

## **CAPÍTULO IV**

### **LA TRANSNACIONALIZACIÓN DE LA INDUSTRIA PETROLERA Y LAS BASES DE LA ADAPTACIÓN DE MÉXICO**



## Introducción

Hacia fines de los años de 1980 y principios de los años de 1990, México parecía orientarse hacia un alineamiento sobre las tendencias de la transnacionalización<sup>1</sup> de la industria petrolera que alcanzaban al conjunto de países productores y exportadores de hidrocarburos. Esto suponía un cambio radical e inmediato del marco institucional y organizacional en el sentido de una desregulación y de una apertura total a las inversiones extranjeras, de la desaparición del monopolio estatal, en particular en el “*upstream*” petrolero y gasero y de la privatización de la empresa pública petrolera. Una reforma de ese tipo parecía más realizable en México, puesto que era el país que había adoptado nuevas políticas públicas, abriendo su economía, procediendo a una reforma económica y redefiniendo su inserción internacional en el marco del TLCAN.

Sin embargo, México se adapta a los nuevos entornos internacionales con ritmos y especificidades que provienen de su herencia institucional y organizacional. ¿Es la historia en el caso de México un peso que es necesario soportar o es por el contrario un componente fundamental de orden estratégico frente a los cambios industriales, tecnológicos e institucionales que se imponen en el marco de la nueva industria petrolera internacional?

Tomando en cuenta las preguntas que se han planteado, en este capítulo lo se mostrará en dos secciones sucesivas que en México:

1. No hay una reforma en el sentido de un alineamiento total sobre la “norma<sup>2</sup> de la transnacionalización”, en particular respecto a la apertura total de la industria petrolera y a la inserción plena de México en los flujos energéticos internacionales;

---

<sup>1</sup> La industria petrolera internacional ha experimentado desde su origen fuertes tendencias a la transnacionalización; sin embargo, ese proceso se inscribe ahora en el movimiento de globalización de la economía mundial, lo que en la actualidad le otorga características particulares. Véanse los trabajos del seminario: «Nuevas formas de mundialización y equilibrios del mercado petrolero: las aportaciones de los nuevos instrumentos de análisis», IEPE-CNRS, Grenoble, octubre 1996. Esos trabajos fueron publicados en la *Revue de l’Energie*, No. 484, París, enero de 1997.

<sup>2</sup> Tomamos ese término tanto en el sentido de la economía positiva (estudio de los procesos y fenómenos tal como se desarrollan) que de la economía normativa (en donde la norma determina lo que debe ser realizado y perseguido). Se encuentran en la literatura referencias a la transnacionalización de la industria petrolera, tanto en términos de un proceso que tiene lugar inevitablemente en todos los países petroleros como en términos de un conjunto de objetivos y restricciones a los cuales todos los países productores y exportadores deben someterse si quieren que sus industrias sean rentables y eficaces. En el caso de México las expresiones abundan: «la industria petrolera de México debe abrirse íntegramente a los capitales privados, nacionales y extranjeros, para llegar a ser eficaz y rentable», o bien: «es necesario separar a Pemex en diferentes empresas, privatizarlas enseguida y exponerlas a la competencia internacional para hacer que la industria petrolera sea rentable y eficaz».

2. El mantenimiento del carácter estratégico del sector petrolero y de los derechos exclusivos del Estado sobre la gestión del patrimonio minero, constituyen el basamento de una reforma *sui generis* cuyas principales características e implicaciones se estudiarán en el siguiente capítulo. En éste se estudiará de qué manera sobre la base de la reafirmación de la exclusividad del Estado mexicano en el *uptstream* petrolero y gasero, Pemex procedió a redefinir sus estrategias, en particular a recentrar sus actividades.

La coherencia de las transformaciones que tienen lugar en México parece clara. Por un lado se reafirma la cuestión de los derechos de propiedad y, por otro lado, el mantenimiento de Pemex en una parte importante de las cadenas petroleras y gaseras es un elemento que puede dar certidumbre a los agentes privados, nacionales y extranjeros, que entrarán progresivamente en las actividades que la ley les ha abierto. Sin embargo, subsisten indefiniciones y ambigüedades que falsean el debate y obstaculizan las transformaciones necesarias en la industria petrolera. Es importante ponerlas en evidencia para abordar ulteriormente con claridad el análisis de las transformaciones recientes en las industrias de los hidrocarburos y de sus logros y límites.

### **Sección 1. Las tendencias a la transnacionalización, la reestructuración de las industrias petroleras y los rechazos de México**

En el ámbito mundial en las industrias energéticas ha habido en general, sobre todo a partir de los años de 1980, un proceso de cuestionamiento de las formas de organización y de las prácticas articuladas alrededor del monopolio integrado. Ese proceso ha tenido lugar según modalidades singulares en las diferentes industrias energéticas. El sector de los hidrocarburos presenta especificidades que se relacionan con las modalidades de la valorización de los recursos naturales. Las cuestiones centrales que están en juego y las lógicas propias a ese sector no conciernen directamente, por ejemplo, a las industrias eléctricas ya que corresponden a fenómenos que emanan de las condiciones de acceso a los yacimientos petroleros y de las condiciones de su explotación.

Esas cuestiones centrales en juego sitúan a la reorganización de las industrias petroleras en un contexto específico: los procesos económicos de la transnacionalización se acompañan de un cuestionamiento de ciertos logros de los países productores. Primero examinaré esta cuestión (§ 1) y enseguida aludiré a los límites que se han planteado en el caso de México, tanto por razones históricas, como institucionales y económicas (§ 2).

### **§ 1. El acceso libre a los recursos es la tendencia principal de la reestructuración de las industrias petroleras**

En el caso de las industrias eléctricas, el cuestionamiento del modelo del monopolio integrado abrió la vía a una gran diversidad de esquemas de organización. Es la *pluralidad* la que caracteriza la aparición de nuevos modelos de organización. En la industria de los hidrocarburos esto no es así. En ésta tiende a imponerse una *vía única*: la apertura total, el acceso libre a los recursos parece ser la forma principal de la desregulación y de la reorganización de las industrias petroleras de los países productores-exportadores. Se habla incluso de la instauración de un "mercado competitivo de alcance mundial en derechos de exploración"<sup>3</sup>, lo que indica una orientación hacia reglas de organización de la industria petrolera, en particular de las actividades *upstream* mucho más flexibles.

La difusión de nuevas formas de desregulación y de reorganización de las industrias petroleras implica:

- Un retiro del Estado en relación con el mercado y simultáneamente un cuestionamiento de la soberanía de los Estados;
- Tendencias a la instauración de una nueva «*governance structure*» en el plano internacional;
- La búsqueda de formas nuevas de cooperación entre las compañías internacionales y las EPP.

A continuación se examinarán esos puntos de manera sucesiva.

#### *1. Retiro del Estado en relación con el mercado y simultáneamente cuestionamientos a la soberanía de los Estados*

En lo que respecta a los países productores, éstos conquistaron en su mayor parte en los años de 1970, el reconocimiento de sus derechos de propietarios (nacionalización) y la posibilidad de asumir directamente la valorización de sus recursos petroleros (construcción de industrias petroleras nacionales). En esos países, las nacionalizaciones seguidas de la creación de monopolios estatales introdujeron elementos nuevos de naturaleza institucional, reglamentaria y organizacional que enmarcaron el desarrollo de industrias dotadas de un carácter estratégico. En ese contexto, las empresas públicas petroleras (EPP) fueron consideradas como instrumentos de una política de desarrollo centrada en la recuperación y utilización de la renta, en el aprovisionamiento energético interno y en la diversificación y modernización de la economía.

---

<sup>3</sup> "World wide competitive market in exploration rights", *cf.* Cambridge Energy Research Associates, «Shuffling the pack: acreage flexibility and exploration success», mayo 1997, report, 8 p.

Actualmente, y en relación con esas evoluciones, la reorganización de las industrias petroleras se plantea en términos de una transición del papel preponderante del Estado al del desarrollo de los mercados<sup>4</sup>. El Estado, completamente retirado de las actividades que podrían ser asegurados por el sector privado nacional y extranjero, tendría como único papel instaurar las reglas necesarias para que la economía de mercado funcione realmente y para que la industria petrolera se desarrolle armoniosamente y acceda a los capitales y a las tecnologías que necesita para modernizarse. Otro elemento acompaña el retiro del Estado: el abandono de una «lógica de soberanía» que concierne en particular a los países productores-exportadores de hidrocarburos<sup>5</sup>.

En la industria petrolera internacional, la integración vertical, considerada anteriormente como el único modo eficaz de organización, ha sido cuestionada durante las dos últimas décadas cuando las transacciones internas y la coordi-

---

<sup>4</sup> Esta problemática va más allá de los países productores. Es planteada muchas veces como una tendencia de la globalización, pero a partir de ella se derivan implicaciones precisas para las industrias energéticas: «Un objetivo casi universalmente aceptado durante los años 1990 es reducir la presencia del Estado en las economías de la región, de reducir las reglamentaciones estatales, de impulsar el crecimiento del sector privado interno y de dar la bienvenida a la participación del capital extranjero no solamente en las industrias manufactureras sino también en los campos reservados al Estado durante la última mitad del este siglo (por ejemplo las industrias eléctricas y la explotación de los recursos naturales)»; J. K. Edwards y W. Baer (Ed), en "Latin America: privatization, property rights and deregulation" (Introducción), *The Quarterly Review of Economics and Finance*, Vol 33, Special Issue, 1993. Nuestra traducción (AVN). En ese mismo sentido: "***El paradigma global*** que subyace a la situación actual es una redefinición del papel del Estado en relación a la economía. El Estado, de manera bastante generalizada, está retirándose de una extendida presencia en los negocios al papel de regulador [...]. ***Ello es particularmente cierto en donde el petróleo y el gas son las industrias clave de un país***", Thomas W. Waelde [XI-1996; p.192]. Las cursivas resaltadas son mías.

<sup>5</sup> Los países industrializados no temieron proclamar su soberanía frente a la acción de la OPEP y después de los dos 'choques' tomaron varias medidas «fuera del mercado» para afrontar el alza de los precios: apoyos a sus empresas nacionales petroleras, a la búsqueda de nuevas tecnologías y de nuevas fuentes de energía y a los esfuerzos de Investigación y Desarrollo (I&D) para encontrar nuevos sustitutos al petróleo, cf. D. Finon [XI-1994]. Por lo demás, con respecto al retiro del Estado, los especialistas afirman que la expansión internacional de las compañías petroleras americanas es ahora más que nunca "una función conjunta de la política extranjera americana y de la colaboración de las más importantes compañías petroleras americanas", P. R. Odell [IX-1994; p. 210]). En cuanto a la idea de abandonar la consideración del petróleo como una mercancía estratégica, también se ve desconsiderada por las realidades de los mismos países industrializados. Como lo recuerda J. Eibenschutz [XI-1996]: "La 'razón de ser' de la International Energy Agency es el valor estratégico de los recursos energéticos. Los países miembros han acordado abandonar sus soberanías a cambio de compartir los aprovisionamientos disponibles en tiempos de crisis. Durante los 'tiempos normales' gobierna la economía de mercado, pero los gobiernos de los países más desarrollados han acordado reglas fuera del mercado durante las emergencias, estableciendo de hecho una estrategia que está en conflicto con las reglas de la competencia. Por ejemplo, las reservas estratégicas de petróleo constituyen definitivamente una violación de las reglas del mercado", p. 124-125.

nación jerárquica fueron progresivamente penetradas por el juego de los mercados<sup>6</sup>. Este cuestionamiento se desarrolló paralelamente a la aparición de nuevos análisis. Por un lado, se encuentra en reconocimiento del petróleo como «*a typical world market commodity*», es decir un bien intercambiable como cualquier otro, lo que implicó el abandono de consideraciones estratégicas que anteriormente eran prioritarias<sup>7</sup>. Por otro lado, esos análisis consideran que la industria petrolera está plenamente internacionalizada desde el punto de vista de la producción, de los mercados, de las tecnologías y de las finanzas; reconocen sin embargo, ciertas especificidades a causa de las condiciones de acceso a los recursos petroleros.

