
DINÁMICAS Y EVOLUCIÓN DE LAS COMPAÑÍAS PETROLERAS LATINOAMERICANAS*



Isabelle Rousseau

Introducción

Si bien las compañías petroleras estatales comparten una serie de rasgos comunes, su estructura organizacional y el arreglo institucional de la industria suelen diferir mucho de un país a otro, de una empresa a otra. Esta constatación nos encamina a examinar los factores que explican esta heterogeneidad. La hipótesis que vamos a desarrollar aquí es que, si bien varios parámetros —como la geología por ejemplo— juegan un papel que no se puede soslayar, sin embargo el rol que el Estado (gobierno) ha jugado en la creación y el desarrollo de la industria de los hidrocarburos, así como el tipo de instituciones que ha querido, podido o sabido construir para enmarcar este sector sigue siendo fundamental. En efecto, el rol que los principales actores —en particular el propietario (Estado/Gobierno) y el operador (empresa estatal)— han desempeñado en el momento de la nacionalización va a influir fuertemente en la evolución posterior de esta industria; de manera específica, las olas de liberalización y de renacionalización a finales del siglo XX y a inicios del XXI, no van a tener ni la misma dimensión ni presentar las mismas modalidades.¹ Para ilustrar esta afirmación procederemos a hacer un paralelismo entre México y Venezuela —los dos principales países petroleros en América Latina— para examinar

* Agradezco el apoyo de América Quetzalli Vera Balanzario, tesista de licenciatura en el Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México y asistente de investigación del proyecto Conacyt “La industria petrolera mexicana: hacia un buen gobierno de Petróleos Mexicanos (PEMEX)” bajo la responsabilidad de la autora.

¹ Por supuesto, no desconocemos la importancia de factores tales como la geología, la cantidad y calidad de las reservas; el régimen político, la estructura legal de la propiedad de los recursos mineros; el nivel de dependencia de una nación hacia la renta petrolera; o la influencia del contexto internacional y la pertenencia o no a organismos internacionales tales como la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) o la Agencia Internacional de Energía (AIE).

la naturaleza y el peso de la nacionalización en la construcción y evolución de ambas industrias.

En un primer momento examinaremos la manera en que cada país va a construir su propia industria petrolera, dotándola de una compañía estatal en el momento de la nacionalización; asimismo subrayaremos las diferencias que existen en el proceso de nacionalización de ambos países. Luego analizaremos con mayor detenimiento la evolución de las compañías estatales y de la política petrolera en ambos casos, desde el decenio de 1980 hasta la fecha, en aras de ver el peso del proceso de nacionalización en la dinámica de esta evolución.

La construcción y evolución de las empresas petroleras a partir de la nacionalización

Indudablemente, la historia de los inicios de la industria petrolera fue similar en ambos casos: los yacimientos estuvieron bajo el control de grandes consorcios y los países tuvieron que aprender su papel de propietario de los recursos (cómo fiscalizar la producción, adquirir *know how*, etc.) (Rousseau, 2012: 3). Sin embargo, el acto de nacionalización fue radicalmente opuesto. México fue el primer país en el nivel internacional en tomar el estandarte de la nacionalización, mientras Venezuela lo hizo de manera muy tardía. En efecto, en México, aunque formalmente la Constitución de 1917 había restituido a la Nación los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo, habría que esperar hasta el 18 de marzo de 1938 —cuando el presidente Lázaro Cárdenas declaró el acta de expropiación— para que los principios inscritos en la Carta Magna se cumplieran (Gilly, 2001: 38). Allí la expropiación petrolera representó un acto de ruptura total realizada sin previo aviso ante la estupefacción tanto de las compañías como del gobierno americano; esto tendría consecuencias importantes para el desarrollo futuro de la industria (Knight, 1986). En cambio, la expropiación y la nacionalización venezolanas fueron actos discutidos con anterioridad y ampliamente consensuados entre el gobierno y los partidos políticos (Silva, 2006). Es más, es muy probable que las compañías extranjeras hayan sido consultadas de manera informal. Aquélla, proclamada el 29 de agosto de 1975, entró en vigor el 1 de enero de 1976. Por otro lado, el aislamiento que sufrió México en el mercado petrolero internacional contrastaba con la posición privilegiada que Venezuela ocupaba: era

uno de los principales exportadores de crudo en el mundo y, además, era miembro fundador del poderoso cartel de la OPEP.²

A partir de la nacionalización, tanto México como Venezuela debieron forjar su propia industria y demostrar al mundo —y a ellos mismos— que eran capaces de administrar con éxito sus recursos (Rousseau, 2012: 12). Petróleos Mexicanos (PEMEX) fue creada el 7 de junio de 1938, enfrentándose al boicot de las compañías internacionales expropiadas y del gobierno americano. En Venezuela se creó Petróleos de Venezuela S.A. (PDVSA), un *holding* compuesto de varias filiales que conservaron la cultura empresarial de las compañías expropiadas (Exxon y Shell, principalmente) en aras de preservar el funcionamiento eficaz de la industria petrolera anterior (Coronel, 1983: 77). La construcción organizacional de ambas empresas e industrias guarda una relación estrecha con la historia de una expropiación que encierra los desafíos que tendrá que encarar cada industria. Así, aislada después de la expropiación, PEMEX necesitaría más de diez años para empezar a sobrellevar el retraso que significó el retiro de todas las compañías extranjeras, así como la ausencia de *expertise*. Además, desde el inicio PEMEX fue concebida “al servicio de la Patria”: un soporte para el régimen político y el proceso industrial posrevolucionario (alimentando la industria y el consumo interno de hidrocarburos en detrimento de la exportación). En cambio, PDVSA se erigió en continuidad con la excelencia de la gestión y la calidad técnica anterior a la nacionalización y fue alejada de la política (Boue, 1993; Coronel, 1983; Mares, 2011). Se buscaba que PDVSA fuera concentrada en su *core business* —producir y exportar lo más posible— para maximizar las ganancias y la renta petrolera.

