



10 AÑOS

de Regulación Energética en México

Responsable Edición

Francisco Valdés López José Carlos Fermat Romero
Secretario Ejecutivo

Coedición

Carlota Cagigas Castelló-Tárrega
Guillermo Gutiérrez Amante
Gabriela García Treviño Baigts
Daniel Acevedo Márquez

Diseño Editorial

Editorial Cuarta Pared

Primera edición, 2005

Comisión Reguladora de Energía
Derechos reservados. Se prohíbe la reproducción total
o parcial de esta obra por cualquier método.

Comisión Reguladora de Energía
Horació 1750, Col. Los Morales Polanco, 11510, D.F.
www.cre.gob.mx

ISBN en trámite

Impreso en México

ÍNDICE

Prólogo <i>Fernando Elizondo Barragán</i> _____	7
La política económica de la reforma eléctrica en México <i>Luis Telléz Kuenzler</i> _____	13
Apuntes sobre el proceso de reforma estructural del gas natural en México <i>Héctor Olea Hernández</i> _____	27
El debate sobre el precio de las ventas de primera mano de gas natural <i>Francisco de la Isla Corry</i> _____	47
Desarrollo y perspectivas de la distribución del gas natural en México <i>Javier Estrada Estrada</i> _____	73
La industria del gas natural licuado en México. Una perspectiva regulatoria <i>Alejandro Breña de la Rosa</i> _____	89
La normalización sobre gas natural en México: Instrumento fundamental para la seguridad y la confiabilidad de la industria <i>Raúl Monteforte Sánchez</i> _____	129
La regulación eléctrica en México <i>Rubén Flores García, Alejandro Peraza García</i> <i>y Marco A. González Martínez</i> _____	147

ANTECEDENTES DE LA REGULACIÓN ENERGÉTICA EN MÉXICO. EL PESO DETERMINANTE DE LA HERENCIA PETROLERA

Angel de la Vega Navarro

En años recientes se han evaluado las propuestas teóricas de los procesos de desregulación y revisado sus resultados. Al mismo tiempo, preocupaciones sobre la seguridad energética llevan progresivamente a países desarrollados a adoptar políticas con un perfil más intervencionista, tanto internas como externas. Otras preocupaciones como las ambientales, que no pueden ser tomadas en cuenta plenamente por los mercados, obligan a retomar la discusión sobre el papel de los gobiernos y de sus políticas y acuerdos. Esto no significa que se pretenda regresar a modelos estatistas: los marcos que regulan la actividad económica no deben anquilosarse sino ser sujetos de una permanente renovación. Se trata más bien de revalorizar componentes de paradigmas anteriores, que en muchos países fueron objeto de un desmantelamiento precipitado.

El análisis del caso de México en una perspectiva histórica es útil, ya que las reformas no han podido ser llevadas a los extremos a los que llegaron otros países. Hasta ahora se conservan ciertos elementos fuertes de la herencia institucional, al mismo tiempo que se abren algunos segmentos de las industrias energéticas, en particular del gas y de la electricidad.

Al presentar los antecedentes de la regulación energética en México, este trabajo se centra en la herencia petrolera por la influencia que ha tenido sobre el conjunto de sector, tanto desde el punto de vista propiamente energético, como de la estructura, organización y desempeño de sus industrias. Los marcos institucionales que se instauraron en relación con la industria petrolera han influido no solamente a las del gas y la electricidad, sino también a otros vectores del desarrollo energético. Al adoptar una perspectiva histórica se podrá poner en evidencia de qué manera se construyó un entorno institucional y regulatorio, algunos de cuyos componentes se transformaron en restricciones y constricciones para un mejor desarrollo energético. El mantenimiento de otros tiene mucha actualidad cuando se instaura a new liberal governance en el nivel global.

I. Introducción

En la actualidad se expresan en diversos ámbitos preocupaciones acerca de la adecuación del sector energético, de sus industrias y empresas a las realidades actuales, nacionales e internacionales. En particular, se cuestiona la legislación que reglamenta ese sector, en el sentido de saber si favorece la competitividad, calidad y eficiencia y si es coherente con las exigencias de las economías contemporáneas en el marco de la globalización.

En el caso de los hidrocarburos, se señala como ejemplo que el actual marco regulatorio no favorece el desarrollo de áreas fundamentales, como la exploración y producción (E&P) en aguas profundas, de manera particular en cuanto a la actualización de esquemas que atraigan y fomenten nuevas inversiones. En ese sentido, se menciona el éxito limitado de la primera ronda de licitación de los Contratos de Servicios Múltiples (CSM), a pesar de que fueron presentados como una innovación que no necesitaba cambios constitucionales y que en consecuencia proveería de certidumbre a los interesados. Las compañías petroleras internacionales majors, a quienes se pretendía interesar de manera prioritaria, prefieren contratos que se han generalizado en la industria petrolera internacional, pero que son considerados anticonstitucionales en México.

En otros campos se presentan contradicciones, cuando menos aparentemente: no puede haber asociaciones estratégicas que tengan por objeto el petróleo del subsuelo mexicano, pero Pemex puede asociarse con inversionistas extranjeros fuera del país, como en el caso de la *joint-venture* con Shell para construir una refinería en Texas. Como resultado se envía crudo mexicano a esa refinería y se importan gasolinas. En esa misma lógica, es probable que Pemex, presionado para que cumpla el objetivo de asegurar el aprovisionamiento energético de la economía y ante el agotamiento de los yacimientos existentes, haga fuera de su territorio lo que no puede hacer dentro de él: asociarse con compañías internacionales para explorar y producir hidrocarburos. Un marco regulatorio atrasado y obsoleto puede producir no solamente contradicciones sino también absurdos.

Se acepta cada vez más la idea de que al mejorarse los marcos normativos y regulatorios, lo cual no significa liberalización, apertura y privatización plenas, no solamente se impulsaría la inversión, sino que vendría acompañada de un proceso de modernización y de cambio tecnológico que beneficiaría tanto a productores como a consumidores. El punto central consiste en señalar que los marcos que regulan la actividad económica, en particular en sectores clave, no deben anquilosarse sino ser sujetos de una permanente renovación, no solamente para encontrar nuevos dispositivos más adecuados sino también para eliminar los que, de manera evidente, son obsoletos y aún dañinos para el desarrollo con certidumbre de la actividad económica. La coherencia entre ellos

también es fundamental; de lo contrario, muchas cosas pueden ser puestas en tela de juicio al haber dudas en cuanto a su constitucionalidad: los CSM otorgados en Burgos, los proyectos eléctricos realizados por inversionistas privados desde las reformas de 1992, asociaciones estratégicas para explorar y producir hidrocarburos en el Golfo de México, etc.

De regulación energética, con un fuerte acento en lo económico¹, se habla sobre todo desde la década de 1980, en particular para plantear la necesidad de desregular. Desde esos años se ha hecho de la palabra regulación un sinónimo de construcción de barreras a la competencia, de trabas a mercados libres que sin ellas producirían mejores resultados en el plano de la eficiencia y el bienestar. Así, las reformas efectuadas en varios países han tenido un componente importante de desregulación. Con ello, se pretendió imponer un paradigma energético en el que las palabras clave son apertura, desregulación, liberalización y privatización. La palabra liberalización en el campo de la energía significa, desde entonces, eliminación de las regulaciones sobre los precios, promoción de la competencia, privatización de las empresas públicas y establecimiento de mercados locales susceptibles de interactuar libremente con los mercados internacionales. Todo ello pareció borrar de raíz el consenso anterior, en el que el sector energético era sinónimo de planificación o programación en un contexto en el que las fuerzas del mercado se presentaban como perturbaciones para el logro de objetivos nacionales relacionados con el desarrollo y la soberanía.

La liberalización, el recurso al mercado y las aperturas no siempre trajeron, sin embargo, los resultados esperados, precisamente porque un nuevo componente regulatorio, después de la desregulación es insuficiente. Los mercados totalmente libres no existen, todos requieren construcciones institucionales y regulatorias para funcionar correctamente. En la actualidad, al regresar la ola de las décadas de 1980 y 1990, surgen ideas olvidadas, pero lo hacen después de pasar por filtros teóricos y analíticos renovados y por la evaluación de experiencias que, en algunos casos, han desembocado en crisis energéticas. Ahora se reconoce más fácilmente, desde diferentes perspectivas, que la intervención estatal se justifica ante las fallas del mercado para proveer una seguridad energética adecuada; que el mercado sólo es miope para un sector que requiere funcionar con perspectivas de largo plazo; que la acción de los poderes públicos es necesaria para reconocer e internalizar las externalidades; que solamente la acción pública puede evitar los abusos de los monopolios privados mediante la reglamentación y regulación de sus actividades.

Es interesante ver cómo en la actualidad preocupaciones sobre la seguridad energética llevan progresivamente a países desarrollados a adoptar políticas de un perfil más intervencionista, tanto internas como externas, en relación a las que prevalecieron en la década de 1990. En el ámbito global, otras preocupaciones, como las ambientales, que no pueden ser tomadas en cuenta plenamente por los mercados, obligan a retomar la discusión sobre el papel de las políticas y la intervención de los gobiernos. Un nuevo

paradigma está así tomando forma en el plano energético, a través de elaboraciones que requieren un *radical rethinking of the role of privatization, liberalization and competition in achieving the new priorities, an hence a recasting of energy policy itself*³.

Esa reflexión sobre las consecuencias e implicaciones de los procesos de reforma de las dos últimas décadas, no significa que se busque regresar a modelos estatistas. Situarla en una perspectiva histórica puede ayudar, sin embargo, a rescatar o revalorizar componentes de paradigmas anteriores que en muchos países fueron objeto de una crítica radical que llevó a su desmantelamiento. El caso de México es útil en ese sentido, ya que las reformas que se realizaron en este país en la década de 1990 no fueron llevadas a los extremos a los que llegaron otros países, de manera particular en América Latina.

Hasta ahora en México se conservan ciertos elementos fuertes de la herencia institucional, al mismo tiempo que se abren algunos segmentos de las industrias energéticas, en particular del gas y de la electricidad. La originalidad de los cambios producidos hasta hoy es que todavía se mantienen ciertos elementos institucionales en el ámbito de los derechos de propiedad, mientras que se han realizado transformaciones en la organización y en el funcionamiento de las empresas públicas energéticas, con una participación limitada de nuevos actores nacionales e internacionales y la instauración de nuevos dispositivos institucionales y regulatorios.

A pesar de los límites y de las restricciones, las industrias energéticas se abren en México a los intereses privados. ¿Acaso se regresará a la concepción liberal de la propiedad pública que se encontraba inicialmente en la Constitución de 1917 (es decir, una concepción de la propiedad pública que no se opone a la participación de intereses privados y de la competencia)? Es quizás hacia una evolución de este tipo a donde se dirige México en la actualidad. Ello aumenta el interés de investigaciones que se centran en los cambios en los entornos institucionales y en la instauración de nuevos dispositivos regulatorios desde una perspectiva histórica.

Tomando en cuenta las consideraciones precedentes, este trabajo abordará los siguientes puntos, sucesivamente:

- I. El peso histórico de la industria petrolera en México. Significado y contenido de la herencia petrolera.
- II. El Modelo Mexicano de Organización Petrolera: una combinación de derechos de propiedad pública con un monopolio de estado sobre el conjunto de la industria petrolera.
- III. Las implicaciones de un determinado marco institucional en la organización de las industrias del gas y de la electricidad.