## 2. Tendencias a la instauración de una nueva «*gouvernance structure*» en el plano internacional. Las implicaciones para el petróleo

Para hacer frente a la demanda de hidrocarburos y reconstituir las reservas, al mismo tiempo que se disminuyen los costos de exploración y de producción, diversas acciones convergentes han sido tomadas estos últimos años en dos direcciones:

- Las innovaciones tecnológicas, en particular en el campo del *offshore* profundo (perforación horizontal, 3D sísmica, etcétera);
- La apertura de la industria de los hidrocarburos de los países productores a los capitales extranjeros, acompañada de reformas reglamentarias y fiscales para atraer a las compañías internacionales.

Esos dos movimientos han cambiando en forma radical las perspectivas de la producción y de las reservas petroleras que aún predominaban a principios de esta década, en particular respecto a los países “No-OPEP”. Las predicciones que se hacían generalmente sobre esos países, sobre todo en el caso de los del Mar del Norte, planteaban el carácter progresivamente inaccesible de los recursos «*offshore*» y la escalada hacia arriba de los costos de exploración y de desarrollo. Otros países con recursos petroleros, en particular las repúblicas de la ex-URSS, no eran tomados en cuenta, al ser considerados inaccesibles hasta fines de los años ochenta por razones institucionales o políticas.

El cambio técnico, los cambios organizacionales, conjuntamente con el cambio político e institucional, a partir sobre todo de fines de los años de 1980, aumentaron en un período muy corto la disponibilidad de los campos petroleros por explorar y desarrollar. Aparece de manera cada vez más clara que las reservas y su recuperación son cada vez más función de la tecnología

---

<sup>6</sup> Sobre ese tema véase J.- M. Chevalier [1996].

<sup>7</sup> La discusión de la *banalización* del petróleo *versus* su carácter estratégico y sus consecuencias para el desarrollo de la industria petrolera, ha sido objeto de una literatura abundante. Para una perspectiva latinoamericana de ese debate véase CEPAL [XI-1997].

y de elementos institucionales que dependen de la política desarrollada por cada país en un nuevo contexto internacional<sup>8</sup>. Los Estados se ven obligados muchas veces a adaptarse a las condiciones que las compañías les pueden imponer actualmente para acceder a los recursos petroleros en el marco de una competencia que se ha agudizado. Esto es ahora posible, no solamente en las actuales relaciones de fuerza entre las compañías petroleras y los Estados exportadores, sino en un marco más global que intenta instaurar una nueva «*governance structure*» en el plano internacional. De esta manera se está no solamente frente a una globalización económica en la cual se inscribe la transnacionalización de la industria petrolera, sino también frente a elementos nuevos que tienden a cuestionar la soberanía de los Estados productores sobre sus territorios y sus recursos.

La lógica de la transnacionalización se ve acompañada de un desmantelamiento institucional: revisión de los códigos mineros y de las constituciones, erosión de la soberanía, disminución del papel del Estado, especialmente en materia fiscal. Este último punto es de suma importancia: en la actualidad se da una redefinición de las condiciones contractuales establecidas entre los estados productores y las compañías internacionales, no solamente en los países del Medio Oriente y de África del Norte, sino también de países como Venezuela, Ecuador y algunas repúblicas de la URSS. Esos contratos, como los que han sido analizados por B. Mommer y J. Mora para el caso de Venezuela<sup>9</sup>, se caracterizan por:

- Cuestionar los derechos del Estado en lo que respecta a la propiedad y a la soberanía sobre los recursos petroleros;
- Imponer de nuevo arbitrajes internacionales, cuestionando de esa manera las legislaciones y la soberanía de los países;
- Cuestionar la soberanía fiscal de los países productores e intentan introducir prácticas discriminatorias en favor de las compañías internacionales.

---

<sup>8</sup> Al poner el acento en los factores económicos e institucionales, no se olvida aquí a los aspectos geológicos en la determinación de la oferta petrolera. Toda la obra de M. King Hubbert (ver la bibliografía) descansa en el lugar central que adjudica a esos aspectos, lo cual lo conduce a construir para Estados Unidos, para varios otros países petroleros y para el mundo entero su célebre curva. Se volverá sobre este punto en el § 2 de la sección 2 de este capítulo.

<sup>9</sup> Cf. B. Mommer [X-1994] y J. Mora [X-1994]. Véanse también los trabajos de C. G. Álvarez sobre las características actuales de los nuevos contratos petroleros internacionales, en particular sobre el caso de Colombia: [IX-1993] y [IX-1995]. El seguimiento permanente de la contratación petrolera internacional se ha convertido en una actividad indispensable para estudiar en casos concretos, susceptibles de comparación, la distribución de la renta petrolera entre los diferentes actores, la rentabilidad de los capitales participantes, las diferencias entre los países, etcétera.

El caso de Venezuela es particularmente significativo a causa de su historia petrolera, de su papel en la creación de la OPEP, de su intervención en las reivindicaciones de los países productores-exportadores, así como por el moderno marco jurídico e institucional en materia de hidrocarburos que ese país había llegado a construir. Estos últimos años, a través de su política de apertura, Venezuela se ha propuesto seguir el nuevo giro de la industria petrolera internacional caracterizado por el regreso con mayor fuerza del capital privado, en particular extranjero, en las actividades reservadas hasta ahora al Estado. Las condiciones que ese país ha aceptado para ese regreso, rompiendo así con una tradición jurídica y política acumulada durante varias décadas, tendrá consecuencias duraderas para el conjunto de países productores-exportadores<sup>10</sup>. Esta política de apertura ha alcanzado el corazón mismo de la industria petrolera y el balance es preocupante a causa de las condiciones otorgadas, en detrimento del Estado, del sector privado nacional y de la empresa pública petrolera (PDVSA)<sup>11</sup>. Las implicaciones de esta política cambian completamente el horizonte hacia el que parecían orientarse los países productores: en adelante, si el caso de Venezuela constituye efectivamente la referencia a seguir, la apertura de las industrias petroleras significará que los recursos petroleros se pondrán a la disposición de las compañías internacionales. Esta evolución traerá consigo limitaciones efectivas al ejercicio de la propiedad pública de los yacimientos de hidrocarburos<sup>12</sup>.

La apertura petrolera no es pura y simplemente impuesta por los países del Norte y sus compañías petroleras. En los países productores-exportadores ha habido un proceso de redefinición de las concepciones de soberanía<sup>13</sup>.

---

<sup>10</sup> Es aún temprano para saber si los resultados de las recientes elecciones presidenciales en Venezuela representarán un cuestionamiento en profundidad de la política de apertura seguida hasta la fecha.

<sup>11</sup> B. Mommer en *Oxford Energy Forum* (agosto de 1997) examina el proyecto GNL «Cristóbal Colón» (una asociación de LAGOVEN con Shell, Exxon y Mitsubishi). Este proyecto tiene una importancia histórica puesto que "El propietario del recurso no sólo ha abandonado cualquier reclamo de compensación sobre la producción 'marginal' de hidrocarburos sino también la soberanía sobre sus recursos naturales". Este proyecto se encuentra exonerado de todo impuesto específico sobre actividades relacionadas con los hidrocarburos, lo cual exigió una reforma de la ley del impuesto sobre el ingreso. Además, PDVSA renunció a todo privilegio relacionado con su estatuto de empresa pública y aceptó el recurso al arbitraje internacional en caso de disputa, lo cual era anticonstitucional.

<sup>12</sup> Cf. Jesús Mora C. [X-1995].

<sup>13</sup> A principios de los años 1990, se encontraban autores que podían afirmar que el nacionalismo petrolero era ya una cosa anticuada y que, al mismo tiempo que ponían en evidencia varios factores que habían transformado el concepto de soberanía sobre los recursos, orientaban sus reflexiones "hacia un nuevo concepto de soberanía". Cf. V. Rodríguez Padilla., «Sovereignty over petroleum resources: the end of an era», *Energy Studies Review*, Vol. 3, No. 2, 1991. Para otros, por lo demás críticos de las opciones gubernamentales, la aceptación de la apertura a los capitales extranjeros, incluso en el corazón mismo de la industria petrolera les parecía inevitable. Este es el caso de Fabio Barbosa quien en su análisis de la reestructuración de Pemex consideraba que el nuevo sindicalismo petrolero tendría que aceptar la nueva etapa que resultaba de un «nuevo orden petrolero internacional». Según

Además, es durante esta década que han tomado forma los proyectos de reformas económicas que tenían por objeto insertar esas economías en el marco de la economía globalizada, con una aceptación de las élites dirigentes de los países exportadores. En América Latina, paralelamente a las reformas económicas de conjunto, se han desarrollado reformas del sector energético, las cuales incluyen, de manera particular, nuevas actitudes y nuevas políticas respecto a la inversiones extranjeras. Ese proceso ha tenido lugar al mismo tiempo que esos países han debido afrontar graves problemas macroeconómicos, principalmente a lo largo de la década de los años 1980:

Tomando en cuenta la importancia de las sumas necesarias [para mantener sus reservas en el nivel actual] y las dificultades macroeconómicas a las cuales están confrontados los países de la región, los productores latinoamericanos deberán recurrir cada vez más a las inversiones extranjeras. Es por ello que numerosos países privilegian de ahora en adelante la vía de la apertura y la privatización.<sup>14</sup>

Sin duda, esas dificultades económicas, conjuntamente con otros factores, provocaron la apertura a los capitales extranjeros que tiene lugar en Venezuela, en Ecuador y en otros países productores de petróleo. Así, varios países de América Latina modificaron sus legislaciones sobre la contratación para la exploración de petróleo con compañías extranjeras. Esas modificaciones incluyen la disminución de la carga fiscal, la libre disponibilidad de crudo extraído y condiciones más flexibles en varios aspectos, por ejemplo, plazos más largos para los contratos de exploración y la eliminación de la obligación de perforar pozos exploratorios<sup>15</sup>.

¿Acaso algunos países productores podrían escapar a ese movimiento? Es en ese sentido que el estudio del caso mexicano es interesante, ya que hasta el día de hoy no ha abierto su *upstream* petrolero y gasero<sup>16</sup> y la exclusividad del Estado subsiste en una gran parte de las industrias de los hidrocarburos. Esta situación es la que en otra parte he analizado en términos de un "desfase" de México en relación con la transnacionalización de la industria petrolera<sup>17</sup>.

---

ese especialista ese nuevo orden impone la inevitabilidad de nuevos flujos de capital extranjero no solamente en la petroquímica sino también, en "**campos tan sensibles para el capitalismo mexicano como la producción de crudos**", F. Barbosa [V-1992, p. 25].

<sup>14</sup> Francisco J. Gutiérrez, Secretario General de la OLADE (Organización Latinoamericana de Energía), "Industrie pétrolière: les voies de l'ouverture", *Energies*, París, febrero-marzo 1994, num 18, pp. 10-12.

<sup>15</sup> Cf. CEPAL [XI-1996].

<sup>16</sup> Los otros países que se encuentran en el mismo caso son Arabia Saudita, Corea del Norte y, en cierta medida, Brasil.

<sup>17</sup> Véase Angel de la Vega Navarro [1997]

### 3. Formas nuevas de la cooperación entre las compañías internacionales y las empresas públicas petroleras (EPP)

La apertura y la reorganización de las industrias petroleras de los países productores representan nuevas posibilidades para las compañías internacionales y para el fortalecimiento de sus posiciones, en particular en el *upstream* petrolero y gaseero. Un acceso nuevo a las reservas y a un aprovisionamiento más seguro después de la "des-integración"<sup>18</sup> de la industria petrolera internacional por la acción de los países productores en los años de 1970, es un elemento importante en la estrategia de las compañías internacionales. En cuanto a las EPP de los países productores y exportadores de hidrocarburos, su futuro dependería fundamentalmente de la manera como esas empresas se integrarían en la industria petrolera internacional<sup>19</sup>.

