://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2008/cefp0222008.pdf>
- Kudo y Niño de Rivera Abogados. *Resumen Ejecutivo de la Reforma*

- Energética*, [en línea], p. 1. México, Dirección URL: <http://knr.com.mx/content/reforma-energetica>, [consultado el 13 de diciembre de 2016].
- Lajous, Adrián; *Las próximas licitaciones petroleras*, [en línea], México, Nexos, 28 de julio de 2015, Dirección URL: <http://www.nexos.com.mx/?p=25690>, [consultado el 21 de abril de 2017].
 - Ley de Hidrocarburos, [en línea], México, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LHidro_151116.pdf, [consultado el 13 de diciembre de 2016]
 - Ley de Ingresos sobre Hidrocarburos, Art. 3, [en línea], México, 11 de agosto de 2014, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5355983&fecha=11/08/2014, [consultado el 22 de enero de 2017]
 - Ley de Petróleos Mexicanos. Art. 1-10, [en línea], México, 11 de agosto de 2014, Dirección URL: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LPM_110814.pdf, [consultado el 25 de marzo de 2017]
 - Luis Felipe Céspedes C., David Rappoport W., *El Fondo Gubernamental de Petróleo de Noruega*, [en línea], Chile, Santiago, abril 2006, Dirección URL: <https://core.ac.uk/download/files/153/6642087.pdf>, [consultado el 9 de junio de 2016.]
 - Luis Moreno, Patricia Tapia, “El éxito de Ronda Uno, por Arriba del objetivo”. [en línea], México, *milenio.com*, 2 de octubre de 2015, Dirección URL: http://www.milenio.com/negocios/exito-Ronda-arriba-objetivo_0_602339781.html, [consultado el 15 de mayo de 2017]
 - Meana, Sergio; *Pemex no termina con reestructuras*, [en línea], México, *elfinanciero.com.mx*, 21 de julio de 2016, Dirección URL: <http://www.elfinanciero.com.mx/economia/pemex-no-termina-con-reestructuras.html>.
 - Ministerio de Finanzas, *Ley de tributación de los depósitos submarinos de petróleo*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1975-06-13-35>, consultado el 4 de julio de 2016.
 - Ministerio de Petróleo y Energía, *Norway's Petroleum History*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/norways-petroleum-history/>, consultado el 20 de mayo de 2016.
 - Ministerio de Petróleo y Energía, *Propuesta No. 60 al Parlamento*, [en línea], p. 10, Noruega, Dirección URL: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/oed/vedlegg/storting-proposition-no-60.pdf>, consultado el 22 de junio de 2016. Traducción propia.
 - Ministerio de Petróleo y Energía, *Review of Petoro AS*, [en línea], 2003, Noruega, p. 3. Dirección URL: https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/oed/rap/2003/0002/ddd/pdfv/186345-wood_mackenzie_petoro.pdf, consultado el 11 de julio de 2016.
 - Mommer, Bernard; *The Governance of International Oil: The Changing Rules of the Game*, [en línea], 48 pp., Reino Unido, Dirección URL: <https://www.oxfordenergy.org/wpcms/wp-content/uploads/2010/11/WPM26->

[TheGovernanceofInternationalOilTheChangingRulesofTheGame-BMommer-2000.pdf](#)

- Navarrete González, Noé; Ramiro Ximénez, Montserrat; Zúñiga Martínez, Guillermo; *Instrumentación regulatoria del mercado de petrolíferos y petroquímicos*, [en línea], México, diciembre 2015, Dirección URL: <http://www.cre.gob.mx/documento/5913.pdf>, [consultado el: 14 de marzo de 2017]
- Navarrete, Jorge Eduardo; Ronda Cero: Contenido y Alcances. Ronda Uno: Primeros Anuncios, [en línea], México, Programa Universitario de Estudios del Desarrollo (PUED-UNAM) – Grupo de Energía, septiembre 2014, Dirección URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/013.pdf>, [consultado el 24 de abril de 2017]
- Navarro Arredondo, Alejandro. La reestructuración Organizacional en Petróleos Mexicanos, (en línea), México, diciembre 2007, Dirección URL: [http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones/004_documentos_de_trabajo/\(offset\)/144](http://www3.diputados.gob.mx/camara/001_diputados/006_centros_de_estudio/04_centro_de_estudios_sociales_y_de_opinion_publica/003_accesos_directos/001_estudios_e_investigaciones/004_documentos_de_trabajo/(offset)/144), consultado el 14 de septiembre de 2016.
- Natural Resource Governance Institute, Norway Profile, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: https://resourcegovernance.org/sites/default/files/country_pdfs/norwayRGI2013.pdf, [consultado el 16 de mayo de 2017]
- Norges Bank Investment Management, *The Fund*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.nbim.no/en/the-fund/>, consultado el 11 de julio de 2016.
- Norwegian Petroleum, *Norway's Petroleum History*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/norways-petroleum-history/>, consultado el 21 de junio de 2016.
- Norwegian Petroleum, *State Organization of Petroleum Activities*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <http://www.norskpetroleum.no/en/framework/state-organisation-of-petroleum-activities/>, consultado el 16 de junio de 2016.
- Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), “La gobernanza de los reguladores. Impulsando el desempeño de los reguladores en materia energética de México”, [en línea], México, p. 12. Dirección URL: http://www.oecd.org/centrodemexico/medios/Reguladores%20Energia%20Mexico_Res%20Ejecutivo_%20web.pdf, [consultado el 10 de febrero de 2017]
- Flores, Ramón Carlos; *Reforma Energética: irritación, extravío e inversiones*. [en línea], México, enero 2014, Dirección URL: <http://www.pued.unam.mx/archivos/opinion/005.pdf>
- Parlamento de Noruega, *Acerca del Comité de Energía y Medio Ambiente*, [en línea], Noruega, Dirección URL: <https://www.stortinget.no/en/In-English/Standing-Committees/The-Standing-Committee-on-Energy-and-the-Environment/>, consultado el 26 de junio de 2016.
- PEMEX, *Reforma Energética en México y PEMEX como Empresa Productiva del Estado*, México, septiembre 2014, Dirección URL: http://www.pemex.com/ri/herramientas/Presentaciones%20Archivos/201409_EPS_esp.pdf, [consultado el 15 de mayo de 2017]
- PEMEX, Rol de PEMEX como una Empresa Productiva del Estado, [en línea],