El alza importante de los precios petroleros durante la década de 1970 (los dos choques petroleros) impactó de manera distinta en cada país. Mientras PEMEX se convirtió en poco tiempo en una importante empresa productora y exportadora de crudo, PDVSA empezó a adquirir rasgos burocráticos inexistentes durante los primeros años, y la política empezó a jugar un papel proscrito en el momento de su creación (Boue, 1993; Coronel, 1983). Sin embargo, estas modificaciones no afectaron la estructura organizacional de las dos empresas estatales. PEMEX siguió siendo un monopolio de Estado con estructura vertical,

² El aislamiento había empezado con la promulgación de la Constitución de 1917 y la amenaza que podía constituir a futuro para los intereses extranjeros y, luego, con la radicalidad del acto expropiador en 1938.

sin autonomía financiera ni de gestión, y el Sindicato, enriquecido por la bonanza, fue un apoyo sólido de la nueva política. Por su parte, en Venezuela, es cierto que los sectores nacionalistas³ se fortalecieron con la llegada de Luis Herrera Campíns en 1978 a la presidencia y que PDVSA fue utilizada para promover el desarrollo del país y la estabilidad social. Sin embargo, la organización del *holding* no sufrió ningún cambio fundamental.

Este recorrido muy sintético de la evolución de las dos empresas estatales subraya la importancia del sendero de la dependencia (*path dependence*) que imprimió el proceso nacionalizador sobre el futuro de las empresas. PEMEX nació como un ente al servicio del ejecutivo; aun con la bonanza petrolera y el giro de 180 grados en la política petrolera (apertura al mercado exterior mediante una nueva política exportadora), la relación de total dependencia de la compañía hacia el Estado mexicano no varió ni un ápice. En cambio, aun cuando PDVSA perdió algo de autonomía a inicios del decenio de 1980 conservó su sello internacional (*know how*, cultura empresarial, etc.).

¿Hasta qué punto estas trayectorias se asentarían durante los años posteriores?

Los años de la apertura petrolera

En la década de 1980, la industria petrolera latinoamericana fue afectada por dos acontecimientos: 1) el surgimiento y la expansión de las políticas neoliberales en todo el continente (Consenso de Washington) como respuesta al endeudamiento público gigantesco de la mayor parte de las naciones de esta región; 2) las mutaciones profundas que impactaron el sector petrolero en el nivel mundial (fusiones-adquisiciones de gran escala). Por ello, las compañías petroleras latinoamericanas se vieron obligadas a adoptar nuevas estructuras organizacionales en aras de ser más flexibles y aumentar su competitividad (Rousseau, 2012: 4). Sin embargo, las políticas de apertura y de privatización de la industria petrolera siguieron un camino distinto de las que conocieron otros sectores de la economía. Además, el proceso de apertura fue heterogéneo:

³ Tales como el Ministerio de Energía y Minas, el Movimiento al Socialismo (MAS), partido de izquierda, para quien la nacionalización había sido demasiado pacífica, e individuos como Juan Pablo Pérez Alfonzo, exministro de energía fundador de la OPEP.

en algunos países, la apertura del sector fue brutal, en otros, moderada y, en pocos casos, el *statu quo* siguió imperando. Los ejemplos de México y Venezuela representan en este sentido dos casos ejemplares.

México: La reorganización administrativa de PEMEX

En el caso de México, el peso de la historia, del sistema político y el marco jurídico, así como la simbología asociada al proceso de nacionalización, representaron limitantes importantes para definir las estrategias de transformación de la industria petrolera. Por ello, la pregunta que se hicieron los tomadores de decisiones en este sector fue la siguiente: ¿Cómo transformar a PEMEX en una empresa competitiva, más comprometida con la modernización y la internacionalización de la economía del país, sin quebrantar los principios clave de la Constitución ni poner en duda la concepción —aun presente— de soberanía nacional? ¿Cómo promover la mutación de PEMEX para que deje de ser un ente público protegido y devenga una empresa petrolera que capitalice ganancias, ocupe un lugar en la competencia mundial sin olvidar su compromiso social como empresa de Estado?

La reorganización administrativa de la empresa fue una de las principales respuestas que ofreció el equipo gubernamental a estos interrogantes. El proceso de transformación organizacional no se dio de golpe. En un primer momento —de 1982 a 1988— el gobierno presidido por Miguel de la Madrid encaró una crisis de dimensiones gigantescas, resultado de la política petrolera del sexenio anterior. Se buscó entonces disminuir los costos financieros de la época conocida como la “administración de la abundancia”. La urgencia de la crisis obligó al nuevo equipo a concentrarse en el problema financiero y a dejar para un momento ulterior la reforma organizacional. Apoyándose en un programa económico de austeridad, la administración de De la Madrid revisó severamente la gestión anterior. Decidió promover las exportaciones no petroleras y construir un “Nuevo PEMEX”, sometido a un ajuste económico riguroso y, en menor medida, a cambios administrativos (Rousseau, 2007: 38). Para sanear las finanzas de PEMEX, se redujo drásticamente el presupuesto, afectando la inversión petrolera; por otro lado, PEMEX fue utilizada con mayor fuerza que antes como la caja chica de la hacienda pública. La creciente carga fiscal a la cual fue sometida la paraestatal tuvo consecuencias nefastas sobre la capacidad