Cierto es que la mayor parte de las inversiones petroleras en el extranjero de las 25 más grandes compañías petroleras de Estados Unidos, desde los "choques petroleros" de los años setenta y, más particularmente desde 1989, se dirigió hacia otros países desarrollados, principalmente en los campos del Mar del Norte y de Canadá. También es cierto que estos últimos años los países asiáticos, así como ciertas repúblicas de la ex-URSS despertaron el interés de esas compañías petroleras. Sin embargo, conviene no desdeñar el interés que representa América Latina para esas compañías. Ese interés aumentó los últimos tres años y para el futuro, factores tales como la seguridad energética de Estados Unidos (que impulsa el aprovisionamiento hemisférico), las nuevas aperturas en curso y en general los cambios en las políticas respecto a las inversiones extranjeras atraerán cada vez más a esas compañías.

Las más grandes compañías petroleras de Estados Unidos, después de la caída que tuvo lugar a partir de 1983, aumentaron sus inversiones entre 1987 y 1994, duplicándolas en ese lapso<sup>20</sup>. Hasta 1994, las inversiones hechas en América Latina para las más grandes compañías petroleras americanas se concentraron en cuatro países de América del Sur: Argentina, Brasil, Colombia y Ecuador (cerca de 80% del total), mientras que en los dos más grandes países petroleros, Venezuela y México, las inversiones en la exploración-producción eran prácticamente inexistentes<sup>21</sup>. Pero la situación ha cambiado desde esa

---

<sup>18</sup>. El término "des-integración" -un neologismo inventado durante los años setenta- designa los cambios organizacionales que se produjeron en la industria petrolera cuando se rompió el control vertical de todas sus fases por operadores únicos ("desde el pozo hasta la bomba") y se pasó a una segmentación de sus diferentes actividades. En cierta medida, ese fenómeno está relacionado con una mayor presencia de los países productores y de sus compañías petroleras en las actividades de exploración y producción (E&P).

<sup>19</sup> J.- M. Chevalier [X-1994].

<sup>20</sup> DOE (Department of Energy) [IX-1996], *Privatization and the globalization of energy markets*, USA.

<sup>21</sup> Cf. CEPAL [XI-1996]. Según este documento, en el período 1983-1994 el total acumulado de las inversiones de las compañías petroleras transnacionales en América Latina se elevó a

fecha y América Latina se perfila como una zona importante para la exploración de hidrocarburos, con la participación de tecnologías y los capitales de las compañías petroleras internacionales: Colombia, en donde importantes descubrimientos fueron hechos desde 1992 (Cusiana, en particular); Venezuela, que comenzó una importante apertura a las inversiones extranjeras; Brasil, con la apertura de su sector petrolero y el fin al monopolio de Petrobras sobre la gestión del patrimonio minero; Argentina, Perú, etcétera<sup>22</sup>.

En ese contexto, se exploran nuevas vías de cooperación<sup>23</sup> entre dos de los principales agentes que participan en la industria petrolera internacional -las compañías internacionales y las EPP-, sin olvidar la asimetría existente en términos de recursos, de capacidad financiera y tecnológica, de experiencia de gestión y de capacidad de relación con otros actores importantes de la industria como las sociedades de servicio. Las EPP se encuentran mejor situadas en cuanto a las reservas y la producción, mientras que las compañías internacionales tienen posiciones fuertes en el campo de la refinación y de la distribución de productos petroleros, del financiamiento, del desarrollo tecnológico, del acceso a los mercados. Esta situación parece constituir una base evidente para buscar formas de cooperación mutuamente benéficas.

La tendencia a una cooperación incrementada entre esos dos importantes actores de la industria internacional parece ser uno de los hechos importantes de los próximos años. Esos acuerdos pueden ser vistos como la expresión de zonas de convergencia de intereses «en un contexto de búsqueda de nuevos equilibrios de los espacios de actividad e inversión destinados a capitales públicos y privados en los países en desarrollo»<sup>24</sup>. También pueden constituir un medio para incitar las EPP a seguir el ritmo de transformaciones de la industria petrolera internacional y para adaptarse a los desafíos de la competencia y a sus riesgos.

En el campo de la exploración y de la producción, la intervención de las compañías internacionales se hace a partir de esquemas de elevada rentabilidad que garantizan la absorción de problemas y riesgos que la exploración o las

---

10 190 millones de dólares. En 1994 sus inversiones en exploración-producción sólo representaban 6% de sus gastos totales en el extranjero, *cf.* DOE [1996].

<sup>22</sup> En el Capítulo VI se volverá de nuevo sobre las EPP latinoamericanas y sus evoluciones recientes.

<sup>23</sup> Por cooperación se entiende aquí las relaciones que son establecidas de manera contractual entre compañías petroleras internacionales y empresas públicas petroleras (EPP) para realizar en común actividades en las cuales cada una de las partes encuentra interés y ventajas. Para una compañía petrolera el interés de la cooperación puede encontrarse en un mejor acceso a los recursos, en la posibilidad de ampliar sus fuentes de valor económico o de reforzar su presencia en un determinado mercado. Una EPP puede encontrar interés en la cooperación como un medio para tener acceso a la tecnología, al financiamiento y a los mercados externos, así como de incrementar los impactos de nuevas actividades petroleras sobre la economía local en términos de empleo, valor agregado, etc.

<sup>24</sup> H. Pinto Junior y C. Alveal [XI-1995].

perforaciones de desarrollo puedan plantear. En esas condiciones, el excedente susceptible de ser generado por la explotación de las reservas en asociación puede ser elevado y representa un atractivo particular para ciertos gobiernos, sobre todo cuando se encuentran en dificultades financieras. Muchas veces éstos últimos, por encima de consideraciones estratégicas de largo plazo, se interesan por asegurar una corriente de ingresos externos para hacer frente a los compromisos y presiones de corto plazo.

Pero la cooperación, considerada a menudo solamente bajo el ángulo de la apertura de las actividades de exploración y producción de los países productores-exportadores a las compañías internacionales, puede representar también la apertura de las actividades de refinación y de distribución de los países desarrollados a las EPP de los países en desarrollo. De hecho, aun si ha aumentado estos últimos años la participación de las EPP de los países exportadores en la capacidad internacional de refinación todavía es poco significativa. A ese respecto, PDVSA (la compañía petrolera venezolana) ha realizado varias operaciones, en particular en Estados Unidos en donde controla 8% del mercado de gasolinas.

## **§ 2. *Las implicaciones para México y la situación actual: barreras a los flujos energéticos y a la entrada de capitales***

México es afectado por las influencias y las consecuencias de la transnacionalización de la industria petrolera, de las cuales se puede sacar provecho. Sin embargo, su situación geopolítica es un dato de base, como también lo es para Estados Unidos. Los procesos en curso en América Latina no pueden ser separados de lo que ha sido la política petrolera de Estados Unidos, de manera global y en particular respecto a esta zona. Los imperativos económicos y políticos de la vecina superpotencia se inscriben en la continuidad:

Ni el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos, ni el debate hemisférico pueden ser comprendidos si se les separa de la evolución de la política petrolera global de Estados Unidos. Por lo menos desde la Primera Guerra Mundial, la seguridad de acceso a las fuentes de petróleo, así como la adhesión al principio general de igualdad de trato para el comercio y la inversión han sido dogmas centrales de la política económica y petrolera externa de Estados Unidos.<sup>25</sup>

Esos dos dogmas de la política petrolera estadounidense fueron puestos en tela de juicio por la nacionalización mexicana de 1938. Cincuenta años después de esa nacionalización, parecía haber llegado para la industria petrolera

---

<sup>25</sup> S. J. Randall, "Oil industry development and trade liberalization in the Western Hemisphere", *The Energy Journal*, número dedicado al tema "North American energy markets after free trade", Vol. 14, no. 3, 1993.

internacional la hora de normalizar la situación con un país que había evolucionado fuera del *mainstream* petrolero internacional.

En ese sentido, a fines de 1992, mientras que el TLCAN estaba en vísperas de ser firmado, apareció un informe publicado por una fundación norteamericana<sup>26</sup>. Este estudio ha sido considerado como «un programa de acción para los objetivos de las grandes compañías petroleras»<sup>27</sup>. Éstos eran, según ese informe, los siguientes en orden secuencial:

- Permitir los contratos de riesgo en exploración y producción;
- Permitir una mayoría de inversión extranjera en la petroquímica;
- Dividir Pemex en diferentes compañías competitivas;
- Permitir la competencia nacional y extranjera con Pemex;
- Privatizar Pemex<sup>28</sup>.

En la actualidad, solamente los puntos 1 y 5, así como la garantía del aprovisionamiento a Estados Unidos, no se han realizado. México no ha integrado todavía plenamente su industria petrolera a los movimientos internacionales que han aparecido estos últimos años y el TLCAN no ha logrado aún hacer de este país un socio pleno desde el punto de vista energético en la zona norteamericana<sup>29</sup>.

En el contexto del TLCAN era inconcebible para muchos observadores y analistas que las reservas mexicanas permanecieran como un coto exclusivo del Estado mexicano frente a los capitales de sus poderosos socios y que el petróleo de México no fuera puesto de manera prioritaria a la disposición del más grande consumidor del mundo. ¿Se trataba de un doble rechazo de cara al pasado por parte de México?, ¿de un desfase pasajero?, ¿de una simple situación de fachada como aparentemente lo mostraban ciertos indicadores?<sup>30</sup>

<sup>26</sup> «Oil and prosperity: Reforming Mexico's Petroleum Monopoly», The Heritage Foundation Backgrounder No. 923, Washington, D.C., 15 diciembre 1992.

<sup>27</sup> M. Tanzer [1994]. En efecto, en su informe la Heritage Foundation desarrolló un punto de vista idéntico al que sostenían con insistencia las compañías internacionales: "La apertura a la competencia internacional es el único medio para transformar la industria petrolera mexicana y volverla rentable y eficiente», *op. cit.*

<sup>28</sup> La venta de Pemex y de todos sus activos debía producir, según el estudio citado de la Heritage Foudation, un ingreso de 148 mil millones de dólares, suma que debería ser utilizada para pagar íntegramente la deuda externa de México.

<sup>29</sup> Como se verá más adelante, son los intercambios energéticos EUA-Canadá los que se pueden considerar verdaderamente regionalizados. Por otra parte, Venezuela se ha propuesto abiertamente orientar su petróleo hacia una complementariedad regional, tanto respecto a Estados Unidos como al conjunto del continente.

<sup>30</sup> Entre otros: más de tres cuartas partes de las exportaciones mexicanas de petróleo se dirigen a Estados Unidos; la garantía colateral exigida en ocasión del salvamento financiero de 1995 hipotecó de hecho los recursos petroleros de México; los intentos para vender las instalaciones petroquímicas y la apertura en el campo del gas natural dejarán presagiar una apertura más amplia, etcétera.

El legado histórico de la nacionalización de 1938 continuó pesando tanto en el comercio de energía entre México y Estados Unidos (punto 1) como en el acceso a la explotación y a la producción directa de los recursos petroleros (punto 2).

Alrededor de esos dos puntos van a definirse en los años por venir el grado de autonomía de la política petrolera de México. Su seguimiento será útil para evaluar el poder de negociación del gobierno mexicano en un proceso de integración tan fuerte como el que experimenta México respecto a Estados Unidos. Como nación distinta, los intereses de México no deben converger siempre necesariamente con los de sus socios, aun si asume plenamente su lugar en el polo industrial, financiero y geopolítico de América del Norte.