- México, Dirección URL: http://www.pued.unam.mx/archivos/seminario110515/SE_M1M1_MAP.pdf, [consultado el: 14 de marzo de 2017]
- Plan Nacional de Desarrollo 2013 – 2018, México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle_popup.php?codigo=5299465, [consultado el 6 de diciembre de 2016.]
 - Presidencia de la República, *Decreto de Reforma Energética*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5327463&fecha=20/12/2013, [consulta: 15 de diciembre de 2016]
 - Ramírez de la O, Rogelio; *Fondo Mexicano del Petróleo para la estabilización y el desarrollo*, [en línea], México, 2014, Dirección URL: http://library.fes.de/cgi-bin/populo/digbib.pl?f_SET= analisis%20/%20friedrich-ebert-stiftung%20mexico&t_dirlink=x&sortierung=ser, [Consultado el 19 de abril de 2017]
 - Rinkenbach Lizárraga, José Pablo; *Las implicaciones estratégicas de la Reforma para Pemex*, [en línea], México, Dirección URL: <https://www.energiaadebate.com/las-implicaciones-estrategicas-de-la-reforma-para-pemex/>
 - Rinkenbach, José Pablo; *Ronda Uno: un modelo en construcción*, [en línea], México, AINDA Consultores, 1° de septiembre de 2015, Dirección URL: <http://aindaconsultores.com/ronda-petrolera-mexicana-un-modelo-cada-vez-mas-competitivo/>. [consultado el 26 de abril de 2015].
 - Rodríguez Cendero, Juan Manuel; Wirth, Ezster; *Empresas públicas, fondos soberanos y enfermedad holandesa: el caso de Noruega. Lecciones para economías subdesarrolladas ricas en recursos naturales*, [en línea], España, Madrid, Dirección URL: http://www.uhu.es/IICIED/pdf/7_1_enferme.pdf, consultado el 11 de julio de 2016.
 - s/a, Fondo Mexicano del petróleo, no es como el noruego, [en línea], México, 5 de septiembre 2014, Dirección URL: <https://www.oilandgasmagazine.com.mx/2014/09/fondo-mexicano-del-petroleo-es-como-el-noruego/#.WPZM98nauUk>. [Consultado el 19 de abril de 2017]
 - Sachs, Jeffrey D.; Warner, Andrew M.; *Natural Resources and Economic Growth*, [en línea], Estados Unidos, diciembre de 1995, Dirección URL: <http://www.nber.org/papers/w5398>, [consulta: 9 de mayo de 2015].
 - Sánchez-Castañeda, Alfredo; *Los diez temas fundamentales de la reforma laboral en materia individual*, [en línea], México, 2014, Dirección URL: http://www.fesmex.org/common/Documentos/Libros/Paper_AP_Reforma_Laboral_AlfredoSanchezC_May2014.pdf, [consultado el 6 de diciembre de 2016.]
 - SENER, Ronda Cero y migración de contratos de PEMEX, [en línea], México, gobierno federal, 17 diciembre de 2015, Dirección URL: <http://www.gob.mx/sener/articulos/ronda-cero-y-migracion-de-contratos-de-pemex>
 - SH-SENER, *Glosario de Términos Petroleros*, [en línea], México, Dirección URL: http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/8317/GLOSARIO_DE_TERMINOS_PETROLEROS_2015.pdf, [consultado el 21 de abril de 2017].

- Thurber, Mark C.; Tangen Istad, Benedicte; *Norway's Evolving Champion: Statoil and the Politics of State Enterprise*, [en línea], Estados Unidos, 21 de mayo de 2010, Dirección URL: http://pesd.fsi.stanford.edu/publications/norways_evolution_champion_statoil_and_the_politics_of_state_enterprise, consultado el 25 de mayo de 2016.
- U.S. Energy Information Administration, *Norway Energy Analysis*, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.eia.gov/beta/international/analysis.cfm?iso=NOR> , consultado el 16 de junio de 2016.