de la empresa para responder a las necesidades futuras de energía y para asumir las inversiones de producción de corto, mediano y largo plazo. Paralelamente, la reducción de las exportaciones combinada con la caída drástica de los precios internacionales afectaron fuertemente las aportaciones de divisas. Al final del sexenio de Miguel de la Madrid, el petróleo, como bien de exportación, había dejado de ser la base del crecimiento económico. En cambio la renta proveniente de los hidrocarburos se convirtió en uno de los principales instrumentos para financiar la deuda externa y el gasto público. Sin embargo, estas nuevas políticas no se tradujeron por modificaciones profundas en la organización de la empresa y de la industria petrolera. Al contrario, el gobierno reforzó su control sobre PEMEX: así, se creó un comité de comercio exterior del petróleo para analizar la política de comercialización de la empresa y evitar que dependiera solamente de PEMEX (Morales *et al.*, 1988).

Hubo que esperar la administración de Carlos Salinas de Gortari (1989-1994) para que la cuestión organizacional regresara al centro de atención. La petrolera nacional fue objeto de numerosos debates: se enfrentaron diferentes visiones sobre su reestructuración, desde el *statu quo* hasta la privatización, para concluir finalmente a favor de la opción intermedia. La reestructuración de PEMEX mediante cuatro subsidiarias tuvo a bien concentrar la empresa sobre sus actividades básicas (la exploración y producción de hidrocarburos, el “*core business*”) en detrimento de las actividades de transformación industrial. Se trató de encaminar la empresa a deslindarse de actividades ajenas a la industria petrolera (construcción, ingeniería y otras actividades de servicios y logística) en aras de subcontratarlos. Es de subrayar que la privatización de actividades periféricas cuyo valor estratégico y político era una decisión muy diferente a la venta —parcial o total— de los activos principales.⁴ La división en subsidiarias descentralizó una organización que había sido integrada verticalmente: se asignó a cada filial sus propias responsabilidades (en lo financiero, patrimonial, legal, etc.) para identificar las entidades con ganancias de las deficitarias.⁵

⁴ La reforma de 1992 dividió PEMEX en un “corporativo” y cuatro filiales, e inauguró una gestión basada sobre las líneas de negocio.

⁵ Cada una tuvo su propio Consejo de Administración; un departamento central estratégico se encargaba de la coordinación; debía supervisar las actividades de las filiales y tenía su propio Consejo de Directores.

Esta reestructuración se plasmó en la Ley Orgánica de Pemex y de sus filiales en julio de 1992. Nuevas herramientas tales como los costos de transacción y los costos de oportunidades fueron introducidas para regular las relaciones comerciales entre las filiales (precios intra-organismos). En otras palabras, se trataba de simular la formación de un mercado en el seno de una empresa que había conservado su estatus de monopolio (Rousseau, 2007). Paralelamente, se creó una empresa pública dotada de personalidad jurídica propia —PEMEX Comercio Internacional, S.A. de C.V. (PMI)— para comercializar los productos petroleros mexicanos.⁶ PMI representaba un centro piloto que debía inaugurar un nuevo estilo de gestión y promover una cultura empresarial diferente a partir de una organización en Profit Centers, basados en relaciones horizontales entre las diferentes categorías de personal carente de toda organización sindical. En 1995, se echó a andar la nueva reglamentación y nuevas instituciones que tenían a bien introducir normas de mercado. En particular, se ampliaron las facultades de la Comisión Reguladora de Energía (CRE) encargada de los segmentos abiertos a la inversión privada en la industria del gas natural.⁷ Con este fin, los precios del gas natural se fijaron de acuerdo con los precios del mercado del sur de Texas (el Houston Ship Channel). Asimismo, se buscó construir un ambiente estable para alentar la inversión privada.

Reforma de gran calado en su tiempo, fue ideada por economistas que buscaban promover una forma substituta de competencia para evitar proteger entidades ineficaces y responsabilizar los diferentes entes. Sin embargo, esta reestructuración no tocó ninguna pieza fundamental del tablero heredado de la expropiación y de la nacionalización de la industria petrolera: ni el monopolio estatal ni el poder del sindicato sobre la empresa ni la dependencia de PEMEX *vis-à-vis* el gobierno (Ejecutivo o Secretaría de Hacienda). Sin embargo, estos cambios no dejaron de constituir un esfuerzo notable de apertura y transformación.

⁶ Debía encarar la volatilidad del mercado petrolero internacional y optimizar las utilidades derivadas de las transacciones comerciales en todos los niveles —producción, refinación y distribución.

⁷ Establecieron dos tipos de reglamentos: 1) Reglas generales idénticas a todos los sectores para controlar ciertas funciones administrativas (compras, contrataciones, adquisiciones) y vigilar el comportamiento de los funcionarios (Ley Federal de Competencia Económica, LFCE, y la Comisión Federal de Competencia, CFC. 2) Reglas específicas, propias a la industria, para regular el funcionamiento del mercado (la Ley de Gas natural, la CRE).