### 1. Las barreras a los flujos energéticos

Es indispensable referirse a la situación energética de Estados Unidos hacia fines de los años 1980 y a la visión hemisférica que se derivó de ella:

- A fines de los años de 1980, la parte de las importaciones de petróleo de Estados Unidos en el consumo total se acercaba a la cifra del 50%, un límite considerado sensible en esa época en términos de seguridad nacional<sup>31</sup>, al mismo tiempo que disminuyen sus reservas y su producción petrolera. Entre 1981 y 1996, las importaciones netas de crudo y de productos petroleros de Estados Unidos pasaron de 5.4 millones de barriles diarios (b/d) a 8.5 millones b/d. Para el futuro la situación no parece cambiar: según previsiones oficiales<sup>32</sup>, las importaciones netas de petróleo de Estados Unidos se situarán por encima de los 12 millones de b/d en el año 2005, es decir, 60% de su oferta petrolera;
- En el mes de julio de 1988, el Congreso de Estados Unidos aprobó una extensión de la «*Energy Policy and Conservation Act*» y solicitó al Secretario de Energía estudiar "cómo intensificar mejor la cooperación entre los países del hemisferio en lo que respecta a la política de la

---

<sup>31</sup> Esta percepción está cambiando en beneficio de una que considera que las importaciones son inevitables, en la medida en que se puede asegurar petróleo barato. También el famoso límite de 50% de dependencia de las importaciones, que no debía ser sobrepasado, tiende a ser abandonado en favor de una posición que privilegia los beneficios económicos de importar petróleo de bajo costo por encima de razones de seguridad. Véase: J.H. Lichtblau, «The North American Energy Scene», 19th. IAEE Energy Conference, Budapest, 1996, 7 p.

<sup>32</sup> Energy Information Administration, *Annual Energy Outlook 1994*, DOE/EIA-0383 (94), enero 1994. Ese mismo Department of Energy prevé que el consumo petrolero de Estados Unidos aumentará en el año 2015 en más de 4 millones de barriles por día sobre el nivel alcanzado en 1995, que fue de 18 millones de b/j (*International Energy Outlook 1997*, abril 1997).

energía, incluido el aprovisionamiento y los precios estables de la energía".

En ese contexto, se precisó la estrategia energética de Estados Unidos: incrementar la producción de los países considerados seguros, de preferencia en el hemisferio americano y promover la apertura a sus capitales en las industrias petroleras de esos países.

La pregunta que se plantea es la siguiente: ¿hasta cuándo México podrá rechazar lo que Canadá ya aceptó? En el Tratado de Libre Cambio entre Estados Unidos y Canadá -por una disposición que fue trasladada al TLCAN-, el segundo se comprometió a mantener en su totalidad los envíos de petróleo a su vecino en caso de urgencia. La importancia de este compromiso aparece claramente cuando se sabe que Canadá se encuentra entre los primeros proveedores de Estados Unidos, representando éste último para el primero el principal mercado para sus exportaciones energéticas: 91% de todas las exportaciones energéticas de Canadá se dirigen a Estados Unidos. Una ilustración muy concreta de la simbiosis energética que existe entre los dos países es que el petróleo crudo que Canadá exporta hacia Estados Unidos es enviado a través de ductos que se encuentran integrados en el sistema norteamericano.

De hecho la apertura de los sectores energéticos a la competencia y la regionalización de los flujos energéticos se desarrollan de manera paralela en América del Norte. Se puede hablar de una simbiosis también en el plano institucional entre Estados Unidos y Canadá, ya que esos dos países convergen cada vez más, al orientarse sus industrias energéticas hacia una mayor desregulación.

Respecto a las evoluciones regionales que el precedente canadiense permitía presagiar, el petróleo mexicano permaneció formalmente fuera de la integración energética. Curiosamente, los mismos que abogaban por una apertura y liberalización total de la industria petrolera mexicana, eran los que esperaban que México garantizara con su petróleo el aprovisionamiento de Estados Unidos, sin que aparentemente les molestara la contradicción entre esas dos posiciones.

En efecto, si se toma como punto de partida el análisis de M. A. Adelman sobre la constitución de un mercado petrolero internacional único ("El mercado petrolero mundial, como el océano mundial, es una gran alberca. Quien exporta el petróleo que los americanos consumen es irrelevante"<sup>33</sup>), no es posible continuar planteando el aprovisionamiento petrolero en términos de

---

<sup>33</sup> «The world oil market, like the world ocean, is one great pool. Who exports the oil americans consume is irrelevant", M. A. Adelman [IX-1991].

seguridad nacional<sup>34</sup>: que el petróleo consumido por Estados Unidos venga de México o de otro lado, ya no tiene importancia en la economía global.

Sin embargo, esos mismos autores no pueden evitar constatar que en el marco del aprovisionamiento petrolero en América del Norte *las importaciones de petróleo provenientes de Canadá son más seguras que otras*. «Canadá no tiene otra salida para sus exportaciones más que Estados Unidos y todo el crudo canadiense es enviado a ese país por oleoductos integrados al sistema de abastecimiento estadounidense. Adicionalmente, en el marco del TLCAN [...] los embarques de petróleo a Estados Unidos deberán ser íntegramente mantenidos en una situación de emergencia, a menos que el consumo interno canadiense se vea también reducido»<sup>35</sup>. Por eso, «Debido a que la naturaleza físicamente integrada de las importaciones de petróleo crudo canadiense y el TLCAN, la disponibilidad de crudo canadiense para los refinadores estadounidenses puede tener calificaciones muy elevadas»<sup>36</sup>.

Ese mismo racionamiento podría aplicarse al petróleo mexicano; sin embargo, en el TLCAN, este último no tuvo el mismo tratamiento que el petróleo canadiense. Una primer consecuencia de esa excepción es que todavía no se considera a México como un país que forma parte integral de América del Norte desde el punto de vista energético, es decir, del mercado energético más grande del mundo<sup>37</sup>. Desde un punto de vista geográfico, el tendido de gasoductos en América del Norte proporciona una ilustración clara de las interrelaciones energéticas entre Estados Unidos y Canadá, como se puede apreciar en la Figura III-1 que aparece en el anexo de este capítulo.

Las interpenetraciones energéticas entre Estados Unidos y Canadá se incrementarán seguramente, tomando en cuenta la intensificación del movimiento de desregulación en los mercados del gas y de la electricidad, así como en el campo del transporte.

En cuanto a México, ese proceso no sigue el mismo ritmo, y es por esa razón que las percepciones de los medios especializados no concedían un lugar importante a México en el esquema regional después de la firma del TLCAN. En efecto, tomando en cuenta que: a) el comercio de gas natural constituye una relación privilegiada entre ese país y Estados Unidos; b) el hecho que ese comercio Estados Unidos-Canadá se encontraba ya ampliamente desregulado antes de 1989 y que el Tratado de Libre Cambio entre esos dos países consolidado por el

---

<sup>34</sup> Ver, por ejemplo, John H. Lichtblau [1994], «Oil imports and national security: is there still a connection», *The Energy Journal*, Vol. 15, Special Issue, pp. 329-356.

<sup>35</sup> *ibidem*, p. 339.

<sup>36</sup> John H. Lichtblau [1996], *op. cit.* p. 4.

<sup>37</sup> "El mercado energético norteamericano (Estados Unidos y Canadá) contiene 5% de la población mundial y consume 27% de la energía del mundo. Es el mercado energético más grande del mundo. [...] Es autosuficiente en todos los combustibles excepto en petróleo, en el cual tiene un 65% de autosuficiencia", *ibidem*, p. 1 y 4.

TLCAN, tiende a volver irreversibles las políticas anteriores; c) que México logró mantener una situación de excepción con respecto a su sector energético; algunos especialistas han sostenido que:

México permanecerá como un actor relativamente menor en los mercados de gas natural de América del Norte *hasta que ocurra un proceso de desregulación conducido internamente*.<sup>38</sup>

Sin embargo, después de la firma y la aprobación del TLCAN en 1993, la apertura de las industrias petroleras y del gas ha continuado, como se verá en el siguiente capítulo. Además, más allá de los aspectos formales, la relación petrolera con Estados Unidos es una realidad que puede expresarse de la siguiente manera: las exportaciones petroleras de México se componen mayoritariamente de petróleo crudo y se dirigen en gran parte (80% de las exportaciones totales) hacia su vecino del norte<sup>39</sup>. En 1977, las importaciones de Estados Unidos provenientes de México eran el 3%, un porcentaje que desde 1994 ha superado el nivel del 15%. Por lo demás, Pemex no ha diversificado ni sus mercados ni la estructura de sus exportaciones. A diferencia de Venezuela y de ciertos países del Golfo, no ha desarrollado una industria de exportación de productos refinados<sup>40</sup>. Además, a causa del retraso tecnológico de sus instalaciones y de las nuevas regulaciones ambientales Pemex debió importar un porcentaje importante de las gasolinas que se consumía en el país<sup>41</sup>.

---

<sup>38</sup> A. Plourde, «Natural gas trade in North America: building up to the NAFTA», *The Energy Journal*, número dedicado al tema "North American energy markets after free trade", Vol. 14, No. 3, 1993 (Las cursivas resaltadas son mías). Una visión diferente del consenso al cual se había llegado aparentemente sobre el lugar de México en el comercio de gas natural en América del Norte se encuentra en V. Rodríguez P. y Rosío Vargas [1997].

<sup>39</sup> Las exportaciones de **petróleo crudo** de México hacia Estados Unidos son bastante similares a las de Canadá. En 1995, México exportó 1 037 000 b/d, mientras que las exportaciones de Canadá ese mismo año fueron de un millón de b/d. Si se toma el conjunto de las exportaciones petroleras, en 1996, las exportaciones de México hacia Estados Unidos se elevaron a 1 239 mil b/d y las de Canadá a 1 416 mil b/d (*BP Statistical Review 1997*). En la primera mitad de 1998 Arabia Saudita, Venezuela, México y Canadá se encontraban en los cuatro primeros lugares entre los proveedores petroleros de Estados Unidos, los tres últimos disputándose el segundo y el tercero.

<sup>40</sup> En el futuro esta situación puede afectar negativamente al comercio exterior de México, puesto que las previsiones se orientan hacia un incremento de las importaciones de Estados Unidos en productos refinados en relación con las importaciones de crudo. Según el *Annual Energy Outlook 1997*, en 2015 las importaciones de los productos en las importaciones totales de Estados Unidos se situarán entre 23% y 26%. El total de las exportaciones de productos refinados de México se elevó a solamente 663.3 millones de dólares en 1995.

<sup>41</sup> La importación de gasolinas se elevó a 40% de las importaciones totales de productos petroleros en 1995 (cf. Pemex, *Anuario Estadístico 1996*).

## 2. Los límites a la entrada de capitales

Respecto al segundo “dogma” de la política petrolera de Estados Unidos, es decir, la igualdad de trato para sus inversiones petroleras, la industria mexicana les ha permanecido cerrada desde la nacionalización de 1938 y el *upstream* petrolero y gasero continúa aún fuera de su alcance (en el caso del petróleo igualmente, la refinación, el transporte y la distribución).

Para México, los hidrocarburos continúan siendo un sector estratégico y, en una buena parte, un campo reservado al Estado. Durante la negociación del TLCAN, entre los “NO” que México opuso a los negociadores americanos y canadienses se encontraba el “no” a la seguridad del aprovisionamiento de otro país, pero también los dos siguientes:

- A la explotación del crudo por empresas privadas, nacionales o extranjeras;
- A los contratos de riesgo en el campo de la exploración.

Esos «no» se refieren a la exclusividad del Estado en el *upstream* petrolero y del gas, los cuales se pueden considerar –cuando menos en el caso de México– como ligados a la cuestión de la propiedad de los recursos, es decir, a factores de tipo institucional. Sin embargo, detrás de esos rechazos se encuentran también razonamientos de tipo económico que remiten a la estrategia de Pemex, tal como se verá más adelante.

