

## **CAPÍTULO V**

**EL CONTENIDO, LOS LÍMITES Y LAS PERSPECTIVAS DE UNA REFORMA  
QUE MANTIENE A PEMEX EN EL CENTRO DEL DISPOSITIVO SECTORIAL**



## Introducción

Mientras que todo dejaba pensar, en particular en el contexto de las negociaciones del TLCAN en 1992, que México iría muy lejos en el sentido de la apertura y la liberalización, determinados límites fueron fijados, tanto respecto a la libertad de los flujos energéticos en el marco de América del Norte como a la entrada de capitales extranjeros, en particular en las actividades situadas en el *upstream* de la industria del petróleo y del gas.

Una vez que los derechos del Estado mexicano fueron reafirmados, y que se precisaron las tareas y los campos de intervención de Pemex, continuó la reforma del sector de hidrocarburos. Se trata efectivamente de una reforma, puesto que ha incluido la desmonopolización y reorganización de Pemex, así como un nuevo dispositivo institucional y reglamentario, con nuevas incitaciones y mensajes hacia los agentes económicos. Esos cambios han echado ya a andar procesos susceptibles de tener efectos en el corto, mediano y largo plazos y de cambiar así el sector energético en su estructura, en su organización y en el comportamiento y desempeño de sus actores.

La viabilidad de las empresas públicas petroleras (EPP) en economías que se orientan hacia la apertura y la liberalización<sup>1</sup>, constituye un tema central de esta investigación. Esa viabilidad exige ciertas condiciones que serán examinadas en este capítulo: la reorganización y la modernización de la empresa pública seguidas de una reestructuración del conjunto de los dispositivos institucionales y reglamentarios susceptibles de favorecer nuevos comportamientos de la EPP y la participación del sector privado en ciertos campos.

Más allá de los acontecimientos que coyunturalmente hayan podido acelerar las transformaciones de la industria petrolera<sup>2</sup>, éstas no hubieran podido tener lugar sin los cambios en la orientación de las políticas públicas de la segunda mitad de los años ochenta. En este capítulo se estudiarán esos cambios, a partir de un análisis de las implicaciones sectoriales de la evolución de las políticas públicas y de los entornos macro-económicos (Sección 1). Enseguida

---

<sup>1</sup> Esta proposición se expresa voluntariamente en términos generales, ya que, aun si el presente trabajo tiene por objeto el caso de la industria petrolera mexicana se espera que sea útil para el estudio de otros casos o para la realización de estudios comparativos. La ola de privatizaciones (en el sentido estricto de venta de empresas públicas) esperada a fines de los años ochenta y la primera mitad de los noventa, no ha tenido lugar en los países productores y exportadores. Sin embargo, ciertas EPP (empresas públicas petroleras) de esos países cambian y se adaptan en nuevos entornos sectoriales y macroeconómicos. A lo que es preciso permanecer atentos es al seguimiento de los movimientos de privatización en el sentido amplio del término, el cual será desarrollado en este capítulo.

<sup>2</sup> Los observadores insisten a menudo en dos acontecimientos que tuvieron una particular importancia: el aprisionamiento del líder de los trabajadores petroleros Joaquín Hernández Galicia en enero 1989 y las explosiones de Guadalajara en abril 1992. Este accidente cuestionó la responsabilidad de Pemex en lo que respecta al mantenimiento y a la seguridad de las redes de distribución de sus productos.

se examinarán los contenidos y logros de las transformaciones realizadas y en proceso en las industrias de los hidrocarburos (Sección 2).