Venezuela: la apertura petrolera (1989-1998)

Las premisas de la apertura: la internacionalización de la refinación

En Venezuela la nacionalización marcó el inicio de una relación conflictiva entre los dirigentes de PDVSA y el Estado (representado por el Ministerio de Energía y Minas). Si en un inicio PDVSA gozaba de una autonomía casi plena, con la crisis asociada a la caída de los precios internacionales del crudo, el gobierno de Herrera Campins (1979-1984) empezó a intervenir en las áreas de competencia de la empresa, restándole autonomía financiera e imponiéndole una creciente responsabilidad para promover el desarrollo del país y la estabilidad social. La industria se volvió menos competitiva y, en particular, la subvención de los productos petroleros en el mercado interno provocó grandes pérdidas, a duras penas compensadas por las ganancias oriundas de la exportación: en 1983, el ingreso neto de PDVSA fue inferior al de 1977. En aras de recuperar cierto espacio de maniobra y colocar en el mercado su crudo pesado, los dirigentes de PDVSA iniciaron una estrategia de expansión internacional para recuperar la autonomía financiera y operativa de la compañía nacional. Desarrollaron una parte de la refinación fuera del territorio nacional⁸ para lo cual PDVSA creó una nueva entidad que reagrupó el conjunto de filiales ubicadas en el exterior. El gobierno cerró los ojos ante la necesidad de estabilizar los ingresos públicos, afectados por los sobresaltos de los precios internacionales del petróleo. Por su lado, PDVSA recuperó parte de su autonomía operativa, desarrolló su capacidad de refinación, aseguró mercados al exterior para su crudo pesado y ganó activos que el gobierno no podía controlar. En cambio, creó una dependencia con sus socios extranjeros y los consumidores internacionales. Esto propició una relación de fuerzas entre las filiales *upstream* y *downstream*. Por su lado, la facción nacionalista se inconformó al considerar que PDVSA se había excedido en sus funciones. La internacionalización del *downstream* (refinería) constituyó una primera etapa dando paso, en los años noventa, a una ampliación de “la apertura petrolera”.

⁸ Los *joint ventures* con las refinerías de los mercados más importantes en el nivel internacional se llevaron a cabo en tres etapas.

El gran viraje (1989-1998)

El estado deplorable de la economía venezolana y la caída del precio del crudo (1989) incentivaron los cambios de política petrolera de los años noventa.⁹ El gobierno tuvo que acudir al Fondo Monetario Internacional (FMI) que impuso en cambio un plan de ajuste estructural drástico alineado sobre el Consenso de Washington. En este periodo —conocido como el “Gran Viraje”— la industria petrolera también fue reformada en aras de reanimar los indicadores petroleros nacionales: PDVSA elaboró un “Plan de expansión” a mediano plazo para duplicar la producción en diez años (de 1990 a 2000). Para alcanzar estas nuevas metas, se adoptaron varias medidas: aumentar la capacidad de inversión del operador nacional, atrayendo capital privado, nacional e internacional, y reducir sus impuestos. La transformación se realizó de manera gradual, empezando por las actividades del segmento río abajo (*downstream*), así como el gas natural para luego proseguir con el segmento río arriba (*upstream*) de la industria petrolera. El éxito en la implementación de estas nuevas estrategias se debió en parte a la gran continuidad del equipo dirigente de PDVSA, lo cual reforzó la imagen de PDVSA como empresa líder entre las compañías estatales.

La apertura se realizó en varias etapas: inició con el gas natural para evitar tocar la sensibilidad y el patriotismo de los venezolanos (Proyecto Cristóbal Colón). A partir de 1991, se abrió el *upstream* con tres tipos de contratos de asociación, según la naturaleza de los yacimientos: los Contratos Operativos de Asociación (OSA) para los campos marginales; las asociaciones estratégicas, para la Faja del Orinoco (inmensas reservas de crudo extra pesado) y los contratos de riesgo, para los nuevos yacimientos petroleros (Benhassine, 2008). Las compañías internacionales, por su parte exigieron condiciones fiscales ventajosas (exoneración del pago de derechos e impuesto sobre exportaciones de hidrocarburos, así como el pago del impuesto sobre la renta para los yacimientos poco rentables). Estas nuevas reglas fiscales remitían a las que habían existido en 1920 con la Ley de Hidrocarburos de esta época (Benhassine, 2008: 161). Asimismo, pidieron que se respetaran las leyes internacionales para la resolución de diferencias. Paralelamente,

⁹ En enero de 1989, cuando Carlos Andrés Pérez obtuvo por segunda ocasión el cargo de Presidente de la República, los principales indicadores económicos y financieros del país estaban por lo más bajo.

se cambió la fórmula de precios del mercado interno de hidrocarburos para acercarlos a los de exportación y se privatizó parcialmente PEQUIVEN (la filial petroquímica) y la industria del gas natural, estableciendo una nueva regulación.

Para llevar a cabo esta apertura, se utilizó el famoso artículo 5 de la Ley de nacionalización de 1975 que dejaba una puerta abierta para hacer asociaciones con terceros en caso de ser necesario (Benhassine, 2008). Los dirigentes de PDVSA, pasando por alto al Congreso, sometieron los contratos de asociación a la opinión de la Suprema Corte de Justicia de la República, recurriendo a expertos y juristas para calificar como auténticos contratos de servicios, contratos que no lo eran realmente (1991). Esta política de apertura bastante radical permitió un aumento sustancial en el nivel de las reservas y la producción petrolera doméstica (de 1.6 mmbd a 3.5 mmbd, entre 1989 y 1998).¹⁰ No obstante, al mismo tiempo, los gastos se duplicaron (de 3 a 6 mil millones de dólares) mientras que la producción aumentaba solamente de 50%. La Política de Apertura Petrolera reforzó el rol y la influencia política de los dirigentes de PDVSA en detrimento de la autoridad del Ministerio de Energía y Minas.¹¹

Los años 2000: el nuevo nacionalismo petrolero

Al inicio del siglo XXI, los gobiernos de izquierda cobraron fuerza en varios países de América Latina: Venezuela, Brasil, Argentina, Chile, Bolivia, Ecuador, Honduras y Nicaragua. Se trataba de contrarrestar los efectos negativos vinculados con la oleada de “neoliberalismo” de la década precedente. El alto precio del crudo, a partir de 2002 incentivó a los países productores de crudo (y de gas) —cuyas economías descansaban en una gran proporción en los ingresos petroleros— a recuperar el control sobre sus recursos nacionales. Empezaron a imponer condiciones a las compañías extranjeras para su acceso a los recursos mineros (*upstream*) y, de manera paralela, aumentaron su participación

¹⁰ 25% del total de la producción provenía de inversionistas privados asociados a PDVSA.