### **Sección 2. El Estado mexicano no abandona sus derechos sobre la propiedad y la explotación de los recursos y en consecuencia sobre la renta petrolera**

México no se ha abierto hasta aquí en el campo de la exploración y de la producción derechos exclusivos del Estado: ello se deriva del respeto a ciertos elementos institucionales de primer orden, lo cual por cierto permite que sean posibles la reforma y la inserción internacional en otros campos, incluso en el interior mismo del sector energético.

Al proceder de esa manera, México mantiene ciertos aspectos del funcionamiento de su industria petrolera que se remontan a los fundamentos del “Modelo Mexicano de Organización Petrolera” (MMOP). Toma en cuenta también el concepto de «soberanía permanente sobre los recursos naturales» elaborado por la ONU entre 1952 y 1962. Hoy en día ese concepto forma parte del derecho internacional<sup>42</sup> y se ha convertido en la base legal de la interven-

---

<sup>42</sup> Para algunos, ese concepto, y otros que han estado en la base del esfuerzo de las Naciones Unidas para crear un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), estaría cayendo en desuso como consecuencia de la declinación de las visiones estatistas de la economía, de la

ción de los Estados para asegurar un control efectivo de los recursos naturales de sus países y su correcta explotación. Un aspecto importante de ese concepto es el rechazo a la propiedad de las compañías extranjeras sobre los recursos naturales y la idea de que son los Estados los que deciden soberanamente quién explota esos recursos y cómo se organiza su explotación<sup>43</sup>.

Los aspectos institucionales están pues, claramente presentes en el caso de México, en la afirmación de los derechos exclusivos del Estado. Pero también existen razones y lógicas económicas que conducen a poner en evidencia aspectos fundamentales de la reforma *sui generis* que tiene lugar en México y que se estudiarán en los próximos capítulos. En esta sección se analizarán en primer lugar los elementos que han permitido a México preservar el papel del Estado en las industrias de los hidrocarburos (§ 1) y, enseguida, de qué manera Pemex los ha utilizado para centrarse en las actividades que constituyen la base misma de una compañía petrolera (§ 2).

### **§ 1. La reafirmación de los derechos del Estado en el campo de la propiedad y de la explotación de los hidrocarburos**

Así como en la dinámica de la apertura de la economía habían tenido lugar cambios profundos, incluso de tipo constitucional en puntos considerados históricamente sensibles<sup>44</sup>, los observadores esperaban modificaciones a la Constitución o a leyes reglamentarias en el campo de la propiedad pública y del papel del Estado en la industria petrolera<sup>45</sup>.

---

evolución de los países de economía centralizada y de las nuevas políticas de apertura a las inversiones extranjeras. Para una evaluación del NOEI veinte años después de su formulación véase T. W. Waelde, «A requiem for the 'New International Economic Order'. The rise and fall of paradigms in international economic law», Junio 1995, Center for Petroleum and Mineral Law and Policy, University of Dundee.

<sup>43</sup> "El papel de la SPRN (Soberanía Permanente sobre los Recursos Naturales) incluye el derecho a ejercer un control efectivo sobre tales recursos y su explotación con medios adecuados a la situación particular del Estado, incluyendo el derecho a nacionalizar o a transferir la propiedad a sus nacionales, constituyendo este derecho la expresión plena de la plena soberanía del Estado", W. Gunjo [1994; p. 30]. Es útil recordar que, en otro contexto, la Carta Europea de la Energía reconoce a los Estados su derecho de intervenir en la exploración y producción de recursos energéticos, así como su derecho a proceder a expropiaciones en función del interés público.

<sup>44</sup> En el gobierno del presidente Carlos Salinas (1988-1994), se realizaron modificaciones a la Constitución de 1917 en campos históricamente sensibles como las relaciones entre el Estado y las iglesias, la educación y las cuestiones agrarias. Durante este período varios artículos constitucionales fueron modificados los artículos 3, 5, 24, 27, 102 y 130.

<sup>45</sup> En los medios energéticos internacionales se esperaban cambios profundos, incluso de tipo constitucional. Trabajos publicados en la *OPEC Review* se orientaban en esa misma dirección: "fuerzas económicas están actuando ahora que pueden persuadir a los mexicanos a abrir su industria petrolera nacional a la inversión extranjera. [...] la posición monopólica de Pemex dentro de la constitución es irrelevante. El gobierno mexicano ha cambiado la constitución anteriormente para acomodar la privatización de la banca y la reforma agraria y,

Modificaciones e innovaciones legales fueron efectivamente realizadas, pero en el fondo las cosas permanecieron sin cambios<sup>46</sup>. La nueva ley reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución, aprobada en mayo de 1995, comienza así:

- Art. 1 Corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren en el territorio nacional –incluida la plataforma continental– en mantos o yacimientos, cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los estados intermedios, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él.
- Art. 2 Sólo la nación podrá llevar a cabo las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera, en los términos del artículo siguiente [...].
- Art. 3 La industria petrolera abarca: I) La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación; II) La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración; III) La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y los del gas que constituyan petroquímicos básicos.
- Art. 4 La nación llevará a cabo la exploración y la explotación del petróleo y las demás actividades a las que se refiere el Artículo 3 que se consideren estratégicas en los términos del Artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución Política de Estados Unidos Mexicanos por conducto de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios. Salvo lo dispuesto en el Artículo 3, el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas podrán ser llevados a cabo, previo permiso, por los sectores social y privado, los que podrán construir, operar y ser propietarios de ductos, instalaciones y equipos, en los términos de las disposiciones reglamentarias, técnicas y de regulación que se expidan.

---

cuando la conveniencia lo dicte, podrá cambiar la constitución de nuevo para acomodar la inversión extranjera en el petróleo", M. G. Salameh [VII-1994; p.317].

<sup>46</sup> Algunos especialistas expresaron puntos de vista como los siguientes: "Lo que el gobierno mexicano no podía enfrentar era ser considerado como un gobierno que reformaba la industria como resultado de las presiones de Estados Unidos [...] Una reforma que el gobierno mexicano emprende por voluntad propia es una cosa; una que es vista como algo impuesto desde el exterior, particularmente en un sector con tal carga emocional y política, es otra totalmente", Luis Rubio [VI-1993].

Los textos anteriores tienen implicaciones de tipo legal y de otro tipo que no es posible considerar aquí en detalle. Como he señalado más arriba, las interpretaciones usuales en México se hacen sobre la base de la igualdad Nación = Estado = Pemex. Sería oportuno desarrollar en profundidad una discusión de tipo histórico<sup>47</sup>, constitucional y legal, ya que falsos debates continúan oscureciendo el contenido de las reformas y su aplicación. En lo que sigue sólo se intentará aportar algunos elementos para plantear la cuestión de la propiedad pública (1.1.) y para mostrar enseguida cómo, más allá de los argumentos constitucionales, Pemex ha desarrollado también una argumentación económica propia para proteger sus prerrogativas de las interferencias de los capitales extranjeros. Este último punto será ilustrado con el tema de las alianzas estratégicas (1.2.).

### *1. La propiedad pública y la acción del Estado*

A partir del reconocimiento de la propiedad pública de los recursos petroleros, dos posiciones pueden ser distinguidas<sup>48</sup>:

- Del reconocimiento de la propiedad pública se deriva necesariamente el monopolio del Estado en las actividades de exploración y producción (E&P) y, en consecuencia, el rechazo de los contratos de riesgo y de las alianzas estratégicas en E&P;
- La nación es propietaria de los yacimientos que constituyen una fuente de poder para el Estado y de riqueza para la colectividad. Las reservas pueden ser encontradas y explotadas por capitales privados en los términos definidos por la ley. En la línea de esta segunda posición, la regulación de la industria en acuerdo con los objetivos nacionales definidos claramente (asegurar un aprovisionamiento energético en condiciones de eficiencia, maximizar los ingresos fiscales, etc.) pasa a ser la cuestión central.

Según las expresiones de la época, manifestadas en la prensa o en publicaciones económicas y energéticas internacionales, los intereses petroleros

---

<sup>47</sup> Véase el Capítulo II de este trabajo, así como el artículo de B. Mommer [IV-1997b].

<sup>48</sup> Haré referencia solamente a las implicaciones para las actividades *upstream* que están más directamente relacionadas con la cuestión de los recursos del subsuelo. No se discutirán aquí las interpretaciones, muy numerosas en México y que probablemente son predominantes, que establecen un lazo entre la propiedad de la nación y la exclusividad del Estado en el conjunto de la industria petrolera. Esas interpretaciones se basan en argumentaciones que establecen una relación directa y necesaria entre el texto de la Constitución y las leyes reglamentarias que en épocas diferentes han definido el papel del Estado en la industria petrolera, dándole la exclusividad sobre todas las actividades de la industria desde la exploración hasta la distribución final. Véase C. Cárdenas [V-1996] y J. L. Manzo [V-1996].

extranjeros, especialmente americanos, orientaron sus deseos y sus presiones en esta última dirección<sup>49</sup>. La base de esta interpretación se encuentra en el siguiente hecho: lo que interesa a las compañías es adquirir derechos para encontrar petróleo ahí donde pueden tener las mejores condiciones físicas, legales, fiscales, etc., así como un máximo de seguridad y de garantías. En el caso de México, otros factores, tales como la proximidad geográfica, representan un atractivo particular.

Pero son justamente los factores particulares existentes entre México y Estados Unidos los que exigen no olvidar una tercera interpretación. Estados Unidos es el único país petrolero importante en el mundo en el que existe la propiedad privada de los yacimientos. Como se vio en el primer capítulo, y también en el segundo, el desarrollo de la industria petrolera en México se hizo sobre la base del alineamiento de México sobre la concepción anglosajona de los derechos de propiedad, lo cual requirió un cambio en la legislación existente. Hasta la nacionalización, y aun después, la cuestión de la propiedad de los recursos del subsuelo fue objeto de un importante conflicto entre las compañías petroleras y el Estado mexicano. Aun si se puede considerar que un retorno hacia la propiedad privada de esos recursos es impensable en las condiciones actuales<sup>50</sup>, no es fácil borrar la huella de ciertos episodios que no están tan alejados en el tiempo.

---

<sup>49</sup> Las líneas siguientes resumen bien esas expresiones: "Lo que las compañías petroleras más importantes quieren realmente -esto es obvio- es explorar para encontrar petróleo, tomar un porcentaje de lo que se descubra y ayudar a administrar los vastos campos de México. Cabildearon fuertemente el año pasado por tales privilegios durante las negociaciones sobre el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, pero México se mantuvo firme. Esperanzadas en que México finalmente suavizará su posición, están esperando en las cercanías y atrapando cualquier negocio periférico que caiga", *Business Week*, (16 Agosto de 1993).

<sup>50</sup> En varias ocasiones se ha reafirmado oficialmente en México la propiedad pública. El presidente Carlos Salinas, por ejemplo, se pronunció en varios momentos sobre esta cuestión, antes y durante las negociaciones del TLCAN: «Mi gobierno mantendrá de manera permanente la propiedad y el control sobre este activo primordial de la nación» (discurso del 18 de marzo de 1991). Otro ejemplo: "Los términos constitucionales según los cuales México es propietario de sus yacimientos permanecerán sin cambio; remiten a nuestra historia, a nuestra manera de ser", *Business Week*, Agosto 1991. Ese tipo de manifestaciones parecen constituir una línea sin variación en el presente sexenio: "Por voluntad de los mexicanos corresponde y seguirá correspondiendo a la nación la propiedad, el control y la explotación del petróleo y los hidrocarburos. La explotación de nuestro petróleo por y para los mexicanos es resultado de una decisión histórica ....", presidente Ernesto Zedillo, discurso del 18 de marzo de 1996. En otros ámbitos se han expresado voces discordantes atacando la propiedad pública de los recursos minerales, por ejemplo Sergio Sarmiento en «El petróleo es nuestro», *Reforma*, México, 9 febrero 1996. Según esta opinión, inspirada en el caso de Estados Unidos, el Artículo 27 de la Constitución debe ser abrogado y enseguida la industria petrolera nacional debe ser privatizada. Opiniones como ésta parecen desconocer que la industria petrolera de Estados Unidos constituye más bien la excepción a la regla ya que este país es el único en el que está vigente la propiedad privada de los recursos del subsuelo. En todo el mundo tiende a predominar la propiedad pública sobre los recursos del subsuelo.