II. El peso histórico de la industria petrolera. Significado y contenido de la herencia petrolera

En México, petróleo es sinónimo de energía. El sector energético, tanto desde el punto de vista propiamente energético, como de la estructura, organización y desempeño de sus industrias, está directamente relacionado con la industria petrolera. Los marcos institucionales que se instauraron progresivamente en relación con esta industria influyeron no solamente a las del gas y la electricidad, sino también a otros vectores del desarrollo energético, incluso los desarrollados más recientemente.

Al estudiar la evolución del marco regulatorio del sector energético y las perspectivas y retos en esta materia para el futuro, se debe incluir de manera preponderante a la industria petrolera y no sólo los campos que tiene actualmente a su cargo la Comisión Reguladora de Energía (CRE). Incluso en los campos de competencia actual de la CRE, como es el caso de los segmentos de la industria del gas en los cuales se produce la competencia, cuando esa Comisión habla de perfeccionar el marco regulatorio, se refiere de manera particular a acciones orientadas al acotamiento del poder de mercado de Pemex, cuyo peso proviene básicamente de su monopolio institucional en las actividades de E&P de petróleo y gas.

De cara al futuro, uno de los importantes retos que se presentan en el ámbito de la regulación, se resuelva o no en el seno de la CRE, tiene que ver con la ausencia de un órgano de regulación de las actividades de E&P de hidrocarburos, asunto importante cuando se plantea desde hace tiempo una posible apertura en ese campo y se analiza la posibilidad de crear un organismo técnico autónomo que tenga por objeto la regulación de esas actividades. La necesidad de un órgano de ese tipo se plantea como una derivación necesaria del agotamiento del modelo actual, centrado en un monopolio estatal, el cual de hecho se autorregula. También vendría de la necesidad de una mayor flexibilidad, al orientarse progresivamente la política actual a asociar a actores privados a la gestión de los hidrocarburos, lo cual requiere de un regulador autónomo.

La carencia de un órgano de ese tipo o la cuestión de saber por qué las funciones que podría tener no han entrado hasta ahora en el campo de competencia de la CRE, se explica al observar que no hay apertura a las actividades de E&P, pero también por la manera como se configuró el marco institucional y reglamentario en la industria petrolera.

La seguridad del abastecimiento energético y la prioridad al mercado interno requirió en México lograr el respeto pleno de los derechos de propiedad de la nación y la intervención exclusiva del Estado, primero en la industria petrolera, incluido el gas natural y,

luego, en la eléctrica. Aunque estuvieron presentes las razones que justificaron durante mucho tiempo el monopolio natural y la integración vertical de las industrias energéticas, las reglas que se instauraron no se basaron de manera predominante en ellas. Su instauración respondió, sobre todo, a las necesidades de un Estado que buscaba un papel determinante en los procesos económicos a través del control de sectores clave. Más recientemente, están también presentes las restricciones y constricciones que pesan sobre un país exportador de petróleo⁴.

1. Aspectos históricos, institucionales y políticos

El caso de México es particularmente interesante ya que, desde el principio de la producción de petróleo, experimentó:

- Un tránsito de la propiedad pública a la propiedad privada del suelo y del subsuelo (1884) que abrió la vía a un desarrollo espectacular de la producción petrolera entre el principio de siglo XX y la década de 1920, bajo el control de las compañías petroleras extranjeras. En el inicio y desarrollo de esta industria, el Estado (porfirista) no asume su responsabilidad de regulación. El país constituye únicamente el lugar geográfico de una producción desarrollada por capitales provenientes del exterior y destinada a ser exportada en su mayor parte.
- Un regreso de la propiedad privada al anterior régimen de propiedad pública del suelo y de los recursos del subsuelo (Constitución de 1917). A partir de este momento, hasta la nacionalización, los altibajos de esta industria reflejaron los conflictos entre el Estado mexicano y las compañías extranjeras alrededor de los derechos de la nación sobre los recursos petroleros.
- Una nacionalización que se vería complementada con la instauración de una modalidad particular de organización y de funcionamiento de la industria petrolera, a la que hemos llamado el Modelo Mexicano de Organización Petrolera⁵. Éste sería coherente con un dispositivo institucional y regulatorio destinado a enmarcar el conjunto de la actividad económica y a "girar el desarrollo de la economía hacia el interior". En ese proceso se afianzó un Estado promotor del desarrollo, dispuesto a asumir responsabilidades directas, exclusivas incluso, en la construcción de industrias estratégicas, como la industria petrolera.

En la línea señalada, resulta evidente la necesidad de privilegiar los derechos de propiedad⁶, un componente fundamental de los entornos institucionales. Normalmente, el establecimiento de derechos de propiedad responde a procesos propios de un país en el marco de su evolución política, económica y social. Así sucede también cuando se cambian o modifican. Pero puede suceder que su instauración, modificación o cambio sea fuertemente inducida desde el exterior, en el marco de relaciones asimétricas entre dos países de diferente dimensión y nivel de desarrollo⁷.

Con base en ese enfoque se hace patente:

- Que el nacimiento y desarrollo de una industria petrolera moderna en México es resultado del establecimiento de derechos de propiedad, que hicieron del propietario del suelo el dueño también de los recursos del subsuelo. En ese marco, las compañías petroleras desarrollaron sus actividades convirtiéndose en propietarias de inmensos territorios y de sus recursos, tomando sus decisiones de manera autónoma y desarrollando sus actividades en forma de enclave.
- Que el restablecimiento de los derechos de la nación, en la dinámica de la Revolución Mexicana, permitió a los gobiernos sucesivos abrir un proceso paralelo de reglamentación y regulación de la industria, en particular en el campo fiscal y de reconocimiento de los derechos de la nación por parte de las compañías extranjeras.
- Que el cuestionamiento de los derechos y privilegios de las compañías, así como los esfuerzos de los gobiernos mexicanos para controlar la actividad petrolera, tuvieron repercusiones sobre el desempeño y resultados de la industria (inversiones, niveles de producción y de reservas, entre otros indicadores) y deberían conducir posteriormente a la nacionalización y a una intervención directa del Estado en la industria.

El Estado fracasó en el intento de un proceso puramente reglamentario y normativo para asegurar la salvaguarda de los intereses nacionales y para que el petróleo fuera un factor de desarrollo interno. Se hizo necesaria una intervención directa y exclusiva del Estado. Este fracaso para regular en el pasado la industria petrolera, sin que el Estado tuviera el pleno control sobre los recursos petroleros, explica en gran parte las reticencias actuales para que Pemex abandone sus posiciones de monopolio en una parte importante de la cadena petrolera y abra las actividades *upstream* a los intereses privados, extranjeros en particular⁸. El estudio de esta situación, en una perspectiva histórica, toma un especial sentido en el contexto actual en el que las tendencias en curso cuestionan los derechos soberanos de los Estados productores y en el que se habla de la instauración de *a new liberal governance of global oil*. Esta nueva estructura implica en particular la organización del libre acceso a los recursos de los países productores y del predominio de los intereses de los países consumidores y el de las compañías petroleras internacionales en detrimento de los países productores exportadores⁹.

2. Cambio institucional y nacimiento de la industria petrolera

El petróleo surge y se desarrolla económicamente en México con el inicio del siglo XX, como industria moderna en gran escala, en un período de profundas transformaciones provocadas por la apertura del país a los capitales extranjeros. La afluencia masiva de esos capitales se produjo gracias a una adecuación de los marcos legales que afectó en particular la propiedad del suelo y del subsuelo.

Desde sus inicios, la explotación petrolera en México se relaciona con evoluciones de carácter económico, energético y tecnológico que se llevan a cabo en países que se sitúan en la punta del desarrollo de la economía internacional de la época. Esta situación pesará sobre la organización inicial de la industria, ya que los capitales, la tecnología y los métodos de administración provendrán esencialmente del exterior y hacia el exterior se orientará también el petróleo extraído. Para facilitar estos procesos, México experimentó cambios en lo concerniente a los derechos de propiedad heredados de la tradición española¹⁰.

Según concepciones prevaletentes en la metrópoli, renovadas hacia fines del siglo XVIII¹¹, la corona y, posteriormente, con la independencia, la nación mexicana conservaba la propiedad "radical y eminente" del suelo y del subsuelo y los que ocupaban las tierras, ya sea campesinos o hacendados, detentaban solamente el usufructo o el uso del suelo. La riqueza del subsuelo pertenecía al dominio real, pudiendo el rey conceder bajo ciertas condiciones el derecho de explotarlo. Esta concepción será de gran importancia ulteriormente en el campo del petróleo: "El petróleo estaba cubierto en las leyes de Indias ya que todas las substancias del subsuelo eran un derecho inalienable de la Corona. Es esta propiedad originaria del subsuelo por parte de la Corona la que constituye el título básico del gobierno mexicano sobre todo el petróleo y el gas natural en el subsuelo de la nación"¹².

Después de la independencia de México, en 1821, la concepción heredada de España se mantuvo hasta los cambios legales de 1884. En este último año fue emitido un nuevo código minero que "rompió el principio tradicional hispano-mexicano sobre la propiedad del subsuelo"¹³ y adoptó una nueva concepción de los derechos de propiedad. Los recursos del subsuelo se convirtieron en la propiedad exclusiva del dueño del suelo, el cual podía explotarlos en adelante sin tener necesidad de *adjudicaciones especiales*. Más tarde, en 1892, la ley hizo posible la libre explotación del subsuelo por el superficialio sin requerir una concesión del gobierno, y leyes específicamente consagradas al petróleo, como la de 1901, confirmaron el derecho que tenía el dueño del suelo de extraer los hidrocarburos del subsuelo¹⁴. Esta ley de 1901 también permitió al gobierno mexicano dar concesiones a compañías privadas en zonas pertenecientes a la nación. Posteriormente, la ley de 1909 confirmó al dueño de la superficie como propietario de todos los combustibles minerales y sustancias bituminosas del subsuelo¹⁵. De esta

manera el gobierno mexicano impulsó la adopción de las concepciones prevalecientes en Estados Unidos sobre la propiedad del suelo¹⁶, las cuales diferían no solamente de las concepciones españolas, sino también de la legislación francesa, en la cual la "nación" se reserva la propiedad del subsuelo¹⁷. Este nuevo marco legal tendrá una importancia capital para el nacimiento y el desarrollo de la industria petrolera en México, ya que el gobierno de la época estaba convencido que el país no tenía los medios tecnológicos necesarios para la organización de una industria petrolera moderna.

Ciudadanos y compañías de Estados Unidos y Gran Bretaña, países en los cuales el petróleo comenzaba a ocupar un lugar importante, aprovecharon las nuevas leyes para comprar o alquilar tierras y obtener concesiones de explotación en las regiones en las que habían detectado petróleo (las primeras concesiones fueron otorgadas en 1906). Esta situación tuvo consecuencias posteriormente, ya que todas esas leyes fueron utilizadas por las compañías petroleras en su confrontación con el gobierno mexicano¹⁸.

El inicio de la producción comercial data de 1901, en la región de Ébano-Pánuco¹⁹. Progresivamente una industria petrolera se desarrolló en México con base en leyes favorables a los intereses extranjeros, en la cesión de campos petroleros conocidos y de vastos territorios por explorar a compañías americanas e inglesas, reservándoles condiciones fiscales muy favorables²⁰. En unos pocos años, las compañías petroleras construyeron verdaderos imperios en México: compraron enormes cantidades de tierra y adquirieron derechos para explotar el subsuelo de territorios inmensos. Alrededor de 90 por ciento de los terrenos explorados hasta la nacionalización de 1938 eran de propiedad extranjera y fueron adquiridos antes de 1917.