¹¹ En un contexto político y económico inestable, PDVSA se convirtió en un símbolo nacional. Su capacidad para crear ingresos fue objeto de orgullo nacional y una especie de salvavidas (*cf.* Mares, 2011: 40). Nuestras múltiples entrevistas (diciembre 2009 y septiembre 2011) hacen énfasis en el hecho de que el Ministerio perdió todo su personal competente, atraído por los altos salarios ofrecidos por PDVSA y el prestigio de la empresa.

en el capital de este segmento de la industria.¹² No obstante, las modalidades de este proceso difirieron mucho entre un país y otro: Brasil y Venezuela son un ejemplo perfecto de aquello. Otro grupo de países —más pequeño— tuvo un viraje hacia la derecha (México y Colombia, principalmente). Allí también la reorganización del sector energético fue disimilar. Mientras Colombia abrió fuertemente su industria petrolera, en México, por el contrario, los intentos de los gobiernos de derecha por modernizar de forma eficaz a PEMEX fueron limitadas por las protestas vigorosas del ala nacionalista.

En el caso de PEMEX y PDVSA, ¿Cómo impactó en sus formas organizacionales?

Las manifestaciones del nacionalismo renovado en la industria petrolera en México

Contrario a muchos países latinoamericanos, durante la década de 2000, gobiernos de derecha oriundos del Partido Acción Nacional (PAN) tomaron el mando, desplazando al Partido Revolucionario Institucional (PRI) después de 75 años de gobierno.¹³ Lejos de estar influidas por el “nuevo nacionalismo petrolero”, las dos administraciones panistas intentaron implementar reformas para modernizar una industria que daba signos inquietantes de declive. Por razones políticas, los principales obstáculos que surgieron provinieron de la existencia de “un gobierno dividido”, en el que ninguna fuerza partidista logrará imponerse para poder aprobar los cambios a la Constitución indispensables si se quería reformar a plenitud este sector (Rousseau, 2007).

La administración de Vicente Fox (2000-2006) no logró su cometido. El nuevo presidente quiso dar un sesgo empresarial a la paraestatal, nombrando como director general de PEMEX a Raúl Muñoz Leos —presidente exitoso de Dupont-México— y proponiendo (sin éxito) a cuatro empresarios prestigiosos como miembros del Consejo administrativo de PEMEX para aportar criterios técnicos en el proceso decisonal. Sin dejar de reconocer los alcances de la reforma organizacional de 1992, el nuevo equipo criticó la división en subsidiarias de PEMEX, proponiendo

¹² Este movimiento es diferente de una “expropiación” de *todas* los activos de las compañías existentes.

¹³ El PAN es un partido liberal en lo económico y de tipo “demócrata-cristiano”. Por lo tanto, tiende a ser favorable a los empresarios, la iglesia católica y los americanos.

la reintegración de la empresa —propuesta que fracasó. Muchas otras intenciones tampoco tuvieron éxito: desarrollar la participación de las empresas nacionales en los recursos petroleros (proyecto Fénix), una mejor interacción entre PEMEX y las compañías privadas nacionales del sector de la construcción y de bienes de capital, etc.¹⁴ En materia de contratos, para darle la vuelta a los limitantes constitucionales se creó una figura nueva: los contratos de servicios múltiples. Recibieron múltiples críticas y no tuvieron el impacto que se deseaba. Finalmente, desde sus inicios, en aras de obtener algún tipo de ganancia financiera, la nueva administración de PEMEX trató de impulsar una revisión del régimen fiscal al que estaba sujeta. Esto fue una de las pocas reformas que logró imponerse. Sin embargo, producto de una concertación de último momento, la reforma al régimen fiscal de PEMEX quedó muy limitada en su alcance y mostró rápidamente sus insuficiencias.

En total, los cambios fueron mínimos a pesar de los anuncios prometedores del gobierno. Paralelamente, a partir de 2004 el mega yacimiento —Cantarell— alcanzó su zenit.¹⁵ Rápidamente, ante la sorpresa general, el descenso de su producción fue mucho más brutal de lo previsto, lo cual representó una gran amenaza para un país cuyas finanzas públicas descansaban en buena parte sobre la renta petrolera (33% en promedio de los ingresos fiscales de la Nación provenían de PEMEX). Este riesgo impregnó la hechura de la política energética del presidente Felipe Calderón (2006-2012).

Una reforma petrolera timorata (2008)

Si bien la industria petrolera mexicana había acumulado rezagos de diversa índole desde hace tiempo, el descenso en la producción de crudo fue el incentivo principal que conminó el nuevo gobierno a promover una reforma petrolera. Las principales fuerzas políticas tenían puntos de

¹⁴ El proyecto Fénix tenía a bien construir dos nuevos complejos petroquímicos de gran tamaño —en Coatzacoalcos (Veracruz) y en Altamira (Tamaulipas)—, vía una coinversión entre el sector privado y PEMEX. Por su parte, los Contratos de Servicios Múltiples (CSM) se concibieron para atraer a las grandes compañías y no a las pequeñas; a diferencia de las *joint ventures*, no favorecían la formación de personal mexicano. En otros términos no buscaban propiciar el desarrollo de la industria nacional.