En todo caso, las interpretaciones predominantes de la Constitución de México y el contenido de las leyes reglamentarias impiden que las compañías petroleras puedan invertir en las actividades de E&P de petróleo y gas en México y que la empresa pública Pemex pueda entrar en alianzas estratégicas o establecer contratos de riesgo con ellas.

*2. El rechazo de las alianzas estratégicas en las actividades de Exploración y producción (E&P): conservar la exclusividad de la captura de la renta petrolera*

Las alianzas estratégicas que se desarrollan en el seno de la industria petrolera internacional participan de la búsqueda de nuevas formas de organización. México ha experimentado algunas:

- Pemex estableció una alianza con la empresa española REPSOL, convirtiéndose así en su segundo accionario. A través de este acuerdo, REPSOL debería recibir la mitad de las exportaciones de petróleo de México hacia España y participar con Pemex en inversiones petroquímicas;
- En 1992 Pemex estableció un acuerdo con la Shell Oil Co, para refinar crudo mexicano (100 000 b/d de Maya con un alto contenido de azufre y de metales) en la refinería de Deer Park, cerca de Houston. Pemex, contando con una participación de 50% en la refinería, debería recibir 50 000 b/d de gasolina sin plomo. Esta entrega permitiría la disminución de las importaciones de ese tipo de gasolina, que se han hecho necesarias por el crecimiento sostenido del parque automovilístico cada vez más equipado con convertidores catalíticos.

Sin embargo, en el campo de la E&P, se ha opuesto un rechazo sistemático a las alianzas estratégicas con las compañías petroleras internacionales, a pesar de que expertos internacionales han argumentado el interés que tendrían para Pemex ese tipo de alianzas:

El problema inherente que Pemex debe enfrentar consiste en que es una compañía petrolera integrada que opera en un solo país. En consecuencia, Pemex no ha tenido la oportunidad de incrementar sus conocimientos especializados a partir de diferentes entornos geológicos y de producción en el mundo. Casi todos los demás países que tienen una producción de petróleo han reconocido el papel irremplazable de las compañías petroleras internacionales en la exploración y la producción. [...] México tiene necesidad de una ayuda internacional inmediata en la producción de petróleo y de gas.<sup>51</sup>

<sup>51</sup> G. Baker, "Upstream strategic associations in Pemex", *Oil and Gas Journal*, March 1, 1993». En ese mismo sentido otros especialistas consideran que las empresas públicas petroleras deben ahora "buscar superficies para la exploración, fuentes para la producción y

Pemex había empezado a encontrar petróleo en países como Argentina (a través de su filial MEXPETROL<sup>52</sup>), pero esta operación fue liquidada recientemente al no dar los resultados esperados, tomando en cuenta los recursos humanos y financieros invertidos en ella. Convertirse en una empresa internacional en actividades de exploración y producción no figura ya más entre los objetivos actuales de Pemex, debido a la envergadura y el interés de los proyectos de la empresa en territorio mexicano<sup>53</sup>. Esto podría tener consecuencias para la empresa, ya que en el caso particular de las actividades petroleras *upstream*, «la diversificación geográfica constituye cada vez más una fuente muy importante de ventajas competitivas, (...) la geografía se ha convertido en el parámetro más importante para la definición de estrategias básicas»<sup>54</sup>.

Los principales argumentos usualmente presentados para empujar a Pemex a entrar en alianzas estratégicas con las compañías internacionales son los siguientes:

- Tener acceso al mercado internacional de capitales sin endeudamiento adicional;
- Aprovechar las tecnologías y las capacidades de gestión de las cuales las compañías petroleras son las únicas en disponer de manera centralizada;
- Reorientar las inversiones para tomar en cuenta otros campos que tienen necesidades urgentes: refinación, gas natural, petroquímica;
- Aceptar compartir los hidrocarburos encontrados con las compañías extranjeras si ello se compensa con adiciones a las reservas, superiores a las cantidades que correspondan a esas compañías.

Las razones desarrolladas para justificar el rechazo de Pemex son:

- La intervención de las compañías internacionales que puede poner en peligro la existencia misma de Pemex; en ese sentido no puede haber intereses convergentes;

---

mercados para los productos petroleros más allá de las fronteras nacionales. [...] El camino a una supervivencia exitosa para una compañía petrolera estatal -cualquiera que sea el potencial petrolero del país al que pertenece- descansa en la transnacionalización", T. W. Waelde [XI-1991; p.415].

<sup>52</sup> Esta empresa fue creada en 1989 para intervenir en el extranjero en proyectos de E&P y para participar en operaciones internacionales de construcción de oleoductos y de instalaciones de refinación y petroquímica.

<sup>53</sup> Esta posición fue expresada por el director general de Pemex, Adrián Lajous Vargas, en la presentación que hizo en la «Petroleum Management Executive Session», IFP, Paris, Julio 1997. Probablemente otra razón de ese retiro se encuentre en las implicaciones que podrían tener las intervenciones de Pemex en el exterior en el plano de la reciprocidad. Su política de rechazar la entrada de las compañías extranjeras en las actividades de E&P en México, se vería debilitada si interviniera en otros territorios para encontrar petróleo. Sería interesante examinar las experiencias de Petrobras en ese campo. A través de su filial, Petrobras Internacional, participa en actividades de E&P en varios países: Estados Unidos, el Reino Unido, Colombia, Ecuador, Bolivia, Argentina, Libia y Angola.

<sup>54</sup> Edmilson M. Dos Santos y J. Ph. Cueille [IX-1996; p. 19].

- En el caso de los contratos de riesgo<sup>55</sup>, justamente no se puede decir que existan riesgos que justifiquen ese tipo de contratos, ya que Pemex ha encontrado varios depósitos de hidrocarburos con una tasa elevada de descubrimientos;
- Pemex puede aprender las nuevas técnicas en sus relaciones con las empresas de ingeniería y consultoría y con las empresas de servicios del sector para-petrolero; además, todas las tecnologías que Pemex necesita pueden ser compradas;
- Las compañías internacionales cuentan efectivamente con conocimientos especializados y con una capacidad de gestión reconocida, la cual sin embargo no es fácilmente transferible. Pemex está en operación desde 1938, tiene capacidades acumuladas y el país dispone de recursos humanos que hacen que la necesidad de socios extranjeros no sea indispensable. Pemex se siente con las capacidades necesarias para hacer frente al «*managerial challenge*» que le plantea su modernización y las transformaciones internacionales.

Existe otra razón probablemente más importante si se consideran las fragilidades de la economía mexicana y el déficit estructural de la balanza corriente: el Estado no está dispuesto aún a abandonar el control de las actividades de E&P, puesto que son una fuente de renta que controla y capta directamente en divisas la parte correspondiente a las exportaciones<sup>56</sup>. Sobre esta cuestión volveré en el Capítulo VI.

Por las razones expuestas, puede decirse que Pemex ha expresado una línea consecuente en cuanto a su rechazo a la participación de intereses y capitales extranjeros en la exploración y producción de hidrocarburos. Sin embargo, en años recientes se ha buscado cierta flexibilidad, probablemente atendiendo a la necesidad de adecuarse a los cambios tecnológicos y organizacionales en la industria petrolera internacional, así como a carencias y problemas

<sup>55</sup> México rechaza los contratos de riesgo porque implican una cesión de propiedad sobre una parte de las reservas encontradas, lo que es anti-constitucional. Sin embargo, «cláusulas de desempeño» han sido aceptadas en los contratos de servicio para, por ejemplo, recompensar financieramente una empresa de perforación si termina un pozo antes de la fecha prevista o a un costo inferior a las previsiones. Sin embargo, en Estados Unidos se esperan cambios en ese campo: "Las disposiciones del TLCAN para las cláusulas de desempeño en los contratos de servicio podrán ser interpretadas en última instancia como medidas que permitirán a las firmas perforadoras estadounidenses apropiarse de parte del petróleo y del gas que descubran en México, *aun si México no acepta esta interpretación ahora*" ("NAFTA's provision for performance clauses in service contracts may ultimately be interpreted as allowing U.S. drilling firms to own part of the oil or gas they discover in Mexico, *even though Mexico does not accept that interpretation now*»), CBO (U.S. Congressional Budget Office) [XI-1993]. Las cursivas resaltadas son mías.

<sup>56</sup> El argumento "renta apropiada por el Estado" utilizado en México ha sido criticado por G. Baker: "Quantifying Pemex E&P benefits from foreign strategic associations", *Oil and Gas Journal*, Special, marzo 1, 1993. Este autor considera que ese argumento no es válido para defender la exclusividad del Estado en el campo de la E&P. Según esos cálculos el Estado mexicano pudo ganar, en la época de ese estudio, 5.6 mil millones de dólares anuales de ingreso adicional, si aceptaba las alianzas de Pemex con socios estratégicos.

que en un futuro cercano puede enfrentar Pemex. Ejemplo de ello son las alusiones a "formas transicionales de la participación extranjera" que quizás prefiguren futuros desarrollos en México<sup>57</sup>.

## **§ 2. *El esfuerzo de Pemex por centrarse en las actividades básicas de una compañía petrolera***

Una vez que fueron reafirmados los aspectos clave, concernientes al papel del Estado, Pemex procedió a definir mejor sus tareas en el marco de un esfuerzo para centrarse en las actividades básicas de una compañía petrolera. Esas definiciones presentan ya algunos resultados: Pemex ha realizado con éxito programas de E&P, aumentando la producción de petróleo y de gas, ha afrontado con más transparencia la tendencia a la baja de las reservas que se constata desde 1982<sup>58</sup>. Esos resultados confortan a Pemex en su rechazo a la entrada de compañías extranjeras en el campo de E&P.

Ese esfuerzo por centrarse en actividades petroleras básicas ha exigido por parte de Pemex una mejor y más transparente evaluación de las reservas (punto 1); paralelamente, se ha dado una recuperación de la inversión y progresos en organización que se han traducido en aumentos de los índices de producción y de exportación de petróleo crudo (punto 2). México se encuentra, así, con una nueva situación petrolera, en relación con las tendencias que marcaron los años 1982-1994, después del *boom* petrolero 1977-81. Es interesante constatar, sin embargo, que en el mismo momento en que Pemex decidía desincorporar una parte importante de sus activos petroquímicos, las grandes compañías petroleras retiraban una buena parte de sus ganancias de esa actividad (punto 3).

### *1. Una mejor y más transparente evaluación de las reservas*

En 1991, según las cifras oficiales de la época, que los especialistas acostumbraban a revisar hacia abajo, las reservas de hidrocarburos se situaban en 66 500 millones de barriles de petróleo equivalente, mientras que en 1982 se encontraban en 72 000 millones. Por lo demás, las previsiones anunciaban periódicamente una caída de la producción hacia el año 2000 y el posible regreso de México a una situación de importador neto, tomando en cuenta las tendencias del consumo y las insuficiencias de las inversiones en E&P.

---

<sup>57</sup> "... ambas estrategias -el desarrollo de campos marginales y de reservas de gas por las empresas internacionales- pueden ser vistas desde una perspectiva política: ofrecen menor oposición interna en estos países que la concesión de activos de mayor valor. Por este motivo son vistas como formas transicionales de la participación extranjera", Adrián Lajous Vargas, "El colapso petrolero en 1998", *La Jornada*, 16 de diciembre de 1998.

<sup>58</sup> A fines de 1997, las reservas de hidrocarburos eran oficialmente de 60 160 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, mientras que en 1983 se elevaban a 72.500 Mbpe. Cf. Pemex, Memoria de Labores 1996, México, D.F., 1997; p. 33.