En un principio, la explotación petrolera fue asumida por empresarios individuales como Edward L. Doheny o Weetman Pearson. Sólo más tarde la producción petrolera de México interesó a las compañías internacionales (la Shell llegó en 1912 y la Standard Oil en 1917). Después del primer auge petrolero que situó a México en el segundo lugar entre los productores del mundo, las dos compañías de los pioneros fueron cedidas, respectivamente, a la Royal Dutch/Shell y a la Standard Oil of New York. Hacia 1925, estas últimas controlaban la mayor parte de la industria petrolera mexicana y fueron ellas, convertidas en poderosas multinacionales, las que se confrontaron con el gobierno mexicano en el momento de la nacionalización de 1938.

3. El cuestionamiento progresivo de los derechos de propiedad privada sobre los recursos del subsuelo

El Artículo 27 de la Constitución de 1917 restableció a la nación como la única poseedora de las riquezas del subsuelo, aboliendo de esa manera los derechos adquiridos por las compañías extranjeras durante el Porfiriato, tanto en lo que respecta a las minas como a los yacimientos de petróleo.

Pasaron varios años, sin embargo, antes de que la Constitución fuera aplicada y de que la legislación porfirista fuera realmente cuestionada. Después de la promulgación de la Constitución, en 1917, el proceso comenzó con el decreto de 1918 y la ley de 1925, pero las compañías se consideraban suficientemente fuertes como para pensar que podrían conservar los derechos de propiedad y las concesiones adquiridas bajo la administración de Porfirio Díaz. Esto explica por qué la producción continuó aumentando y dio lugar al primer gran auge petrolero que conoció México, a principios de la década de 1920.

Fue con base en una estrategia "gradualista" como los gobiernos surgidos de la Revolución intentaron recuperar los recursos petroleros. Esta recuperación requirió un poco más de dos décadas, entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la Nacionalización de 1938, período durante el cual la producción petrolera pasó por una aceleración rápida de la producción y de las exportaciones (1914-1921) y declinó después progresivamente. Las fuerzas revolucionarias intentaron modificar el estatuto legal de la industria petrolera, sobre todo cuando el petróleo se convirtió en un elemento estratégico para los aliados y cuando los precios aumentaron considerablemente (lo habían hecho desde 1914). En forma paralela, un nuevo pensamiento respecto a la explotación del petróleo comenzó a elaborarse y a traducirse en nuevas políticas. *El Boletín del Petróleo* que publicaba el Departamento del Petróleo del Ministerio de la Industria promovió un nuevo enfoque de la explotación petrolera fundada sobre una mayor responsabilidad del Estado. Desde el primer número de esta publicación se podía leer que el petróleo debería ser considerado como una gran riqueza, pero de carácter agotable, razón por la cual el Estado debía cuidar su conservación y su mejor utilización²¹. Ese petróleo debía, según las concepciones del mencionado Boletín, satisfacer en primer lugar al mercado interno y solamente de manera accesoria el mercado internacional; su papel era apoyar la industrialización del país y la construcción de una industria petrolera mexicana susceptible de promover un desarrollo tecnológico propio.

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, los gobiernos que se sucedieron elaboraron una estrategia en dos direcciones: hacer reconocer los derechos y la soberanía de la nación a los inversionistas extranjeros e incrementar los ingresos fiscales. Esos dos aspectos se encontraron ligados ineluctablemente: aceptar las medidas fiscales consistía para las compañías un reconocimiento de las disposiciones constitucionales respecto a la propiedad de los recursos del subsuelo.

Para llevar a la práctica esa estrategia jurídica y fiscal, el gobierno se dotó de especialistas para recoger las informaciones estadísticas, vigilar la industria petrolera, proponer leyes para la regulación de esta última y elaborar métodos de imposición de las exportaciones. Fueron creadas así, a partir de 1915, la Comisión Técnica del Petróleo, la Oficina Técnica del Petróleo y el Departamento del Petróleo, arriba mencionado. Esta construcción progresiva de una competencia técnica se manifestó inmediatamente en el campo fiscal. En 1917, el presidente Carranza decretó un nuevo impuesto ad valorem de 10% sobre todas las exportaciones de petróleo. Las compañías se opusieron a este nuevo impuesto arguyendo que los contratos que habían firmado anteriormente las eximían de todo impuesto de importación o de exportación.

El 19 de febrero de 1918, un decreto importante en materia petrolera creó una *royalty* de 5 por ciento sobre la producción total. Este decreto profundizó la confrontación entre el gobierno mexicano y las compañías petroleras, ya que éstas en adelante deberían obtener una concesión para poder continuar explotando los yacimientos adquiridos en la época de Porfirio Díaz. Para el gobierno americano se trataba claramente de una tentativa para que las compañías entregaran los títulos de propiedad adquiridos antes de 1917 a cambio de concesiones gubernamentales. Un nuevo registro de las propiedades petroleras fue exigido para poder explotar el subsuelo, sin el cual podrían ser "denunciadas" por terceros. La respuesta de las compañías y del gobierno americano fue inmediata: considerando que ese decreto constituía un primer paso hacia la nacionalización, rechazaron la nueva legislación y acusaron al gobierno mexicano de pretender confiscar los derechos adquiridos sobre el suelo y el subsuelo.

Detrás de las cuestiones fiscales, aparecía con claridad el problema central: "Las compañías petroleras se sentían concernidas principalmente por la validez de sus derechos preconstitucionales de propiedad privada y sólo secundariamente por las imposiciones fiscales"²². Para las compañías petroleras el hecho de rechazar el pago de las *royalties* tenía un sentido preciso: no aceptar reconocer el principio de los derechos de propiedad de la nación mexicana sobre los yacimientos. Esto era muy claro:

Ya bajo el gobierno del presidente Carranza: "Las empresas petroleras se negaban a pagar al gobierno rentas y regalías por sus tierras. Las rentas y regalías, distintas de los impuestos, habitualmente se pagan al dueño de la propiedad, mientras que los impuestos se pagan al gobierno. Las compañías temían que si pagaban esas rentas y regalías, el gobierno afirmaría más tarde que había habido una aceptación de la propiedad nacional del subsuelo"²³.

En 1925 se desarrolló un escenario idéntico. El presidente Calles promulgó una ley que reglamentaba la parte relativa al petróleo del Artículo 27 de la Constitución. Las compañías extranjeras rechazaron someterse a esa reglamentación: objetaron que la

ley era retroactiva, que las concesiones obtenidas en la época de Porfirio Díaz eran a perpetuidad (mientras que la ley de 1925 consideraba que sólo habían sido otorgadas por cincuenta años) y que, además, el legislador no reconocía sus derechos sobre los terrenos comprados antes de 1917. El gobierno estadounidense apoyó inicialmente a las compañías extranjeras, pero en 1927, conjuntamente con el congreso, optó por una política de apaciguamiento. Fue nombrado un nuevo embajador (Dwight Morrow) y se trató de llegar a un acuerdo con el gobierno mexicano. El gobierno estadounidense, en desacuerdo con las compañías petroleras, admitió que sus títulos de propiedad no les otorgaban la propiedad del subsuelo.

La Ley del Petróleo, emanada de la reforma de 1928, daba seguridades a las compañías petroleras en cuanto a sus actividades en México, pero pretendía también hacerles respetar la Constitución obligándolas a intercambiar sus antiguos títulos de propiedad contra "concesiones confirmatorias". Para ello, sólo deberían demostrar que estaban realmente en propiedad de los terrenos en cuestión y que en ellos habían realizado inversiones encaminadas a producir petróleo. A esto último se llamó un "acto positivo", con una definición amplia: desde perforaciones hasta haber comprado la tierra con la intención declarada de llevar a cabo una producción. La nueva ley no molestaba en nada los intereses de las compañías, tal como lo comprendió el embajador Morrow. Este embajador, como más tarde el embajador Daniels en el momento de la nacionalización, comprendió que los intereses de su país no debían necesariamente confundirse con los intereses de los petroleros. Probablemente las compañías extranjeras hubieran podido quedarse en México, de haber seguido la vía que les indicaba el embajador Morrow:

Para Morrow, aparte de tratarse de un acto soberano de un Estado, como lo es el de dictar sus propias leyes, no había ningún problema en el nuevo orden jurídico por el que los petroleros debieran reclamar. *Lo que les debía interesar era el petróleo, la producción, no la propiedad de las tierras en las que se escondía ese estratégico recurso natural.*²⁴

Esa actitud, clarividente y bien informada sobre los aspectos centrales del negocio petrolero, no era compartida por todos los responsables en el gobierno estadounidense. La posición más común era considerar que la Constitución de 1917, al regresar a la nación el dominio sobre la tierra y sobre las riquezas del subsuelo, negaba los derechos de propiedad que las compañías extranjeras habían adquirido antes de la Revolución y que se trataba de una legislación que abría la vía a una confiscación pura y simple.

4. Los impactos del cambio institucional formal

Después de 1922, la producción petrolera de México comenzó a declinar a causa de varios factores: los viejos yacimientos se encontraban agotados y evidenciaban los efectos de la sobreexplotación; no se descubrían nuevos yacimientos; las inversiones petroleras caían de manera dramática y las reservas se encontraban en vías de un rápido agotamiento²⁵. Las compañías se interesaban en otros países, como Venezuela y en otros lugares más seguros que México. Venezuela adoptó en 1922 una ley favorable a los intereses de las compañías y, en consecuencia, las inversiones de Estados Unidos y la producción petrolera de ese país aumentan a un ritmo muy rápido.

Si bien es cierto que distintos factores como los mencionados se encuentran en el origen de la caída de la producción petrolera mexicana a partir de 1922, el establecimiento de un nuevo marco legislativo y los conflictos Estados-compañías alrededor de los derechos de propiedad sobre los recursos petroleros ocupó un lugar capital. Ya en los primeros meses de 1917, cuando empezó a conocerse el contenido del Artículo 27, una compañía tan importante como El Águila (británica): “[...] decidió posponer todos los planes de expansión [...] resolvió no rentar más terrenos y no emprender ningún trabajo nuevo. Los gastos de capital deberían ser recortados y los administradores deberían continuar solamente los proyectos de construcción en curso”²⁶.

Cuando las compañías comprendieron que el gobierno mexicano aplicaría tarde o temprano los principios de la Constitución, su única preocupación fue extraer y exportar el máximo de petróleo para recuperar lo más pronto posible sus inversiones y financiar sus futuras operaciones. Así procedieron, a menudo ignorando medidas de conservación y de protección de pozos y campos.

Trabajos recientes han pretendido “revisar” la historia argumentando que las compañías petroleras se fueron, no porque se vieran presionadas por el nuevo marco institucional formalmente constituido y por la voluntad de los gobiernos post-revolucionarios de llevarlo a la práctica, sino por otras razones (Stephen Haber, Noel Maurer, Armando Razo, 2004). Su salida obedecería a una racionalidad basada en análisis geológico-económicos, no por el cambio institucional formal cristalizado en la Constitución de 1917. Se habrían ido simplemente porque ya no podían sacar más petróleo con las condiciones y tecnologías de la época. Según esos autores, su análisis sería válido cuando se trata de compañías que pueden defenderse de las instituciones formales del país receptor porque tienen el respaldo de su gobierno y pueden defender sus intereses mediante mecanismos informales de contacto y negociación ante gobiernos y determinados actores.