¹⁵ En 2004, producía las dos terceras partes del crudo mexicano; es decir 2.2 mmbd sobre una producción total de 3.4 mmbd.

vista divergentes sobre el papel del Estado/gobierno en relación con la gestión de los recursos extraídos de los hidrocarburos, así como el papel de la inversión privada para volver a dinamizar el sector. Sin embargo, todos estaban convencidos de la necesidad de dejar de manejar a PEMEX como un brazo de la administración pública federal. Para las fuerzas “nacionalistas”, el régimen fiscal confiscatorio y el “plan silencioso de privatización” que imperaban desde inicios de los ochenta eran las causas reales de los problemas que tenía PEMEX. Del otro lado, el PAN y una gran parte del PRI, aun cuando no descartaban la necesidad de una reforma fiscal, privilegiaban la necesidad de mejorar el gobierno corporativo de PEMEX, así como el arreglo institucional de la industria. En este difícil contexto, el 8 de abril de 2008 el presidente Felipe Calderón presentó cinco proyectos de ley, con el afán de fortalecer PEMEX sin tener que privatizar la empresa. Se adoptaron varias medidas entre las cuales figuran las siguientes: 1. Reforzar el Consejo de administración de la empresa (“consejeros profesionales independientes”) y reducir el peso de los representantes del Sindicato. 2. Elevar la capacidad de acción de la Secretaría de Energía (SENER) merced a la creación de un ente regulador (Comisión Nacional de Hidrocarburos, CNH), verdadero brazo técnico de la SENER. 3. En aras de propiciar mayor transparencia y adecuarse a las necesidades de la industria, se modificó la ley de obras públicas y arrendamientos, para casos específicos (estratégicos). 4. Crear un nuevo tipo de contratos “híbridos” —los contratos integrales— para atraer a las compañías privadas. 5. Elaborar un cambio menor al régimen fiscal de PEMEX en aras de reducir los impuestos para yacimientos marginales, poco productivos o de explotación difícil (Rousseau, 2010: 304-340).

Después de un tiempo largo de negociaciones entre las fuerzas partidistas, la iniciativa del Ejecutivo federal fue ratificada con muchas modificaciones. Es cierto que fue la primera reforma que se aprobó desde 1992; sin embargo, no logró eliminar los principales obstáculos al buen funcionamiento de PEMEX —en particular, no le quitó la condición de monopolio de Estado.¹⁶ Por un lado, los contratos integrales no tuvieron el éxito esperado entre los inversionistas privados; por el otro, las nuevas entidades surgidas de la reforma tardaron mucho en empezar a funcionar; por ejemplo, hubo que esperar hasta agosto de

¹⁶ Tampoco fue abordado el tema de las pensiones (“*los pasivos laborales*”); y las propuestas de apertura del “*midstream*” (refinación, transporte y la distribución de productos refinados o petroquímicos) no prosperaron.

2011 para que se oficializaran los “contratos integrales” que se aplicaron primero a los campos maduros que eran los menos productivos. Por su parte, el nuevo regulador (CNH) resultó ser muy pequeño y sin fuerza presupuestal suficiente para supervisar a un monopolio de Estado del tamaño de PEMEX. Finalmente, la dependencia de la paraestatal hacia la Secretaría de Hacienda y Crédito Público no se modificó fundamentalmente. En el fondo, la Reforma petrolera de 2008 constituyó un pliego de buenas intenciones. En este contexto, no resulta sorprendente que el presidente Felipe Calderón anunciara —días después de aprobada la reforma— que era necesario promover muy pronto una nueva reforma de los hidrocarburos.

Venezuela: el nuevo nacionalismo bolivariano de los hidrocarburos

La enorme crisis de los partidos (descrédito) que marcó a Venezuela a finales de la década de 1990 condujo al poder al comandante Hugo Chávez —un candidato sin partido— que representaba cambio y esperanza para una parte de la población, cansada del bipartidismo tradicional (AD y COPEI) y sobre todo lastimada, social y económicamente, por el liberalismo excesivo de los años noventa. Rápidamente el nuevo gobierno promulgó una reestatización de la economía, y en particular de la industria petrolera, por su importancia estratégica en la economía del país. Este proceso se llevó en dos tiempos.

De 1999 a 2003: la implementación de un nuevo arreglo institucional

En diciembre de 1999, se adoptó una nueva Constitución “bolivariana” que marcó el inicio de la Quinta República. Por la importancia vital de la renta petrolera (PDVSA era el mayor empleador del país y el crudo aportaba las tres cuartas partes de los ingresos de exportación, la mitad de los recursos fiscales y 33% del PIB), era indispensable controlar a PDVSA si el jefe del gobierno quería asegurar el éxito de su ambicioso programa bolivariano.

Desde su ascenso al poder, Hugo Chávez implementó varios cambios en la política petrolera del país: retomar la disciplina de la OPEP,

favorecer las actividades con fuerte valor agregado (tales como la refinación y la petroquímica) y promover la exploración, la producción y la comercialización del gas natural, poco desarrolladas a pesar de las muy abundantes reservas de Venezuela.¹⁷ También canceló la apelación a tribunales internacionales para resolver los desacuerdos y modificó el artículo 123 de la Constitución de 1961 en aras de autorizar inversiones nacionales en el crudo (Benhassine, 2010: 219).