### **Sección 1. Las implicaciones sectoriales de los cambios en las políticas públicas y en los entornos macroeconómicos**

Las transformaciones de los entornos macroeconómicos tienen implicaciones a corto y a largo plazo. En la definición de las reformas económicas que fueron impulsadas desde los años ochenta, la apertura comercial debía en principio eliminar en el corto plazo las distorsiones de la política proteccionista (precios relativos, subvenciones) y, a mediano y largo plazo, inducir reestructuraciones industriales para mejorar la productividad y hacer frente a la competencia internacional<sup>3</sup>. La apertura a las inversiones extranjeras, por su parte, debería apoyar las reestructuraciones a través de la transferencia de tecnología y la adquisición de "know how" en el campo de la organización y de la gestión. En cuanto a la competencia, una vez que han sido establecidas reglas claras en el campo de la organización y de la gestión en cada industria, debe elevar la eficiencia de la economía en su conjunto.

La apertura comercial desembocó en México en la firma del TLCAN, entendido no solamente como un acuerdo comercial sino como un instrumento que tiene múltiples implicaciones institucionales y reglamentarias. Otros objetivos, como la reducción de los déficits públicos provocaron la venta de empresas públicas y esfuerzos para atraer los capitales extranjeros<sup>4</sup>. La

<sup>3</sup> Fernando Fajnzylber, el gran economista latinoamericano desaparecido en 1991, escribió a propósito de las reestructuraciones: "Mientras que las reestructuraciones productivas persiguen en los países desarrollados un objetivo de competitividad –en el sentido de la capacidad de exponerse en el mercado internacional y de mantener o elevar el nivel de vida de su población-, en América Latina la reestructuración productiva permite generar un flujo de divisas para dar servicio a la deuda, reduciendo el nivel de vida de la población. Esta es la diferencia entre competitividad con progreso técnico y competitividad que se basa en la reducción del ingreso". Cf. F. Fajnzylber [VIII-1988]

<sup>4</sup> David Ibarra (Secretario de Hacienda durante el período 1976-1981) establece un lazo preciso entre la naturaleza de las políticas públicas y la participación de los capitales extranjeros: «En México, la estrategia económica, en particular desde fines de la década de los ochenta, persiguió con ahínco dos metas principales: la liberación del hombre económico – libertad de comercio, desregulación, privatización de empresas públicas, fortalecimiento de los derechos de propiedad– y el logro de la estabilidad de los precios. [...] *Ambas metas estaban encaminadas, central, aunque no exclusivamente, a crear condiciones propicias para atraer y garantizar el aporte de actores externos a la economía nacional.* Por eso, el rumbo medular de las reformas se dirigió a igualar o mejorar las condiciones en que se desenvuelven los agentes productivos en otras latitudes, a ofrecer negocios atractivos y a reducir interferencias estatales que suelen entorpecer o introducir elementos aleatorios de inseguridad a la evolución fluida de las transacciones transfronterizas. *Hacerlo así fue considerada la condición de acceso a la inversión o tecnología extranjeras y a los mercados y redes de comercio o producción de dimensión internacional,...*». Cf. D. Ibarra, [VIII-1996; p. 84]. Las cursivas son mías.

instauración de un entorno favorable a la llegada de capitales extranjeros comprendía necesariamente procesos de desregulación y la definición de nuevos dispositivos sectoriales reglamentarios. En ese sentido, se trataba de instaurar, a un plazo más o menos grande, condiciones para que la economía funcionara con base en capitales privados, nacionales y extranjeros, que debían desempeñarse como el motor del desarrollo económico.

En toda América Latina, las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo se han hecho presentes en las transformaciones de las industrias energéticas. Con esos cambios, se ha iniciado un proceso generalizado de modificación de los dispositivos reglamentarios, de reestructuración de las empresas públicas, de desregulación de los mercados de los productos petroleros, de supresión de los monopolios en la refinación, de modificaciones de los regímenes fiscales y de modificaciones contractuales en las relaciones con las compañías internacionales. Una de las cuestiones que se plantean ahora es la de saber en qué medida esos cambios influyen el desempeño de las industrias, de las organizaciones, de los agentes y de qué manera éstos, a su vez, influyen las dinámicas macroeconómicas<sup>5</sup>. Se trata de un vasto proyecto de investigación que no es posible desarrollar completamente en este trabajo<sup>6</sup>.