Ante esos puntos de vista es conveniente dejar planteadas cuando menos algunas preguntas y consideraciones:

- ¿No produjo realmente temor a las compañías el cambio formal que tuvo lugar en los derechos de propiedad, cuando poseían enormes cantidades de tierras adquiridas en un momento en que las leyes les otorgaban la propiedad sobre la superficie y sobre el subsuelo? Es cierto que existía una enorme asimetría entre el gobierno mexicano y los gobiernos que podían apoyar a las compañías pero, entonces: ¿por qué las compañías alegaron tanto la no retroactividad de disposiciones legales que no regían cuando obtuvieron propiedades y concesiones?
- Si las compañías ya no podían sacar más petróleo con las condiciones y tecnologías de la época, a pesar de que continuaron invirtiendo, ¿por qué entonces, con un menor nivel de desarrollo tecnológico y de recursos financieros, Pemex pudo incrementar la producción y satisfacer una creciente demanda interna después de la salida de las compañías?
- Cierto es que la producción mexicana requirió varios años para recuperar los niveles máximos alcanzados a principios de los años veinte. De hecho, ello fue posible hasta la década de 1970. Pero es preciso recordar que México había sido expulsado del mercado internacional y que su producción sólo estaba destinada a aprovisionar un mercado interno que tuvo una expansión vertiginosa. Ya no se necesitaba incrementar la producción a los niveles de inicios de la década de 1920. S. Haber *et al.* deberían complementar su análisis con lo que sucedió con la producción después de la nacionalización.
- Si estaba tan claro que ya no había petróleo en México, ¿por qué la nacionalización?, ¿por qué tanto pleito por un petróleo que se iba a agotar pronto?, ¿la nacionalización respondió únicamente a una racionalidad política de tipo nacionalista? Una vía de respuesta es que también el gobierno mexicano actuaba con una racionalidad geológica y económica, pero distinta a la de las compañías. La racionalidad de las compañías estaba relacionada con el mercado mundial, las exportaciones, los precios internacionales del petróleo y la búsqueda de zonas petroleras más favorables desde el punto de vista geológico y político. La racionalidad del gobierno mexicano tenía que ver con el desarrollo del mercado interno, vinculado a un desarrollo "hacia dentro". Las referencias económicas (cálculo económico, eficiencia, rentabilidad, etc.) eran completamente diferentes: había que poner energía barata para la industrialización, la urbanización, etc., y Pemex se encargó de ello.
- Las disposiciones e instituciones formales contaron porque fue con base en ellas como el gobierno mexicano pudo hacer efectivas la propiedad y la soberanía sobre los recursos del subsuelo. Son esas mismas disposiciones las que han impedido, por cierto, el regreso de las compañías al territorio mexicano desde 1938. El mercado mundial se cerró al petróleo mexicano y México se cerró a la inversión extranjera.

- Por último, es interesante confrontar los resultados recientes de las investigaciones de Haber con lo que expresaba en un libro anterior:

El debate sobre la propiedad de los minerales de la nación y la riqueza petrolera a saber si los recursos eran parte del patrimonio nacional, como lo proclamaba la Constitución de 1917, o si pertenecían a las grandes compañías extranjeras que detentaban el título sobre la superficie [...] *tenía mucho qué ver con el cambio de las operaciones de las compañías petroleras hacia otros países fuera de México.* [...] El resultado final fue que la producción mexicana de petróleo cayó dramáticamente durante los años veinte [...] En 1932 México produjo sólo 33 millones de barriles de petróleo; un mero 18% del monto producido en 1922²⁷.

Por lo expuesto hasta aquí, se puede afirmar que, después de la promulgación de la Constitución de 1917, los gobiernos buscaron afirmar la soberanía definiendo nuevas reglas del juego para la industria petrolera, una industria estratégica para el desarrollo. En el marco legal en el cual nació la industria petrolera, las compañías extranjeras estaban acostumbradas a adquirir tierras o a alquilarlas en condiciones ventajosas, a considerar como su propiedad las reservas encontradas, a decidir los niveles de producción y de exportación de manera autónoma y a ser objeto de bajas tasas de imposición fiscal: Cuando se trató de hacer funcionar la industria petrolera, según procedimientos que tomaran en cuenta la soberanía y los intereses del país, las compañías no supieron comprender ni esos intereses ni los suyos propios, considerados en una perspectiva de largo plazo. La actitud de las compañías contribuiría al fracaso de un proceso puramente normativo y reglamentario²⁸: desembocaría en la nacionalización y en la construcción del Modelo Mexicano de Organización Petrolera que abordaremos más adelante.

Varias preguntas permanecen abiertas sobre las posibilidades reales que tuvieron el Estado mexicano y las compañías petroleras internacionales, entre las décadas de 1920 y 1930, para ponerse de acuerdo sobre otra forma de organización y funcionamiento de la industria petrolera, más cercana de lo que se considera hoy en día un marco moderno para el desarrollo de la industria petrolera. Ese marco se encontraba en el espíritu y en la letra de la Constitución de 1917: si las compañías hubieran estado realmente interesadas en explorar y en explotar el petróleo, con garantías para realizar esas operaciones, con ganancias adecuadas, esa Constitución disponía de un sistema que combinaba la propiedad pública, en el sentido de "libre propiedad del estado", y las concesiones²⁹. Sin embargo, las compañías no aceptaron reconocer una cuestión central: la soberanía del Estado mexicano. Sesenta años después de la nacionalización, México permanece como uno de los pocos países a los que las compañías internacionales no han regresado para explorar y explotar hidrocarburos.

III. El modelo mexicano de organización petrolera (MMOP): Una combinación de derechos de propiedad pública con un monopolio de estado sobre el conjunto de la industria petrolera

La Constitución de 1917 permitió al Estado cuestionar los derechos de propiedad de los terratenientes y de las compañías petroleras, pero no puso en tela de juicio el derecho del capital a participar en la actividad económica. ¿Por qué, entonces, el Estado, además de expropiar los bienes de las compañías petroleras, debía él mismo asumir todas las tareas de la industria petrolera, “del pozo a la bomba de gasolina”?

El cuestionamiento de la herencia institucional porfirista sobre los derechos de propiedad del suelo y del subsuelo no debía necesariamente conducir a la salida de las compañías de México y menos aún al establecimiento de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. Esta evolución no estaba inscrita en el Artículo 27 de la Constitución. La nacionalización de 1938 fue el resultado de otra lógica que, en respuesta a la actitud de las compañías, llevó a la radicalización del Estado. Éste pasaría de la reivindicación de los derechos del subsuelo para la nación a reivindicar para sí mismo el monopolio sobre todas las actividades de la industria petrolera. Como lo muestran diversas experiencias históricas, la propiedad de la nación sobre los recursos petroleros es compatible con diferentes modalidades de valorización de los recursos, incluida en ellas la participación de capitales privados nacionales y extranjeros, bajo diferentes formas de concesión y contratación y diversas figuras jurídicas. Ese monopolio, en el caso de México, resultó indispensable como un elemento de consolidación del Estado surgido de la Revolución y de un determinado modo de desarrollo. A partir de ahí, el tipo de relaciones que se instauró en la economía, la política y la sociedad contribuyó, efectivamente, a un crecimiento a tasas importantes y sostenidas a lo largo de varias décadas. Pero esas relaciones contribuyeron también a la creación de distorsiones y carencias en la industria petrolera misma, en las características del aprovisionamiento energético y en el tipo de vínculos que se establecieron de manera duradera entre los actores participantes en el funcionamiento de las industrias energéticas: gobierno-empresas; empresas-sindicatos; empresas-consumidores; empresas-proveedores.

Los puntos que se desarrollarán, en la medida de la extensión de este trabajo, son los siguientes:

1. El proceso que llevó a la nacionalización petrolera permitió definir claramente la cuestión de los derechos de propiedad, en la industria petrolera y en el resto de la actividad económica, así como los papeles respectivos del Estado y de los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros. El Estado, habiéndose afirmado y reforzado en la confrontación con las compañías petroleras, pudo avanzar en el proceso de cambio institucional que le permitió enmarcar la actividad económica y el crecimiento. El "desarrollo orientado hacia el interior" pudo desenvolverse, así, en un marco favorable de estabilidad institucional.
2. La nacionalización, es decir, el reconocimiento de los derechos de propiedad de la nación, abrió el camino a la creación de una entidad pública que se convirtió en un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera.
3. Hubo, sin duda, argumentos económicos para justificar el establecimiento de ese monopolio de Estado (los factores que conducen normalmente a la concentración y a la integración vertical en la industria petrolera), pero fue sobre todo una racionalidad y lógica de tipo político lo que precedió su conformación. En el contexto de la época, la única manera de asegurar la viabilidad y la continuidad de la empresa pública petrolera, que no disponía ni de los recursos ni de la superficie tecnológica y financiera de las compañías internacionales -y que nacía en un entorno hostil- consistió en proporcionarle todo el apoyo del Estado que la había creado. En contrapartida, la empresa pública se convirtió en un instrumento de la política gubernamental y en una entidad subordinada a los objetivos del Estado.

1. El Estado surgido de la Revolución Mexicana y las nuevas lógicas institucionales y políticas que enmarcaron el desarrollo

La Revolución Mexicana eliminó restricciones económicas y sociales que pesaban sobre el desarrollo, al mismo tiempo que abrió la vía a cambios profundos en el entorno institucional. El Estado cristalizó nuevas alianzas cuya complejidad se ponía en evidencia por el tipo de derechos de propiedad que protegía o que combatía: protegía la propiedad privada, así como los derechos de los capitalistas y de los trabajadores, particularmente industriales, pero desposeía a los terratenientes (incluidas las compañías petroleras) de los derechos sobre el suelo y el subsuelo obtenidos durante el porfiriato.

Para fortalecer su papel en la economía, la Constitución de 1917 había dotado al Estado de una dominación sobre las relaciones de propiedad que utilizaría para situarse en el centro de la actividad económica. En ese marco, la participación de los capitales privados, nacionales y extranjeros era posible en tanto aceptaran las nuevas reglas del juego y el papel central del Estado en el desarrollo económico. El comportamiento de las compañías petroleras, que habían heredado privilegios sobre los derechos de

propiedad y exenciones fiscales y pretendían perpetuar esa situación respecto al nuevo marco institucional y la soberanía de México, iba a permitir al Estado mexicano hacer que todos los agentes reconocieran su nuevo papel en el desarrollo económico.

Respecto a los capitales extranjeros, se trataba de buscar nuevas reglas del juego, al mismo tiempo que se aceptaban las restricciones que la geografía y el retraso económico imponían al país: los capitales extranjeros eran necesarios, pero debían aceptar el papel del Estado respecto a los procesos económicos. Se trataba, fundamentalmente, de redefinir los términos sobre los cuales las compañías petroleras podrían trabajar en México y no de un rechazo de la participación extranjera en el desarrollo económico³⁰. Fueron esos nuevos términos los que las compañías petroleras no quisieron aceptar, es decir, reconocer las leyes mexicanas y la soberanía del Estado. Al proceder de esa manera se equivocaron de estrategia y de época. Esas compañías hubieran podido situarse en el terreno que les indicaba el Embajador Morrow, al cual se aludió más arriba. De esa manera hubieran podido, probablemente, continuar sus actividades en México. Pero no quisieron admitir que, en adelante, deberían inscribir sus actividades en el marco de nuevas reglas³¹ y que se encontraban ahora frente a un Estado que buscaba ante todo afirmarse y asegurar un papel nuevo en la actividad económica. Frente a esa actitud de las compañías, el resultado ineluctable sería la expropiación de sus bienes y su salida de México³².