Sin embargo, no se excluyó la participación activa de las compañías petroleras privadas en el gas natural. La ley de 2001 fue fiscal y legalmente muy liberal para el gas natural: PDVSA no disponía ni de la experiencia ni de la tecnología adecuada para su explotación. Un nuevo marco reglamentario redefinió el campo de actividades abierto a los inversionistas privados, así como las condiciones de acceso a las rentas petroleras y gaseras, con base en el margen de ganancias, los costos y la experiencia previa de PDVSA. En los casos más complicados, las compañías privadas podían tener la exclusividad (100%) de los proyectos de gas no asociado. Para evitar la aparición de monopolios privados en ciertos segmentos, se creó un ente regulador para el gas —ENAGAS— y se propuso un régimen fiscal más amable que el del crudo. En cambio, para el petróleo la ley de 2001 revocó las tres formas de asociaciones en vigor anteriormente y redefinió las condiciones de operación con terceros. El gobierno propuso la figura de “empresas mixtas”: una nueva forma de asociación entre operadores extranjeros y PDVSA, que conservaría al menos el 50.1% del capital social.¹⁸ También fue modificado el régimen fiscal.

La nueva reglamentación de los hidrocarburos, los conflictos internos en PDVSA y el intervencionismo creciente de Hugo Chávez en la gestión de la empresa y de la industria crearon un gran nivel de incertidumbre. El 2 de diciembre de 2002, los trabajadores petroleros proclamaron una huelga ilimitada y suspendieron sus actividades.¹⁹ El

¹⁷ Al promover las actividades con fuerte valor agregado, el nuevo gobierno quiere controlar la totalidad de la cadena petrolera y no concentrarse solamente en la producción de crudo. Entrevista Elogio del Pino, septiembre, 2011.

¹⁸ Estas empresas serán sometidas también al respeto de los tratados internacionales suscritos por el Estado venezolano. En realidad el proceso de “migración” a esta nueva forma de asociación no obtuvo el beneplácito de las compañías privadas, por lo cual el Comandante Chávez en 2006 las obligó a acatar la nueva disposición; se aumentó asimismo la participación de PDVSA (60% como mínimo).

¹⁹ La producción se desplomó (de 3,3 mmbd al día en noviembre 2002 a 700.000 bd en enero de 2003) y la economía del país alcanzó pérdidas estimadas en 7.5 billones de dólares.

presidente envió al ejército a retomar el control de todos los sitios de producción y refinación. Después de 69 días de huelga se reanudaron las actividades, pero esta crisis aguda reforzó la determinación del jefe del Ejecutivo de controlar todas las facetas de la industria.²⁰

La nueva PDVSA

En aras de someter PDVSA, el comandante Chávez reunió bajo un mismo mando a la empresa y al ministerio del Poder Popular para la Energía y las Minas, que confió a Rafael Ramírez Carreño, hombre de su total confianza. Por otro lado reorganizó la estructura interna de PDVSA en divisiones por grandes regiones (Occidente, Oriente y Sur), separándola de la industria del gas, cuya organización era más compleja (Mares, 2012: 31).

Paralelamente, el aumento de los precios del petróleo en el nivel internacional fortaleció la capacidad de acción del nuevo gobierno que se apoyó en PDVSA para desarrollar su política social, económica y diplomática, mediante el famoso Plan “Siembra Petrolera”. La empresa absorbió diferentes sectores ajenos a las actividades petroleras, y se crearon abundantes filiales: PDVSA Agrícola, PDVSA Industrial, PDVSA Gas Comunal, PDVSA Naval e incluso PDVAL (alimentación). Por otro lado, la renta petrolera financió numerosas misiones sociales pero estos programas sociales han pesado enormemente sobre las finanzas de la empresa, limitando inversiones productivas y desatendiendo áreas importantes de seguridad industrial.

La política petrolera de Chávez fomentó también una importante diplomacia petrolera. En América Latina se creó un programa de integración energética con los países de la Alternativa Bolivariana. Tres programas cubrieron la totalidad de la zona: Petrosur, Petrocaribe y Petroandina. Su base común consiste en entregar —con facilidades de pago— crudo y productos refinados a precios atractivos para los países del Alba. También han permitido a PDVSA concretar asociaciones con las compañías petroleras nacionales de estos países. Paralelamente, la diplomacia petrolera se ha extendido a países amigos fuera de la región —China e Irán para empezar, además Rusia, Vietnam, España, Portugal, Libia, India, Catar, etc.— con tal de diversificar los mercados y

²⁰ Despidió a la mitad del personal de la empresa; la compañía desangrada necesitará muchos años antes de levantarse.

disminuir los riesgos de dependencia hacia el mercado estadounidense (Benhassine, 2010: 340-365).²¹

Hacer un balance de estos cambios es complejo, en gran parte por carecer de una información fiable. La información oficial es bastante distorsionada y no cubre todos los aspectos. La enorme crisis financiera que acecha al país y salió a la luz a partir de inicios del año 2013 (importante devaluación del bolívar) subraya no sólo las dificultades del modelo económico implementado, sino también las dificultades de la empresa petrolera: numerosos problemas de seguridad industrial, mal funcionamiento de las empresas mixtas, reticencias de las empresas extranjeras —compañías internacionales o compañías estatales— para invertir cuando PDVSA no logra cumplir con sus promesas de asumir una participación mayoritaria por un 60% en las nuevas asociaciones, costo de las misiones sociales, y la cooperación con sus vecinos latinos más pobres. Aun cuando el precio del barril haya permanecido elevado, PDVSA no dispone de recursos inagotables. ¡Por primera vez la compañía está endeudada con 30% de su patrimonio!