Tanto en México como en el exterior se ha mencionado a menudo que Pemex manipulaba las cifras sobre las reservas<sup>59</sup>. La mejor prueba que esas sospechas eran fundadas es la reciente evaluación de las reservas en la Sonda de Campeche, realizada por primera vez según procedimientos internacionalmente reconocidos y de manera independiente<sup>60</sup>. Esa evaluación (véase el Cuadro 1) reveló una caída de 38% de las reservas de petróleo crudo, 33% en las de condensado y 14% en las de gas natural. La importancia de esa reevaluación consistió en el hecho de que en la Sonda de Campeche, una zona de producción *offshore*, fueron producidos en 1996 alrededor de 2.13 millones de b/d sobre un total de 2.86 de petróleo crudo producidos en 1996.

**Cuadro 1**  
**Reservas probadas de hidrocarburos\* en la Sonda de Campeche**  
*1 enero de 1997*

|                | <b>1997</b> | <b>1996</b> | <b>1995</b> | <b>Variación 95-97</b> |
|----------------|-------------|-------------|-------------|------------------------|
| Petróleo crudo | 15.1        | 23.5        | 24.3        | -38%                   |
| Condensados**  | 1.88        | 2.8         | 2.8         | -33%                   |
| Gas natural    | 9 740       | 11 638      | 11 332      | -14%                   |

\*Miles de millones de barriles de crudo equivalente para el petróleo crudo y los condensados (MMBCP); miles de millones de pies cúbicos para el gas natural.

\*\* Incluidos los líquidos del gas natural.

*Fuente: PIW, marzo 10, 1997.*

Esta operación de transparencia que ha continuado con la evaluación de las reservas marinas y de las Zona Sur y Norte no ha culminado aún, pero todo hace suponer que modificará el cuadro que se tenía anteriormente. En todo caso, ese esfuerzo da la razón, retrospectivamente, a los expertos que pusieron muchas veces en el pasado en tela de juicio las cifras oficiales. Así, F. Inguanzo<sup>61</sup> estimaba que en 1990 las reservas de hidrocarburos de México se elevaban a sólo 29 879 mil millones de barriles<sup>62</sup>, mientras que la cifra avanzada por Pemex era de 66 450 millones. Un año antes, en 1989, cuando Pemex evaluaba en 46 191 millones de barriles las reservas de petróleo crudo (sobre unas reservas totales de hidrocarburos que se elevaban a 67 600) el Departa-

<sup>59</sup> México no es ciertamente el único país en el mundo en el cual se puede aplicar la frase de C. J. Campbell: "Definir las reservas petroleras es a menudo una mera cuestión de política" («Defining oil reserves is often merely a matter of politics»), en «Proving the unprovable», *Petroleum Economist*, mayo de 1995, p. 27-28.

<sup>60</sup> *PIW*, marzo 10, 1997.

<sup>61</sup> El Ing. Francisco Inguanzo Suárez, alto directivo en Pemex entre 1958 y 1976, responsable de las actividades de exploración y producción, fue uno de los más importantes críticos del giro que tomó Pemex después de 1976, cuando la empresa se lanzó en una política de producción y de exportación acelerada de petróleo.

<sup>62</sup> *Proceso*, 9 diciembre 1991.

mento de Energía de Estados Unidos consideraba como más realista la cifra de 32 500 millones de barriles<sup>63</sup>.

Así, a principios de los años 1990, varias fuentes convergían para poner en duda las evaluaciones de las reservas mexicanas, como se puede ver en el Cuadro 2.

**Cuadro 2**  
**Estimaciones sobre las reservas probadas de México (fin de 1991)**  
*miles de millones de barriles*

|                               | <i>Petróleo crudo</i> | <i>Reservas totales<br/>(petróleo equivalente)</i> |
|-------------------------------|-----------------------|--|
| Pemex                         | 44.6                  | 65.5   |
| USGS <sup>2)</sup>            | 44.9                  | 66.2   |
| Riva <sup>1)</sup>            | 26.4                  | 41.7   |
| F. Inguanzo                   | 20.9                  | 41.7   |
| G. Baker <sup>3)</sup>        | 22.9                  | 29.9   |
| Petroleum Finance Corp. (PFC) | 32.5                  | 38.1   |

1) J. Riva, US Congressional Research Service;

2) Las estimaciones de la US Geological Survey, las cuales se acercaban a las estimaciones oficiales, corresponden a las reservas "identificables" (el conjunto de reservas probadas, probables, posibles y no desarrolladas);

3) Consultor y universitario americano (University of California).

*Fuente:* M. G. Salameh [1994].

El cuestionamiento de las cifras de Pemex sobre las reservas, desembocaban casi siempre en la puesta en duda de la capacidad de Pemex para hacer frente a los ritmos de producción que la empresa pública se había impuesto para adaptarse a las tendencias del consumo interno y de las exportaciones. Así, F. Inguanzo concluía su estudio propugnando una disminución drástica de los niveles de producción y de exportación<sup>64</sup>, ya que según las

<sup>63</sup> «The Latin America Upstream Oil Study», Informe preparado para el Departamento de Energía de Estados Unidos, abril de 1990. La parte concerniente a México se encuentra en las páginas 41-50. La diferencia entre las dos cifras proviene de hipótesis diferentes sobre los factores de recuperación, en particular en la Bahía de Campeche y en Chicontepec. En el caso de este último, sobre un total de 80 mil millones de petróleo crudo *in situ*, Pemex aplicaba un factor de recuperación de 11%, claramente por encima del adoptado internacionalmente para geologías del mismo tipo. Muchos especialistas en México y en el extranjero (J. Riva, C. Masters) piensan que Chicontepec no podrá jamás ser explotable económicamente. Sin embargo convendría seguir de cerca los acontecimientos que se llevan a cabo en otras zonas como los relacionados con la explotación de los brutos pesados del Orinoco en Venezuela. En años recientes se han puesto en evidencia posibilidades nuevas de su desarrollo en términos competitivos y con base en asociaciones estratégicas entre PDVSA y compañías petroleras internacionales.

<sup>64</sup> «La producción y las importaciones deben disminuir drásticamente. Es más, dada la situación actual, no será recomendable exportar después de 1994. Entiendo que hay un proble-

previsiones que hacía a principios de los años 1990, México se encontraría en la obligación de importar petróleo hacia 1997/98.

Esas previsiones no se revelaron ciertas: Pemex, como se ha señalado, ha aumentado en años recientes sus índices de producción y de exportación y, con el proceso de reevaluación de las reservas, puede contar con mayores márgenes de certidumbre para definir sus planes de recuperación futura de hidrocarburos. En ese proceso también habrá mejorado, además de un mejor conocimiento de su potencial petrolero, sus capacidades internas tanto organizativas como técnicas.

## *2. Recuperación de la inversión y aumento de los índices de producción y de exportación de petróleo crudo*

En 1991, año de las definiciones estratégicas, Pemex decidió centrar sus actividades y concentrar sus inversiones y sus recursos financieros y humanos en los aspectos propiamente energéticos, particularmente en las actividades de E&P de petróleo y de gas<sup>65</sup>. Pemex se mantendrá como la única compañía exploradora, productora y operadora de petróleo crudo y de gas natural: «Son actividades estratégicas que la nación y el Estado mexicano continuarán realizando a través de Pemex»<sup>66</sup>. De aquí al año 2000, según el último Programa del Sector Energético, Pemex deberá invertir más de 10 mil millones de dólares en la producción de petróleo y de gas para incrementar sus niveles de producción.

El esfuerzo por centrarse en sus actividades básicas produjo un cambio en el panorama petrolero mexicano, en términos de un incremento significativo de los niveles de inversión, de producción y de exportaciones de Pemex. Los principales indicadores que marcan una inflexión con las tendencias de la industria petrolera mexicana en el período 1984-1994 son los siguientes:

---

ma financiero, pero estamos ante un lío energético que puede tener impredecibles consecuencias de largo plazo» (*Proceso*, 9 diciembre 1991, p. 17).

<sup>65</sup> Años después el director general de Pemex expresó las opciones tomadas de la manera siguiente: "Bajo esas circunstancias la clave para maximizar el valor es la tasa de inversión [...] Las más importantes oportunidades en el *upstream* descansan en la expansión de la inversión y de la producción siguiendo líneas bien administradas", Adrián Lajous Vargas, [XI-1995; p.41].

<sup>66</sup> Adrian Lajous Vargas, en declaración del 12 de septiembre 1995. En consecuencia, Pemex adoptó una estrategia de expansión de sus actividades de E&P para incrementar su capacidad de producción en particular de gas. De manera complementaria se tomaron otras decisiones estratégicas como la venta de los activos en la petroquímica secundaria así como diversas medidas de apertura y liberalización en el campo del transporte y de la distribución de gas que serán analizadas en el siguiente capítulo.

- La producción de petróleo (hidrocarburos líquidos<sup>67</sup>) de Pemex pasó de 3 062 miles de barriles diarios en 1995 a 3 277 en 1996 y a 3 410 en 1997. Este último año, solamente la producción de petróleo crudo se situó en 3 022 mil b/d, superando así la cifra de 3 000 que no se alcanzaba desde varios años atrás;
- Este aumento de la producción permitió a Pemex incrementar sus exportaciones de petróleo crudo, las cuales pasaron de 1 306 mil b/d en 1995 a 1 721 mil b/d en 1997. Este aumento, conjuntamente con una favorable evolución de los precios, hizo que las exportaciones de crudo pasaran de 7 480 millones de dólares en 1995 a 10 705 millones de dólares en 1996, es decir, un aumento de 43%<sup>68</sup>;
- Una evolución de sus programas de inversión que contrasta con la evolución de los años anteriores. En 1997, se preveía que los recursos consagrados a la inversión aumentaría en 77% en términos reales respecto al presupuesto realizado en 1996. La evolución de estos últimos años aparece en el Cuadro 3.

**Cuadro 3**  
**Programa de inversiones de Pemex 1993-1997**  
*Millones de dólares*

|      |       |
|------|-------|
| 1993 | 2 718 |
| 1994 | 2 966 |
| 1995 | 2 468 |
| 1996 | 3 395 |
| 1997 | 6 011 |

*Fuente:* Pemex.

Un dato significativo en la evolución de esas inversiones es la parte dirigida a las actividades de exploración y producción: en 1993, su participación en los gastos de inversión era de 57%; en 1997 ese porcentaje fue de 71%. En 1997 de un total de 36 723 millones de pesos, el gasto de inversión de Pemex Exploración-Producción se elevó a 26 068 millones de pesos<sup>69</sup>.

Los intentos por centrar a Pemex en sus actividades de base, en particular a partir de principios de los años de 1990, estaban relacionados con el objetivo de alcanzar una mayor competitividad internacional y eliminar actividades que no contribuyeran él y que debían ser transferidas al sector privado,

<sup>67</sup> Es decir, incluidos los condensados y los líquidos del gas natural. La fuente de esas cifras es Pemex.

<sup>68</sup> El precio promedio de exportación de petróleo crudo para México pasó de 15.70 dólares por barril a 18.94 en 1996, pero ya en 1997 bajó a 16.46. Entre enero y julio de 1998, ese precio promedio se ha situado en 10.56 dólares.

<sup>69</sup> Pemex, *Memoria de Labores 1998*.

como las petroquímicas. Los recursos obtenidos debían permitir a Pemex incrementar las inversiones en actividades estratégicas. Esas orientaciones fueron confirmadas en el último programa para el sector energético<sup>70</sup>.

*3. Pemex decide centrarse en actividades petroleras básicas (E&P) y desincorporar sus actividades petroquímicas cuando las "majors" retiran buena parte de sus ganancias de esas actividades*

En una industria que tiene un marcado carácter cíclico, como la petroquímica, las estrategias de los diferentes actores participantes constituyen un aspecto de gran importancia para sacar provecho de las situaciones que se presentan. En este sentido, es interesante destacar un fenómeno que apareció en el más reciente ciclo ascendente de la industria petroquímica: fue en las actividades petroquímicas en donde las grandes compañías petroleras internacionales (las "majors") obtuvieron los mayores índices de rentabilidad, por encima de sus actividades tradicionales en petróleo y gas. En ese mismo momento, como hemos visto, Pemex tomó la decisión estratégica de desincorporar los activos de Pemex-Petroquímica, en el marco de su opción por concentrar sus recursos humanos y financieros en la exploración, producción y exportación de petróleo.