La perspectiva del presidente Cárdenas era muy clara, en el momento mismo de la nacionalización del petróleo: "Debemos expresar que el Estado, al hacer uso de la ley de Expropiación, es porque se ve obligado a ello; que los industriales establecidos en el país sepan que el actual Gobierno desea seguir contando con la cooperación del capital privado así sea nacional o extranjero"³³.

Ni lo que se podría llamar la "corriente revolucionaria principal" (es decir la de los ganadores, Carranza, Obregón y Calles), ni los gobiernos emanados de ella, se oponían al capitalismo o a la propiedad privada. Su objetivo era eliminar los obstáculos a la competencia y a la libre empresa, representados por los privilegios otorgados a una minoría por la dictadura porfirista. Las excepciones otorgadas a las compañías petroleras no podían ser toleradas por el Estado mexicano.

¿Por qué el Estado, una vez que las compañías fueron expropiadas, no permitió más la participación de los capitales privados en la industria petrolera? El Estado no podía quitarles los recursos del subsuelo a los terratenientes y a las compañías para ofrecer enseguida la industria petrolera a una burguesía nacional de la cual podía temer una alianza con aquellas fuerzas y, tomando en cuenta su debilidad, una subordinación a sus intereses. Después de la nacionalización fueron consideradas diferentes modalidades para permitir la participación privada, pero fracasaron. La exclusión de los capitales privados de la industria petrolera tendría consecuencias sobre otros sectores: la inversión extranjera directa no llegó masivamente al país sino hasta dos o tres décadas después de la nacionalización.

2. La instauración de un nuevo marco institucional de conjunto y la construcción del Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP)

El nuevo sistema político encontraba, así, su fundamento en un nacionalismo que buscaba recuperar la propiedad y el control de la nación sobre sus riquezas económicas y, a partir de ahí, orientarse hacia un proyecto de desarrollo bajo el impulso de un Estado capaz de dominar los derechos de propiedad, en el marco de un conjunto de instituciones nuevas que abrieran la vía a otra dinámica del desarrollo.

Así como el nuevo Estado, después del período armado de la Revolución, tomó progresivamente el control político de la sociedad, también se dotó de los instrumentos para tomar el control de la economía. Esto se llevó a cabo a partir de instituciones creadas desde las décadas de 1920 y 1930. Hacia el fin de la década de 1920 y principios de la de 1930, habían tomado las riendas “gobiernos institucionalizadores”, retomando la expresión de Arnaldo Córdoba, los cuales se consagraron a fundar instituciones en particular en el campo económico y financiero. A esos años se remontan también los primeros esfuerzos para tomar el control del abastecimiento energético mediante una empresa pública (Petromex), creada para el aprovisionamiento del mercado interno. En el campo de la energía eléctrica el primer intento de control federal de la producción y de la distribución se llevó a cabo con una primera iniciativa para la creación de lo que se convertiría más tarde en la Comisión Federal de Electricidad.

En lo que respecta al petróleo, después de la nacionalización de 1938 se instauraron progresivamente reglas de funcionamiento para una industria que estaría en estrecha simbiosis con el tipo de desarrollo que se adoptó durante varias décadas. Se trataba de una nueva construcción institucional y de una nueva forma de organización de la industria petrolera, el Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP).

2.1. Una nueva forma de organización de la industria petrolera: el Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP)

De entrada conviene destacar algunas líneas para el análisis para una mejor comprensión de la herencia histórica que pesa sobre las evoluciones en curso del sector energético en su conjunto.

- Dos aspectos interesarán particularmente: los derechos de propiedad y la forma específica de organización que tomó progresivamente la industria petrolera.
- Una pregunta estará presente a lo largo de este análisis: ¿de qué manera se construyó progresivamente esa combinación particular de derechos de propiedad de los recursos petroleros (“propiedad de la nación”) y de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera que constituye el núcleo del MMOP?

Esta combinación continúa teniendo una fuerte presencia en la evolución de la industria petrolera de México y del conjunto del sector energético. Para algunos en México, el MMOP es una modalidad insuperable de la gestión petrolera y un modelo para el conjunto del sector energético. Como esa forma particular de organización de la industria petrolera dio lugar a un largo período de crecimiento, toda desviación o abandono deben ser corregidos para que el petróleo desempeñe plenamente su papel. En esa perspectiva, la importancia del petróleo supera los aspectos puramente económicos y se sitúa en el terreno político y de la cohesión social³⁵.

- La hipótesis que se ha esbozado es que esos dos elementos se sitúan en dos ámbitos distintos y tienen diferentes implicaciones. El primero materializó en su momento (Constitución de 1917) una de las más importantes aspiraciones de la sociedad mexicana en su búsqueda de un desarrollo autónomo; el segundo contribuyó a la construcción de un modelo de desarrollo específico. Así, los derechos de propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo corresponden a una dimensión institucional coherente con la viabilidad de la nación mexicana, mientras que el componente "monopolio de Estado" es consistente con un modo de desarrollo específico y fechado que entró en una fase de agotamiento desde la década de 1970.
- Es preciso distinguir, entonces, por un lado, instituciones que pueden ser consideradas como inherentes a la soberanía y a la viabilidad de la nación mexicana y, por otro lado, instituciones atadas a un modo de desarrollo específico en el curso de un período determinado. Algunos elementos institucionales del segundo tipo se convirtieron muchas veces en normas inamovibles muy difíciles de ser relativizadas históricamente y de ser cambiadas. En ello se encuentra una parte de la dificultad para avanzar en necesarias reformas institucionales y regulatorias en nuestro país.

2.2. De la propiedad de la nación sobre los recursos al poder conferido al Estado para el desarrollo de esos recursos

En el caso de México se impuso una interpretación de la propiedad pública de los recursos del subsuelo que dio al Estado una intervención exclusiva en la industria petrolera. Es interesante constatar que en teoría y en práctica la afirmación de la propiedad pública, que no debe ser confundida con la propiedad del Estado, no excluyó en muchos otros países la participación privada a través de sistemas de concesiones o de otras figuras jurídicas.

El Artículo 27 de la Constitución de 1917, no excluía, en su versión original, la posibilidad de concesiones. Afirmaba en su cuarto párrafo, efectivamente, el "dominio directo" de la nación sobre todos los minerales y sobre todas las sustancias del subsuelo: "Co-

responde a la nación el dominio directo de todos los minerales o substancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como [...] el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos”.

Ese artículo agregaba, sin embargo, en su sexto párrafo, que en esos campos:

*[...] el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes*³⁶.

Es importante señalar que la Ley Petrolera de 1925 y su Reglamento, los primeros instrumentos jurídicos elaborados al amparo de la Constitución de 1917, instauraron un sistema de concesiones sobre la base de los principios contenidos en el Artículo 27 Constitucional. Esas concesiones podían ser otorgadas a mexicanos o a extranjeros que reunieran las condiciones legales y reglamentarias requeridas. Así, si efectivamente la ley reafirmaba el dominio directo de la nación sobre los recursos del subsuelo y la exigencia de que las actividades necesarias para la explotación y valorización del petróleo fueran autorizadas por una concesión del gobierno federal, estipulaba también que esas autorizaciones podían ser otorgadas tanto a mexicanos como a extranjeros. En el Artículo 8 de esa Ley quedaba establecido con claridad que se otorgarían concesiones de explotación después de ser solicitadas, las cuales darían al concesionario el derecho de captar y de aprovechar el petróleo ³⁷.

Las leyes petroleras que vendrían después no volvieron a hacer referencia a esas disposiciones legales. Así, según la ley de 1958, la secretaría correspondiente debía otorgar autorizaciones de manera obligatoria sólo a Pemex. En lugar de concesiones de explotación, fue establecido un sistema de asignación de terrenos, el cual consistía en el acto a través del cual el Estado otorgaba a Pemex la autorización de explorar y explotar el subsuelo de ciertos terrenos. En la más reciente Ley reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del petróleo (mayo 1995) se puede leer en su Artículo 5: “La Secretaría de Energía asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras”.

Un personaje clave de la construcción de Pemex, don Antonio J. Bermúdez, director general durante 12 años (1946-58) veía de manera muy clara la ampliación del campo de la nacionalización: de la propiedad sobre los recursos al poder conferido al Estado para el desarrollo de esos recursos. Así:

La nacionalización consiste no solamente en la propiedad del subsuelo conferida legalmente al Estado, sino que también otorga a éste la autoridad para desarrollar la explotación de todo el petróleo y el gas contenidos en él, desde la producción de petróleo crudo y de gas, pasando por el procesamiento, hasta la distribución y venta de productos derivados y refinados. El desarrollo de la industria petrolera de México está siendo llevado a cabo dentro del marco político-legal de esa nacionalización³⁸.

La organización de la industria petrolera se convirtió así en una parte integrante de la estructura y de la organización del Estado mexicano. Para ello existen razones propiamente jurídicas. Son las leyes reglamentarias las que hacen posible la realización de los principios contenidos en los artículos de la Constitución. En ese sentido, los principios sobre la propiedad son considerados inseparables de las reformas y de las leyes que consagran la intervención del Estado en la industria petrolera.

2.3. El monopolio de Estado: la definición de la industria petrolera y petroquímica básica como un campo de interés público, estratégico y exclusivo

Para explicar el establecimiento de ese monopolio es preciso remitirse, una vez más, a la naturaleza del Estado mexicano. El Estado surgido de la Revolución no es liberal; es un Estado que se propone intervenir directamente en los procesos productivos y regular el conjunto del proceso económico. Para construir ese monopolio se apoya en la propiedad de los recursos del subsuelo y, sobre esa base, agrega todas las fases de la industria petrolera definidas como actividades estratégicas, de las cuales él es el agente exclusivo.

Resumiendo, el dispositivo es el siguiente:

- 1) De la propiedad de la nación se pasa a la propiedad del Estado, su representante jurídico y político. Enseguida, el gobierno federal representante del Estado y de la nación misma, es el único habilitado para decidir de manera autorizada lo que conviene a la nación y a sus intereses. En toda la secuencia: nación, Estado, gobierno federal, Pemex, hay confusiones semánticas que resultan significativas: Los incesantes cambios a la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, realizados en distintas épocas, han originado una confusión de términos. Las palabras 'nación', 'Estado', 'sector público', 'gobierno federal', aunque tienen técnicamente un significado preciso, deben entenderse, en un esfuerzo analítico de comprensión, como sinónimos, significando el titular o depositario del gobierno federal, o las dependencias de éste que tengan a su cargo la función específica.

- 2) La industria petrolera es de utilidad pública³⁹ y prioritaria sobre cualquier otra utilización de las tierras.
- 3) El Estado se encarga de hacer efectivo ese carácter prioritario, asumiéndolo de manera exclusiva. El principio del monopolio es el elemento central del dispositivo⁴⁰ y se instaura con las reformas del Artículo 27, introducidas el 9 de noviembre de 1940, mediante las cuales se agregó al párrafo 6 lo siguiente: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en la que la Nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos".

El monopolio se vio reforzado con las adiciones que se efectuaron en enero de 1960. Como quedó asentado en la exposición de motivos, el propósito de la reforma era sustraer totalmente la explotación petrolera del régimen de concesiones o contratos. Con las adiciones efectuadas al texto original de la Constitución de 1917, ese párrafo 6 quedó de la siguiente manera: "Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, *no se otorgarán concesiones ni contratos*, ni subsistirán los que se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva". (El énfasis es mío.)