En conclusión a esta parte, podríamos pensar que el inicio del siglo XXI vino a contradecir la hipótesis implícita que ha guiado este trabajo. En efecto, con la llegada de Hugo Chávez al poder en Venezuela, el gobierno venezolano retomó el control de toda la cadena de los hidrocarburos y PDVSA fue dotada de una misión social que excede por mucho sus funciones petroleras. Parecería entonces que ya no está empujada por la dinámica muy especial que le había impreso el proceso de la nacionalización en 1975-1976. Al revés, pareciera que PEMEX se abre poco a poco y se ajusta a esquemas en uso en el medio petrolero en el nivel internacional, aun cuando sea de manera muy lenta. Y las modificaciones de los artículos 27 y 28 constitucional aprobadas a finales del año 2013 parecen confirmar que el sello de la nacionalización ha quedado atrás. Sin embargo las cosas son un tanto más complejas.

Conclusiones

Antes que nada es de recordar que tanto PEMEX como PDVSA son empresas de Estado, por lo cual, existe una cierta tensión entre las dos misiones

²¹ En efecto, más del 80% de las exportaciones de crudo estaban destinadas a alimentar el mercado de Estados Unidos, razón por la que el gobierno de Chávez decidió diversificar sus importaciones de crudo.

que deben efectuar —una misión nacional y social, por un lado, y una misión comercial por el otro— que coincide con el conflicto latente que existe entre el Ejecutivo (representante de la Nación) y la empresa. Por lo cual, por momentos, tarde o temprano, el Estado buscará someterlas para utilizar la renta petrolera para sus fines políticos y económicos. Los años del decenio de 1970 son ejemplares al respecto: PEMEX perdió total autonomía financiera por la enorme petrolización de las finanzas públicas, y PDVSA vino a ser presa del gobierno venezolano, perdiendo parcialmente su autonomía financiera. Actualmente, la sumisión de PDVSA a los objetivos gubernamentales es otro ejemplo que va en el mismo sentido.

Sin embargo, más allá de estos vaivenes, hay senderos ya trazados que no se pueden fácilmente soslayar. A pesar de todo, PEMEX no se ha transformado en una compañía petrolera liberada de sus múltiples limitantes; no goza de autonomía decisional, financiera y de gestión, por no decir más.²² PDVSA, por su lado, sigue siendo una compañía ampliamente abierta a las inversiones extranjeras. El equipo de Chávez (y ahora del presidente Nicolás Maduro) muestra tener una actitud mucho más pragmática que esconde tras un discurso muy ideologizado: la nacionalización venezolana nunca ha despedido a los inversionistas extranjeros y PDVSA ha funcionado la mayor parte de su vida siguiendo la lógica y la cultura empresarial de una compañía privada. En cambio, PEMEX nació y se desarrolló lejos de los mercados internacionales de petróleo, bajo la protección del Estado mexicano. Estos *habitus* forjados desde la prima infancia no son fáciles de erradicar. Los años futuros indicaran qué tanto podrían eventualmente evolucionar.

Referencias

Benhassine, A. 2008. “Gouvernance et régulation de l’industrie des hydrocarbures vénézuéliens: une analyse des relations Etat-sociétés pétrolières”, Tesis doctoral de Economía, Université Pierre Mendès France-Grenoble II.

²² Obviamente la reforma a los artículos 27 y 28 constitucional que se aprobó en diciembre de 2013 debería ofrecer cambios importantes en este sentido. Lamentablemente este artículo fue escrito antes de la ratificación de la reforma. Y aún así las transformaciones que podrían acompañar a la reforma no serán visibles antes de varios años. De tal suerte que es imposible realizar una evaluación en este momento.

- Benhassine, A. 2010. “La articulación de las dimensiones nacional, regional e internacional de la política petrolera bolivariana”. En I. Rosseau (coord.), *América Latina y petróleo: los desafíos políticos y económicos de cara al siglo XXI*. México: El Colegio de México.
- Boue, J. C. 1993. *Venezuela: the political economy of oil*. Oxford: Oxford University Press/OIES.
- Coronel, G. 1983. *The nationalization of the Venezuelan Oil Industry: from technocratic success to political failure*. Lexington, MA: Lexington Books.
- Gilly, A. 2001. *El cardenismo: una utopía mexicana*. México: ERA.
- Knight, A. 1986. “The politics of the expropriation”. En J. Brown, A. Knight (eds.), *The Mexican petroleum industry in the twentieth century*. Austin: University of Texas Press.
- Mares, D. R. 2011. “Oil policy reform in resource nationalist states: lessons for Mexico”. *The future of oil in Mexico*. Study Papers, James A. Baker III, Institute for Public Policy, Rice University/University of Oxford.
- Mares D. y M. Altamirano. 2007. “Venezuela’s PDVSA and world energy markets: corporate strategies and political factors determining its behavior and influence”. James A. Baker III, Institute for Public Policy, Rice University/Japan Petroleum Energy Center.
- Méndez, J. L. (coord.). 2010. *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas*, t. XIII. México: El Colegio de México.
- Morales, I., C. Escalante y R. Vargas. 1988. *La formación de la política petrolera en México 1970-1986*. Programa de Energéticos, El Colegio de México.
- Rousseau, I. 2007. “A la recherche d’une meilleure gouvernance d’entreprise: Pétróleos Mexicanos (PEMEX)”, *Les Etudes du CERI*, núm. 136.
- . 2010. “PEMEX y la política petrolera”. En J. L. Méndez (coord.), *Los grandes problemas de México. Políticas Públicas. Tomo III*. México: El Colegio de México.
- . 2012. *Les compagnies pétrolières latino américaines peuvent-elles s’affranchir de la nationalisation?* Etudes du CERI, núm. 183, enero.
- Silva Calderón, A. 2006. “Trayectoria de la nacionalización petrolera”, *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, número especial sobre la nacionalización petrolera dirigido por L. E. Lander, vol. 12, núm. 1, enero-abril.