Desde 1994, efectivamente, se inició un ciclo ascendente de la industria petroquímica internacional basado en un fuerte crecimiento de los márgenes en los petroquímicos básicos (olefinos y aromáticos, varios de los cuales habían sido reclasificados en México como secundarios durante el año 1992). Precisamente por esa característica de ese ciclo, fueron las compañías petroleras las que sacaron en el plano internacional el mejor provecho de la situación, al estar orientadas de manera natural a la producción de petroquímicos básicos, por la relación estrecha que pueden establecer entre sus actividades de refinación y un mejor abastecimiento de insumos petroquímicos. Es por esa elevada complementariedad con sus actividades de refinación que las actividades petroquímicas son rentables para las "majors". Así, ya en 1994, las seis principales compañías petroleras presentes en la petroquímica (Royal Dutch/Shell, Exxon, British Petroleum, Amoco, Mobil y Chevron) extraían cerca del 15% de su ingreso neto de ese sector, cuando en los dos años anteriores ese porcentaje era menor al 2%.

El año de 1995 fue un mejor año para las subsidiarias petroquímicas de las compañías petroleras: el aumento de las ventas fue de 18% en Chevron y de 43% en Mobil y, en conjunto, la tasa de retorno promedio de las compañías petroleras más importantes sobre sus activos petroquímicos, pasó de 8% en 1994 a 23% en 1995. Pero la cifra más espectacular se encuentra en la proporción de su ingreso total que se derivó de sus intereses químicos. En años

---

<sup>70</sup> *Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía*, Secretaría de Energía [XI-1996].

pasados la proporción más elevada tuvo lugar durante el último auge de 1988-1989, cuando se elevó a cerca de 25%. En 1995 esa cifra se elevó a 40%, convirtiendo sus actividades petroquímicas en las más rentables: "Tomando en cuenta que los activos químicos de las compañías petroleras representan en promedio cerca de 15% de sus activos totales, es evidente que, en 1995, las operaciones químicas eran mucho más provechosas para las compañías petroleras que sus operaciones principales en petróleo y gas"<sup>71</sup>.

El siguiente Cuadro 4 es ilustrativo de lo anteriormente señalado.

**Cuadro 4**  
**Desempeño de las compañías petroleras "majors" en la petroquímica 1984-1995**

|                         | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|------|
| Retorno promedio*       | 4.8  | 3.9  | 10.1 | 12.8 | 22.0 | 18.7 | 5.8  | 3.1  | -0.4 | 0.3  | 8.3  | 23.3 |
| % sobre las ganancias** | 5.3  | 3.8  | 12.1 | 19.2 | 24.1 | 23.2 | 7.1  | 5.2  | 1.5  | 1.7  | 14.7 | 40.4 |

\* sobre los activos petroquímicos;

\*\* proporción de las ganancias de las compañías petroleras derivadas de la petroquímica.

Fuente: *Petroleum Economist*, agosto 1996.

Por su parte la Secretaría de Energía, por las mismas fechas de las evoluciones que hemos señalado en el plano internacional, declaraba oficialmente:

Los productos petroquímicos no constituyen una parte esencial de las actividades de las empresas petroleras integradas, públicas o privadas. Las principales empresas del sector petroquímico no son compañías petroleras.<sup>72</sup>

## Conclusión

En el caso de la industria petrolera mexicana es indispensable tener presentes algunas fechas en el camino recorrido y a ello puede ayudar la cronología sumaria que se encuentra en el Cuadro 5.

Con la nacionalización de 1938 y la creación de Pemex, dos objetivos estaban presentes:

- Orientar íntegramente la producción petrolera hacia el consumo interno;
- Construir una industria petrolera nacional integrada en todas sus fases, susceptible de apoyar la consolidación del aparato productivo interno.

<sup>71</sup> "As the oil companies' chemical assets on average represent about 15% of their total assets, it is evident that, in 1995, chemicals operations were more much profitable for the oil companies than their mainstream oil and gas operations", *Petroleum Economists*, agosto de 1996.

<sup>72</sup> Boletín B-10-95, 8 de enero de 1995.

El fundamento de esos objetivos era una concepción de la industria petrolera, de la empresa pública y del papel del Estado, coherente con un desarrollo económico relativamente cerrado y protegido.

Después de 1982, paralelamente a la progresiva reestructuración de la economía, la industria petrolera se transformó progresivamente con base en los siguientes lineamientos:

- Reservar a la participación directa del Estado la exploración y la producción de hidrocarburos para captar directamente una parte significativa de la renta petrolera ligada a las exportaciones de petróleo. Es esta situación la que hace que Pemex considere las actividades de E&P como actividades que tienen «la mayor dimensión y rentabilidad para la empresa»;
- Separar las demás fases de la industria y abrirlas progresivamente a la inversión privada, incluso al capital extranjero, a través de diferentes fórmulas. Esas actividades serán regidas por lógicas económicas e institucionales relacionadas con la ganancia, con el riesgo y con la introducción del progreso técnico.

Tanto la afirmación de los derechos del Estado como el esfuerzo por centrar las actividades de Pemex, forman parte de la reforma *sui generis* que efectivamente se lleva a cabo en México, aunque no constituye una ruptura radical con el pasado. En los próximos capítulos examinaré esa reforma, pero conviene desde ahora situar las tendencias que ahí se manifiestan. En particular es necesario considerar la cuestión de la propiedad y del control de la industria petrolera. La cuestión de la propiedad es clara y, salvo casos excepcionales y extremos, nadie propone regresar a formas de propiedad privada de los yacimientos. Lo que parece menos claro es de qué manera controlará el Estado una industria petrolera y del gas que tenderá a tener participaciones privadas cada vez más importantes. Una indicación se encuentra en la Ley Orgánica de 1992, la cual ya no otorga a Pemex la asunción directa de todas las fases y actividades de la industria. En adelante, Pemex tendrá solamente por objeto «ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal»<sup>73</sup>.

El control de la industria petrolera ya no podrá confundirse con la presencia exclusiva de la empresa pública en todos los ámbitos y fases de la industria<sup>74</sup>. Sin embargo, el lugar de Pemex sigue siendo central. A partir de esta

<sup>73</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y de Organismos Subsidiarios, 1992.

<sup>74</sup> Aun las posiciones consideradas tradicionalmente como estatistas han evolucionado. Así, Cuauhtemoc Cárdenas consideraba en 1993: «No necesariamente el Estado por sí solo, ha de realizar todas las actividades relacionadas con esta rama [la del petróleo] o con otras que en un momento dado pudieran considerarse estratégicas para la vida económica y para la sobrevivencia del país. Pero el Estado, me refiero a un Estado democrático, debe decidir –

situación se plantean preguntas importantes: ¿puede un país abrir su industria petrolera e introducir con éxito la competencia en los mercados energéticos, conservando al mismo tiempo el monopolio estatal en las actividades de exploración y de producción?

Si efectivamente el debate se centra en la cuestión de cómo orientar el desarrollo de una industria estratégica o cómo controlar una industria en la que el Estado ya no participa más en todas sus fases y actividades, es hacia esos temas que es necesario dirigir sin ambigüedades los esfuerzos de reflexión y de propuesta. En los dos próximos capítulos el trabajo se orientará en esa dirección, teniendo presentes las realidades de la industria petrolera internacional y los logros y experiencias de una empresa pública petrolera que intenta adaptarse y renovar su lugar en la economía y su posicionamiento internacional.

---

en función de los intereses nacionales y de las grandes mayorías— cómo se orienta el desarrollo de una rama productiva estratégica», *La Jornada*, 7 febrero de 1993.

## Cuadro 5

### CRONOLOGÍA SUMARIA DE LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA

|               |   |
|---------------|---|
| 1884-1909     | Adecuación de la legislación minera y petrolera a la concepción anglosajona de los derechos de propiedad ("la modernización porfirista")  |
| 1901          | Inicio de la producción comercial de petróleo   |
| 1911          | Expansión de la producción y de las exportaciones petroleras  |
| 1914-1921     | 1er 'boom petrolero' (1921: México es el segundo productor del mundo)   |
| 1917          | Constitución (Art 27: el suelo y el subsuelo son propiedad de la nación)  |
| 1917-1938     | Confrontación Estado-Compañías alrededor del Art. 27: leyes petroleras (1925,1928), medidas fiscales, revisión concesiones.   |
| 1938          | Nacionalización del petróleo y creación de Pemex.   |
| 1940          | El principio del monopolio estatal sobre el conjunto de la industria petrolera es introducido en la Constitución  |
| 1943-1947     | Acuerdos de indemnización de los intereses extranjeros expropiados: compañías americanas (1943) y anglo-holandesas (1947).  |
| 1949-1951     | Contratos de riesgo con productores independientes americanos (anulados en 1970 por razones de anti-constitucionalidad).  |
| 1938-1970     | Retiro del mercado internacional y autosuficiencia petrolera. Integración de la industria 'desde el pozo a la bomba'. 1966: creación del Instituto Mexicano del Petróleo.               |
| 1971          | México se convierte en importador neto de petróleo crudo en vísperas del "1er shock petrolero"  |
| 1973          | Primera producción de los nuevos yacimientos (Tabasco-Chiapas). México recupera en 1975 su posición de exportador neto.   |
| 1976-1981     | Expansión de la industria petrolera y de las exportaciones. "Segundo shock" y auge petrolero. México se desempeña como jugador solitario en el mercado internacional.                   |
| 1982-1988     | Crisis de la deuda, caída de los precios petroleros, intentos de reestructuración de Pemex. Contactos con productores OPEP y NOPEP. Nuevos comportamientos en el mercado internacional. |
| 1987-1989     | Confrontación con el sindicato petrolero. Los trabajadores empleados por Pemex pasan de 210 000 a 125 000 entre 1987 y 1992   |
| 1991-1992     | 'Recentramiento' de Pemex en sus actividades petroleras básicas y apertura de la petroquímica a los capitales privados (nueva clasificación de productos petroquímicos*).               |
| 1992          | Reorganización de Pemex (holding + 4 subsidiarias, nuevos sistemas de contabilidad, precios de referencia, ...). Nueva Ley Orgánica   |
| 1992          | TLCAN: no a las asociaciones estratégicas en exploración y producción, a los contratos de riesgo, a la garantía de aprovisionamiento de los EUA, a la privatización de Pemex, ...       |
| 1995          | Nueva Ley Reglamentaria del Art. 27: apertura en el campo del gas natural (transporte, almacenamiento, distribución).   |
| 1995          | Decisión de privatizar varias plantas y complejos petroquímicos de Pemex (indefiniciones y varias dificultades encontradas hasta hoy)   |
| 1995          | Creación de la Comisión Reguladora de Energía   |
| Fines 1997-98 | Caída de los precios internacionales del petróleo con diversos impactos en la economía. Acuerdos con países exportadores.   |

\*Entre 1989 y 1992, diferentes reclasificaciones redujeron drásticamente el número de petroquímicos básicos que sólo pueden ser producidos por el Estado.

*Fuente:* Cuadro elaborado a partir de diversas fuentes citadas en este trabajo.

## **ANEXO DEL CAPÍTULO IV**

Los CUADROS, GRÁFICAS y FIGURAS tienen una numeración propia, relacionada con cada uno de los anexos. La distinción entre GRÁFICAS y FIGURAS consiste en que las primeras han sido construidas con base en la información estadística que aparece en los CUADROS, mientras que las FIGURAS han sido reproducidas de los trabajos que en ellos se citan.