El principio del monopolio sobre la industria petrolera tiene en México, como consecuencia de esas reformas, un rango constitucional y se encuentra en la base de un sistema que permite al Estado tomar bajo su cargo todas las operaciones de la industria petrolera. Con razón puede entonces decirse, como lo hace José Domingo Lavín, que la mencionada modificación constitucional del Artículo 27 "Declaró industria de Estado a la industria petrolera"⁴¹.

Es el Estado, a través de Pemex, quien tomó a su cargo todas las operaciones de la industria petrolera, en un marco legal y reglamentario que cubría el derecho exclusivo de exploración y extracción de hidrocarburos, la asignación de los terrenos y todas las asignaciones relativas al desarrollo de las actividades petroleras. En lo que respecta a las relaciones con terceros, nacionales o extranjeros, Pemex podía concluir contratos de obra o de prestación de servicios, siempre y cuando la remuneración de esos servicios no implicara participaciones sobre los productos o sobre los resultados de las explotaciones: todas las remuneraciones deben efectuarse en especie. Fue así como los "contratos de riesgo" fueron proscritos hasta nuestros días de la industria petrolera mexicana⁴².

El monopolio de Estado sobre la industria petrolera se vio reforzado aún más cuando esta industria y otros 13 sectores de la actividad económica fueron declarados estratégicos. En esos campos, por definición, el Estado es un agente exclusivo, tal como el Artículo 28 de la Constitución lo dejó en claro, a través de las reformas del 17 de noviembre de 1982: "No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: [...]"

petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad [...]”.

El sector público tendrá a su cargo de manera exclusiva las áreas estratégicas señaladas por el artículo 28, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que requieran de su manejo. En efecto, con las reformas al artículo 25, que aparecieron en el Diario Oficial el 3 de febrero de 1983: “El sector público tendrá a su cargo, de manera exclusiva, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto de la Constitución, manteniendo siempre el Gobierno Federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan”.

2.4. La participación del sector privado —nacional y extranjero— y la definición de los límites de la industria petrolera nacionalizada

La relación con “terceros” ha sido a menudo una fuente de confusión: ¿en dónde trazar la frontera de la industria petrolera monopolizada por el Estado? Una voz autorizada, como la de don Antonio J. Bermúdez, consideraba que: “Tanto la ley del petróleo que se hizo efectiva en noviembre de 1940 y la que la reemplazó en 1941 permitió la inversión directa de capital privado por medio de contratos de exploración con ciudadanos mexicanos o con sociedades formadas enteramente por mexicanos”⁴³.

Otro investigador ha afirmado respecto a esa misma ley:

La ley de 1941 prohibió la participación extranjera en los contratos de explotación con Pemex. Sin embargo, el Artículo 47 de esa misma ley autorizaba la negociación de contratos de obra sin distinguir entre capital mexicano y extranjero. Se estipuló una ‘variante’ de ese tipo de contrato, en forma de un pago aleatorio basado en el valor del petróleo extraído. En 1952 el Procurador General de la República sancionó la constitucionalidad de esos contratos⁴⁴.

Los intereses extranjeros, sobre todo los de la industria petrolera estadounidense, estuvieron atentos a las evoluciones en ese campo. Se opusieron al otorgamiento de préstamos para que Pemex desarrollara sus actividades, pero estaban dispuestos a participar con inversiones directas en el desarrollo de la industria petrolera mexicana, siempre y cuando se hicieran cambios en la legislación⁴⁵. Para el gobierno mexicano, Pemex debía alcanzar la autosuficiencia: no debía asociarse con el capital extranjero ni aceptar ninguna inversión extranjera directa. El gobierno intentaba conseguir préstamos que no cuestionaran su monopolio de la gestión de la industria petrolera, pero durante años se enfrentó con un rechazo de parte del gobierno estadounidense que tomaba en cuenta de manera prioritaria las opiniones de las compañías expropiadas. Para éstas últimas, la única posibilidad de participar en el desarrollo de la industria petrolera era que se aceptara su regreso para invertir directamente en ella.

La definición de la industria petrolera en México, su ampliación o reducción, es el producto de las reformas al Artículo 27 y de las legislaciones reglamentarias sucesivas relacionadas con ese artículo: 1925, 1941 y 1958. Las evoluciones tecnológicas (entre las cuales se encuentra la aparición de la industria petroquímica), las relaciones contractuales con los particulares y los límites a la inversión extranjera también son elementos de esa definición.

2.5. Las tareas de Pemex⁴⁶ y la alianza que hizo posible la gestión y control de la industria petrolera integrada y monopolizada

Fue don Antonio J. Bermúdez quien dio la mejor definición de Pemex: un instrumento que permitiría al Estado organizar la industria petrolera y promover su desarrollo. Las funciones y objetivos de esa empresa pública eran muy claros, tanto en sus aspectos económicos como institucionales:

“Petróleos Mexicanos es una empresa pública que administra y tiene el control exclusivo sobre un sector nacionalizado de la economía mexicana. En este caso la nacionalización significa propiedad estatal de todos los recursos de petróleo y gas del país, los cuales son considerados de importancia básica para la economía nacional y el bienestar. Esa propiedad ha hecho posible que la explotación de esos recursos naturales haya sido orientada para servir directa y eficientemente el crecimiento industrial y del conjunto de la economía nacional. El objetivo, sin embargo, no es la acumulación de ganancias monetarias como en el caso de la empresa privada. Es la satisfacción de necesidades nacionales y el cumplimiento de un servicio nacional”⁴⁷.

Durante todo este período la industria petrolera se confunde con Pemex. El Estado le confió varias tareas en las cuales se mezclaron criterios, objetivos y resultados que superaron de lejos los que correspondían normalmente a una compañía petrolera, sin olvidar que también debería ser eso. Es decir, debía, además, perseguir sus objetivos propios: explorar nuevos campos, explotar los recursos conocidos, aumentar las capacidades de refinación y distribuir el petróleo refinado en el mercado interno. Unas cuatro décadas después, cuando México regresó al mercado internacional en la segunda mitad de la década de 1970, Pemex debió convertirse en una empresa exportadora, cuando desde su creación estaba dedicada enteramente al mercado interno.

Para el logro de todos esos objetivos y tareas, en la organización de la industria petrolera se impusieron relaciones especiales entre el gobierno, la dirección de Pemex y el sindicato de esa empresa. Para consolidarla, los dos primeros debieron negociar permanentemente con el sindicato hasta llegar a una cierta división del trabajo: el sindicato logró participar en el control de las tareas operativas y el gobierno conservó para sí, a través del control directo de la administración de Pemex, la dirección estratégica de la empresa. A ese acuerdo no se llegó sin conflictos y sin costos, pero el gobierno

garantizó el papel predominante de la industria petrolera en el sistema económico y político mexicano⁴⁸.

A las definiciones políticas e institucionales de Pemex se sobrepusieron, muchas veces de manera informal, definiciones y acuerdos sobre su papel y funciones. La corrupción y prácticas diversas toleradas e incluso promovidas por la administración de la empresa y por el mismo gobierno fueron el costo que se debió pagar para poder manejar una pesada administración vertical y un medio para disciplinar a los trabajadores de la industria, asociándolos e interesándolos, cuando menos a una parte de ellos, en las actividades productivas y comerciales de la empresa. De esa manera se logró cimentar la política de "dirigismo económico" del gobierno y, al mismo tiempo, reforzar la integración vertical de Pemex, más allá de los criterios de racionalidad técnica y financiera usuales en esa industria. De lo que se trataba era de garantizar el control administrativo y político del conjunto de la industria petrolera.

La industria petrolera coadyuvó así con otros sectores de la economía a la instauración de un sistema corporatista y clientelista⁴⁹ en el cual el partido preponderante, en franca simbiosis con los sindicatos oficiales, pugnaba por el control de lo que era considerado como "patrimonio de la nación". En la industria petrolera ese control pasaba por las modalidades de ingreso del personal a Pemex y por el "contratismo".

La organización de Pemex, en el marco del MMOP, aparece así como una alianza entre la burocracia sindical, la alta dirección de Pemex y de los gobiernos sucesivos surgidos del partido oficial. Esta alianza funciona como un elemento constitutivo de la organización de la industria petrolera en México, muchos de cuyos rasgos se mantienen aún⁵⁰. El papel del sindicato en el seno de esa alianza es capital para comprender el funcionamiento y los problemas del MMOP, en particular el de la transición hacia otro modelo de organización y de funcionamiento de la industria petrolera.

Ese sistema fue el que, a partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), intentaron enfrentar los "neoliberales". La consigna era luchar contra el crecimiento desmesurado del poder político y económico del sindicato. Muy rápidamente en los sistemas de contratación, tanto en Pemex mismo como en las compañías de servicios que trabajaban con Pemex, el sindicato perdió la posibilidad de imponer la contratación de una parte del personal; enseguida, fue impuesta la licitación pública para la asignación de los contratos; más tarde, Pemex recuperó también la gestión del conjunto de los préstamos administrativos al personal. Unos años después el gobierno del presidente Salinas iniciaría con el episodio conocido como el "quinazo", uno de los acontecimientos que coyunturalmente abrió el camino a las reformas que se dieron en la década de 1990⁵¹.

El marco en el cual evolucionaba la industria petrolera, tanto desde el punto de vista institucional como reglamentario, se encontraba agotado desde la década de 1970, a pesar del respiro pasajero del auge exportador que tuvo lugar a fines de ese periodo. Se trataba del agotamiento de una forma particular de organización y de funcionamiento de la industria petrolera, el MMOP se inserta en una economía que había entrado en una crisis profunda. El pensamiento y las formas de organización de ese modelo habían, sin embargo, influido de manera duradera el sector energético en su conjunto, sobre todo en el plano ideológico.

IV. Las implicaciones de un determinado marco institucional en la organización de las industrias del gas y de la electricidad

Se ha planteado aquí que el sector energético, tanto desde el punto de vista propiamente energético, como de la estructura, organización y desempeño de sus industrias, está directamente relacionado con la industria petrolera. De ahí la importancia de profundizar en la herencia de esta industria, cuyos marcos institucionales han influido no solamente a los del gas y la electricidad, sino también a otros vectores del desarrollo energético. Esos marcos están en un proceso de cambio institucional, con base en la idea que de los entornos institucionales, su calidad y características dependen en buena parte no sólo el desempeño del sector, sino también desarrollos de nuevos vectores de oportunidades tecnológicas. Este es el caso de un rubro que puede considerarse dentro de la búsqueda de alternativas, como por ejemplo el de la "producción distribuida" (tecnologías de producción eléctrica de pequeño tamaño situadas en lugares cercanos al consumo final e interconectados a la red de distribución eléctrica). Para estos desarrollos también los marcos institucionales y regulatorios muestran carencias e insuficiencias en relación a otros países, inclusive latinoamericanos como Argentina⁵².

1. El gas natural

Contrariamente a las concepciones -hasta hace poco tiempo bastante generalizadas en México- que consideraban al gas natural sólo como un producto fatalmente ligado al petróleo⁵³, éste se convirtió en una opción que demanda un desarrollo específico por sus cualidades económicas, energéticas y ambientales. De hecho, un nuevo marco reglamentario se ha venido instaurando desde la década de 1990 para promover el desarrollo de este recurso y su utilización, así como para atraer capitales privados.

Es en la década de 1940, cuando se inicia realmente el aprovechamiento del gas natural, primero para su reinyección en yacimientos y posteriormente en otros usos industriales, de manera particular en Monterrey, al intensificarse la exploración en el norte

del país y el transporte de gas proveniente de Estados Unidos. Poco a poco Pemex asume más responsabilidades en la producción y aprovisionamiento de gas, a lo largo de las décadas de 1950 y 1960, en parte por el incremento de la producción de petróleo y también por los esfuerzos hechos en el gas no asociado.

Desde fines de la década de 1950, México se convirtió en exportador de gas a Estados Unidos, una situación que se pensó se mantendría, sobre todo después de los descubrimientos hechos durante la década de 1970 y el incremento vertiginoso que tuvo la producción de petróleo. El desarrollo del gas natural estuvo también vinculado al que tuvo la petroquímica, a partir también de la década 1960. Ese desarrollo y el de toda la infraestructura que requiere se vio, sin embargo, subordinado a las prioridades relacionadas con la exploración y explotación del petróleo crudo. Durante esos años, aunque aumentaron las reservas, la producción y el consumo de gas natural, no se planteó realmente la necesidad de revisar los marcos institucionales y regulatorios. La relación entre la propiedad pública de los hidrocarburos y el monopolio estatal para la gestión de esos recursos se presentaba en México como una evidencia. El marco legal aplicable era el que se derivaba del Artículo 27 Constitucional y la ley reglamentaria de ese artículo en el ramo del petróleo.

Fue hasta la expedición de una nueva ley reglamentaria de ese artículo en materia de gas natural no asociado (mayo 1995) cuando las cosas empezaron a cambiar al hacer posible la participación de actores privados en segmentos *downstream* (transporte, almacenamiento y distribución) de la industria. Con una consecuencia natural de las aperturas que hubo en el sector energético, en octubre de 1995 una ley fijó la naturaleza y las funciones de la Comisión Reguladora de Energía, como un ente dotado de autonomía técnica y operativa. Primero limitado a la electricidad, el campo de esta Comisión se amplió al gas posteriormente.

Varias incógnitas persisten todavía en cuanto a la independencia verdadera de esta Comisión, tomando en cuenta el papel de las grandes empresas energéticas públicas (Pemex, CFE), ya que estas empresas mezclan muchas veces las responsabilidades operativas y de regulación (Pemex, un monopolio auto-regulado). En el caso de la industria petrolera, Pemex se mantiene como una empresa pública situada en el centro del dispositivo sectorial, con posiciones de monopolio, en particular en el upstream petrolero y gasero. El monopolio estatal continúa en la exploración, producción, procesamiento y ventas de primera mano de gas: las reservas totales y sus perspectivas constituyen la base de acción de esa empresa pública en la nueva organización de la industria.

Además de la expansión de las actividades *upstream*, dos subsidiarias de Pemex (Exploración-Producción y Gas y Petroquímica Básica) deben asegurar, también:

- El abastecimiento de gas producido nacionalmente.
- La interconexión con los gasoductos de Estados Unidos.
- Los contratos de aprovisionamiento de gas a largo plazo.

Esas actividades parecían reservadas de manera natural a Pemex, como parte de su herencia y del papel que ha asumido históricamente en el sector energético. Sin embargo, por primera vez se pusieron límites, al mismo tiempo que se introdujo la competencia en el mercado de gas natural en el que Pemex ejercía un monopolio. De esa manera, se desarticuló la integración vertical, se abrió a la inversión privada el transporte por gasoducto y se autorizó la inversión privada en plantas de regasificación de gas natural licuado y en instalaciones de almacenamiento. Con ello, en palabras de Adrián Lajous:

Se iniciaba así un proceso gradual que buscaba sustituir el control estatal directo del mercado de gas con mecanismos de intervención indirecta. La nueva regulación era guiada por mecanismos de mercado en la que el Estado se comprometía con un conjunto estable de reglas que gobernarían las relaciones entre las autoridades, la empresa estatal y los particulares, y que sería aplicada por una comisión reguladora autónoma.

Aunque Pemex considere que los cambios en los mercados de gas natural son fundamentales y que esa empresa debe definir estrategias y formas nuevas de organización para hacer frente a la competencia⁵⁴, desde el exterior no se perdió de vista la trayectoria histórica de la industria petrolera mexicana. Desde la perspectiva de importantes intereses petroleros internacionales, la reforma no introdujo realmente la competencia, puesto que las compañías petroleras no pueden entrar en las actividades *upstream* y que Pemex mantiene posiciones de monopolio en la producción, transporte y distribución que les están asociados. Para esos intereses Pemex no podrá introducir exitosamente la competencia mientras mantenga el control de las actividades de E&P de petróleo y gas y posiciones cercanas al monopolio en otros campos.

Desde la perspectiva de los intereses que no olvidan la nacionalización y el papel de Pemex, mientras no se toque al ámbito de la exploración y producción de hidrocarburos, no puede haber una reforma creíble. Tienen muy claro el significado de la permanencia de ciertos aspectos histórico-institucionales en la industria petrolera mexicana. Los capitales extranjeros no parecen dispuestos a invertir en serio en el *downstream* del gas natural, cuando Pemex mantiene una presencia predominante en las actividades de E&P.

Una de las consecuencias de la reforma, a pesar de sus límites, ha sido precisamente la de plantear nuevas cuestiones y renovar así el debate institucional sobre la propie-

dad pública, la nacionalización y la privatización. El examen de las perspectivas de la reforma pasa por una necesaria clarificación de esos temas. La reforma, tal como se presenta hoy en día, ¿constituye un límite insuperable o el principio de una evolución susceptible de poner en tela de juicio, en un plazo más o menos grande, las regularidades institucionales vigentes hasta la fecha y los derechos del Estado sobre la propiedad de los recursos y sobre la gestión de la industria petrolera?

El mantenimiento de Pemex en el centro del dispositivo sectorial corresponde a la fijación de ciertos elementos institucionales fuertes que hasta ahora han puesto límites a la reforma del sector energético. La situación de Pemex, como actor público de primer orden, es una realidad que habrá que tomar en cuenta tanto en México como en la industria petrolera internacional. Muchas veces ese hecho aparece más claro en este último ámbito.

Sin embargo, al reservar un lugar preponderante a Pemex, la respuesta a las cuestiones y desafíos que plantean las reformas dependerá en gran medida del comportamiento y desempeño de esa empresa, los que no pueden desdeñar las innovaciones organizacionales y tecnológicas de la industria petrolera internacional.

2. La industria eléctrica⁵⁵

Coherente con su visión de la modernización del país, el gobierno de Porfirio Díaz se propuso promover la electrificación mediante cambios en el marco legal existente. En 1894, a través de un decreto, extendió el control del gobierno federal sobre los ríos y estableció una autoridad federal para otorgar concesiones para irrigación y para la generación de energía eléctrica con fines industriales.

Es interesante hacer notar que la Constitución de 1917 no incluía a la industria eléctrica entre los sectores estratégicos. El control del gobierno federal sobre esa industria se limitaba a la expedición de concesiones para el uso de los recursos hidráulicos. De hecho, las compañías eléctricas privadas prosperaron con el apoyo gubernamental durante la década de 1920 y la industria creció más que otros sectores durante ese período.

Las empresas de capital extranjero que iniciaron el desarrollo eléctrico en México descuidaron aspectos como la electrificación rural, por no ser considerada redituable. Para que los beneficios de la energía eléctrica llegaran a una parte más importante de la población el gobierno trató de intervenir a través de diversas medidas. Se intentó, por ejemplo, regular y controlar los recursos hidroeléctricos por medio de concesiones, pero esa modalidad no prosperó. Una precaria delimitación de las funciones y responsabilidades de varias Secretarías, que tenían que ver con la reglamentación en materia eléctrica, dificultó también el desarrollo de políticas y la supervisión de las concesionarias.

En 1923 se creó la Comisión para el Fomento y Control de la Industria de Generación de Fuerza —después llamada Comisión Nacional de Fuerza Motriz— como un intento de ejercer un mejor control de la industria. Esa Comisión fue importante para conocer las necesidades de energía eléctrica en relación con las exigencias de la actividad económica y la dotación de recursos hidráulicos. Intentó restringir las ganancias excesivas y las actividades monopólicas de las empresas, cuidando no afectar sus inversiones; buscó también mejorar las relaciones entre las empresa y los consumidores, así como la legislación en materia de aguas.

En 1926 se hizo público el Código Nacional Eléctrico, el cual representó el primer ordenamiento específico sobre la industria eléctrica y el primer intento por unificar la legislación en esta materia. La importancia de este Código consiste en que amplió el control federal a todas las fases de la generación y distribución de energía eléctrica y elaboró una fórmula para establecer jurisdicción federal sobre las plantas termoeléctricas, muchas de las cuales aún funcionaban con base en concesiones municipales o estatales. El 18 de enero de 1935 se publicó en el Diario Oficial de la Federación una reforma a la fracción X del Artículo 73 de la Constitución, que otorgó al Congreso Federal la facultad para legislar sobre energía eléctrica. La mencionada fracción quedó así:

Artículo 73 – El Congreso tiene facultad:

Fracción X – Para legislar en toda la República sobre [...] energía eléctrica [...]

El Código y esta reforma constituyeron las bases para construir una estructura reglamentaria federal del servicio público eléctrico. En adelante quedaría bajo la exclusiva responsabilidad del gobierno federal la regulación de la generación de energía eléctrica por medios industriales, así como la definición de los requisitos técnicos para la construcción, manejo y mantenimiento de las instalaciones necesarias para la generación, transformación, transmisión, distribución y utilización de energía eléctrica.

El Código ya había declarado la industria eléctrica de utilidad pública y, en las disposiciones reglamentarias expedidas el 15 de agosto de 1928, había conferido atribuciones a la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, a través del Departamento de Control de la Industria Eléctrica (que había sustituido a la Comisión Nacional de Fuerza Motriz), para regular las tarifas de la energía y los contratos de suministro a los consumidores. Muchos problemas se presentaron para hacer efectiva esa regulación y someter a las empresas a la normatividad existente.

Desde 1933, en su último informe, Abelardo L. Rodríguez expresó el propósito de nacionalizar la generación y distribución de energía eléctrica. Ese mismo año, la ley del 29 de diciembre, autorizó al Ejecutivo Federal a constituir una Comisión Federal de Electricidad, en circunstancias en las que la industria eléctrica estaba en su totalidad a cargo de particulares bajo el sistema de concesiones otorgadas por el Estado.

Por su parte, el Partido Nacional Revolucionario declaró en su Plan Sexenal que era necesario, para asegurar una adecuada oferta de electricidad, que el gobierno buscara formar un sistema nacional de generación, transporte y distribución de energía eléctrica.

En esa dinámica, el gobierno creó un impuesto sobre la generación de energía eléctrica, anuló la exención automática por 5 años de impuestos sobre las ganancias de nuevas empresas eléctricas y propuso la reforma al Artículo 73 de la Constitución, mencionada arriba. Además, la CFE fue creada en 1937 como una organización no lucrativa, encargada de un sistema nacional de energía eléctrica para generar, transportar y distribuir electricidad, con el objeto de obtener la producción más elevada al costo mínimo.

Como había sucedido en la industria petrolera en otro momento y contexto, las empresas privadas disminuyeron sus inversiones y frenaron el desarrollo eléctrico hasta los primeros años de la década de 1940. Esto sucedió, a pesar de que la economía pasaba por un período de crecimiento con el consecutivo incremento de la demanda de energía. Con base en las características mismas de la industria (monopolio natural, interconexión de los sistemas, economías de escala), los principales actores privados de la industria configuraron un sistema eléctrico en el que predominaron las prácticas monopólicas y la colusión de intereses. A pesar de esto, y de que gran parte de la industria estaba en manos extranjeras, no funcionaba de manera desregulada. Además del marco legislativo señalado arriba, la Ley de la Industria Eléctrica, promulgada en 1938 se propuso regular todos los aspectos de la industria, en particular los incrementos de la producción. En 1944, en plena Segunda Guerra Mundial, un decreto de emergencia dio autoridad al gobierno para restringir la salida de capital extranjero invertido en las empresas eléctricas.

Por parte del Estado, la CFE y la Compañía Eléctrica Chapala, S.A. —adquirida en 1940— iniciaron el camino que desembocaría posteriormente en el control directo del servicio público en la totalidad del territorio nacional.

La nacionalización de la industria eléctrica en 1960 fue un paso decisivo en esa dirección, emulando explícitamente lo que había sucedido en la industria petrolera. El presidente López Mateos así lo señaló en su informe de ese año:

La política que se ha trazado el Ejecutivo de mi cargo en una materia de esencial importancia para el país [...] Está encaminada a que, como en el caso del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos, la prestación de los servicios públicos de generación, transformación y abastecimiento de energía eléctrica, sea realizado por instituciones gubernamentales, órganos de la nación, a través de los cuales esté siempre presente, como último mandante de toda su gestión el pueblo mexicano". (El énfasis es mío.)

En ese mismo informe de gobierno, el presidente López Mateos dio a conocer la adquisición de la mayoría de las acciones de la American and Foreign Power Co. y de la Mexican Light and Power Co., las dos más importantes empresas eléctricas. El gobierno mexicano se convirtió así en accionista mayoritario de dichas empresas y asumió enteramente la responsabilidad del servicio público para garantizar la satisfacción de las necesidades colectivas con base en una normatividad sujeta a los criterios de igualdad, regularidad y continuidad usuales en la provisión de dicho servicio.

La iniciativa presentada por el Ejecutivo Federal para adicionar el párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional se inspiraba formalmente en la necesidad de mejorar el acceso de la población a la energía eléctrica y, en consecuencia, a los frutos del desarrollo. Este último planteaba demandas crecientes de energía eléctrica en todas las ramas que no podían ser satisfechas con la organización prevaleciente hasta entonces en la industria, en la cual predominaban motivos de interés privado y no de beneficio social. Con base en esos principios, el Congreso de la Unión adicionó nuevamente el párrafo sexto del Artículo 27 Constitucional, con la siguiente formulación que apareció en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1960: "corresponde exclusivamente a la Nación generar, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esta materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la Nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines".

A partir de la nacionalización, y hasta 1972, la CFE prosiguió con la adquisición de instalaciones, bienes y derechos de diversas empresas eléctricas que continuaban funcionando en el país. El 14 de agosto de 1967 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, bajo el rubro de la Secretaría del Patrimonio Nacional, el acuerdo que autorizaba a la CFE a disolver y liquidar sus filiales. El activo de las 19 empresas se incorporó al patrimonio de la Comisión, la que asumió obligaciones y adeudos.

Quince años después de la nacionalización, la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de diciembre de 1975, vendría a completar un marco estable para la prestación del servicio público de energía eléctrica y para la definición de límites a la acción de los particulares en campos que no fueran considerados como servicio público. Esta ley fue objeto de reformas, la más importante de las cuales tuvo lugar en 1992, en un período en el cual se desarrollaron múltiples cambios en normas constitucionales fundamentales y durante el cual el gobierno mexicano decidió negociar el Tratado de Libre Cambio de América del Norte. En la dinámica de este tratado, de manera directa e indirecta, el sector energético en su conjunto fue objeto de numerosos cambios en sus marcos institucionales y reglamentarios. Así, se abrió legalmente la puerta (modificación a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, 1992, y a su Reglamento, 1993) a la co-generación y a la producción independiente, argumentando las elevadas tasas de crecimiento de la demanda industrial y residencial. Quedaron fuera del servicio público la generación para el auto-consumo,

la pequeña producción y la generación por productores independientes, para venta a la CFE o exportación. En ese proceso, en el cual quedó roto el monopolio legal en la industria eléctrica, al desintegrarse la industria con la apertura en generación, estuvieron también presentes nuevos fenómenos relacionados con el progreso técnico. Posteriormente, se realizó la modificación a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal (1995), que dio lugar a los Pidiregas y a las Obras Públicas Financiadas (OPF) para permitir la realización de obras, quedando registrados los compromisos financieros fuera del presupuesto federal y sólo como garantía contingente.

Con todo ello también quedaba atrás el modelo tradicional de financiamiento público en la industria eléctrica, en el cual el financiamiento de proyectos eléctricos bajo la lógica de la planificación pública con apoyo de los organismos de crédito multilaterales, cedía su lugar a favor de un nuevo paradigma financiero⁵⁶.

V. Consideraciones finales

A pesar de la complejidad de un sector como el energético, la orientación de la política energética ha girado recientemente alrededor de un *leitmotiv* simple: es indispensable ampliar la participación privada. La razón más socorrida es que el gobierno no cuenta con los recursos para llevar a cabo las inversiones necesarias frente a la evolución esperada de la demanda. El último programa energético⁵⁷ se fundamenta en esa visión: el sector energético mexicano es frágil y vulnerable, no podrá hacer frente al crecimiento de la demanda, es incapaz de financiar la expansión requerida para satisfacer la demanda nacional. El fomento a la inversión privada se ha visto como la única salida posible: por ello se da una gran importancia en ese programa a la construcción de un nuevo orden jurídico que otorgue seguridad y certeza a los nuevos actores que es necesario atraer.

Es preciso construir elaboraciones institucionales y regulatorias más complejas. La modernización y la reorganización de las industrias energéticas deben combinar diversos elementos evaluando la herencia histórico-institucional en el plano de los derechos de propiedad, las formas de organización y los principales actores participantes. En una transición múltiple y compleja como la que vive el país se sigue planteando una cuestión central: cuáles son las formas de propiedad, los mecanismos de coordinación de la actividad económica más adecuados. Como sugiere la noción de *path dependency*, las instituciones y comportamientos del pasado continúan teniendo una presencia determinante. Cuando una sociedad se encuentra en transición, se tiene una organización híbrida en la cual se destruyen relaciones económicas y mecanismos de coordinación anteriores, pero todavía no se instauran otros nuevos: esto plantea numerosos problemas para el funcionamiento y coordinación de la actividad económica.

La herencia petrolera influyó la organización de las industrias del sector energético, pero no en el sentido de construir un marco regulatorio integrado y coherente. Todavía ahora, el marco existente dificulta incluso las relaciones entre Pemex y la CFE. Los cambios necesarios plantean interrelaciones nuevas que requieren un marco de coherencia global, particularmente en lo que respecta a las relaciones entre la industria eléctrica y la del gas natural.

Por otra parte, aunque hay una tendencia a separar las funciones de la Secretaría respectiva, los operadores y el regulador, el peso de las viejas prácticas no permite que el actor central del sector energético (que en México sigue siendo el Estado) coordine bien sus diferentes papeles: accionista único, controlador de los monopolios públicos y de su poder, coordinador de la participación de actores privados y, además, garante de la cohesión social a partir, sobre todo, de sus responsabilidades en la provisión del servicio público.

El peso de las tradiciones legales y administrativas referentes a las dependencias y organismos gubernamentales ha metido muchas veces en camisas de fuerza a empresas públicas que, si bien no deben perder de vista la especificidad de lo público, no por ello deben descuidar criterios e indicadores comunes a cualquier empresa para lograr un mejor desempeño. Organismos como Pemex o la CFE deben llevar a cabo sus inversiones, adquisiciones, obras, arrendamientos, prestación de bienes y servicios tomando en cuenta leyes y procedimientos similares a los que se aplican en los órganos de la administración pública. La normatividad, en lugar de inspirarse en los avances que en diferentes campos ha habido para regular las actividades y funciones de las empresas públicas, las mantiene en un marco que inhibe su desarrollo y modernización. Al mismo tiempo que se hace cada vez más necesario simplificar y unificar el marco jurídico que reglamenta las actividades del sector energético, es necesario también introducir sistemáticamente los avances que resultan de las nuevas relaciones que se han establecido entre el derecho y la economía. El sector energético es un campo particularmente fértil en esa dirección.

Puede decirse que las reglamentaciones y regulaciones tradicionales, en las cuales predominaban sobre todo preocupaciones jurídicas, y no tanto fundamentos económicos, carecen de un sistema de incentivos para lograr una gestión eficiente del conjunto del sector y un desempeño de las empresas públicas orientado por criterios que las hagan viables en el actual contexto económico nacional e internacional. Además de las exacciones fiscales, se ha trabado la posibilidad de establecer relaciones nuevas con los principales actores internacionales dentro de marcos que proporcionen certidumbre y confiabilidad. No está reñida la salvaguarda de la soberanía sobre los recursos con la necesidad de asegurar el acceso a flujos nuevos de capitales y tecnologías. Una mejor explotación de los recursos (por ejemplo en la E&P en aguas profundas) puede lograrse mediante la cooperación de firmas privadas nacionales o extranjeras, dentro de ciertos límites y condiciones.

Las formas de organización de las industrias evolucionan y se adaptan ante nuevos desafíos. De mantenerse ciertos dispositivos institucionales y organizacionales, a pesar de ser sólo coherentes con modos de desarrollo caducos, pueden constituir obstáculos para las transformaciones necesarias. México, como nación y como entramado de instituciones y organizaciones construidas durante muchos años para el sector energético, no puede permanecer pasivo. Algunas rupturas son inevitables: en el caso de México una gestión más eficiente de las empresas públicas energéticas sólo será posible si se llevan a cabo cambios de fondo en su relación con el Estado. Solamente después de eso podrán afrontar con solvencia una apertura que vaya más allá de los límites actuales: de ser ésta necesaria y después de un amplio debate en la sociedad mexicana.

Acerca del Autor

Angel de la Vega Navarro

Después de iniciar sus estudios de licenciatura en la hoy Facultad de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), los prosiguió en Francia en donde también realizó estudios de postgrado e investigaciones en economía y política energética (IEPE/CNRS) y obtuvo el doctorado (Universidad de Grenoble). Se inició como docente e investigador en esta misma universidad (1972-1973) y prosiguió esas actividades en el Colegio de México (1973-1976), antes de ingresar a la Facultad de Economía para formar parte del grupo académico que inició el programa de doctorado (1976). Coordinó la División de Estudios de Postgrado de esa Facultad en dos períodos (1978-1981 y 1989-1991) y ha orientado sus actividades académicas, sobre todo, al estudio de temas energéticos relacionados con el desarrollo y la economía política internacional. Cuenta con varias publicaciones en el país y en el extranjero, y ha sido invitado en varias universidades e instituciones europeas y del continente americano para dictar conferencias y seminarios, efectuar estancias de investigación y desarrollar proyectos de intercambio y cooperación científica. Actualmente es miembro del Sistema Nacional de Investigadores (S.N.I.) y se desempeña como profesor en el Postgrado de Economía (Facultad de Economía) y en el Postgrado de Energía (Facultad de Ingeniería) de la UNAM.