En esta sección, en primer lugar, se avanzarán algunas proposiciones para el análisis de las interrelaciones macroeconómicas y sectoriales (§1), las cuales nos permitirán, enseguida, pasar al análisis de la reforma económica mexicana, contexto en el cual se efectúan las transformaciones de la industria petrolera (§2).

A menudo se ha presentado como necesario un tipo único de correspondencia entre las evoluciones macroeconómicas y las políticas públicas, por un lado, y los cambios en las políticas petroleras y en sus empresas, por otro. Si efectivamente éstas se reorganizan por razones de eficiencia y para no aislarse de los flujos comerciales, tecnológicos y financieros internacionales, no parece que se deba considerar una vía única que necesariamente debería desembocar en la cesión total de los activos de la empresa pública al sector privado o en una apertura total a los capitales extranjeros, en particular en las actividades de exploración y de producción. Esa situación remite a factores

---

<sup>5</sup> A. F. López [1995], centrándose en los casos de Argentina, Brasil y México, analiza los cambios y las respuestas de la industria petroquímica y de sus empresas frente a las políticas de ajuste y de reforma estructural y a los nuevos dispositivos regulatorios. Los resultados de su trabajo muestran que si las empresas han racionalizado efectivamente su funcionamiento, se han visto afectadas negativamente en sus planes de inversión, en sus gastos de I&D, en sus actividades tecnológicas y en sus proyectos de penetración en nuevos campos de la industria.

<sup>6</sup> Para el análisis de las perspectivas de la industria mexicana frente a la apertura comercial y a los programas de ajuste estructural, véase Arjona L. y Unger K. [1996] y Unger K. [VIII-1994]. En América Latina, se encuentran más difícilmente trabajos que estudian las *incidencias macroeconómicas* de la reforma de las regulaciones sectoriales; ciertas lecciones podrían ser retiradas de los esfuerzos por medir los efectos de ese tipo de regulaciones sobre el conjunto de la economía en el marco de los países de la OCDE. Cf. Nicholas Vantson [XI-1997].

históricos e institucionales, como en el caso de México, pero también a las características y a los ritmos de evolución particulares del sector energético que han conducido a formas específicas de organización. Entre estas últimas se encuentran las bases tradicionales de los monopolios naturales, el lazo con los recursos naturales no renovables, la generación de rentas, el papel del Estado y de la empresa pública, etc. Esas características cuentan entre los factores que dan ritmos particulares a las transformaciones de los sectores energéticos.

### **§ 1. *Proposiciones para el análisis de las implicaciones sectoriales de los cambios en los entornos institucionales y en las políticas públicas***

En un proceso de transición entre dos modos de desarrollo, como el que se vive en México desde hace un cuarto de siglo, los cambios en los entornos institucionales tienen repercusiones sectoriales que obligan a abordar explícitamente el ámbito "meso"<sup>7</sup> y a renovar el análisis de las políticas públicas, en particular de las políticas industriales. En esa dirección, los trabajos de tipo institucionalista son útiles, pero deben profundizar en las imbricaciones económicas y políticas. Sólo un estudio renovado de esas imbricaciones puede conducir a replantear el papel del Estado en la reestructuración-recomposición de los procesos productivos, en la rearticulación de las esferas públicas y privadas y en su papel en la promoción de un espíritu industrial.

#### *1. La imbricación de los entornos institucionales globales y sectoriales*

Las coherencias institucionales y económicas de un sector en períodos sucesivos se ven marcados por regularidades y por la permanencia de ciertas instituciones durante un momento dado<sup>8</sup>. Es en el marco de esas regularidades institucionales en donde se desarrollan las actividades de los agentes que intervienen en los procesos económicos. La estabilidad de ese marco influye los comportamientos y el desempeño de las industrias y de los agentes. La competitividad de una firma, por ejemplo, no depende solamente de sus capacidades, es decir, de factores de orden microeconómico sino que está en una relación estrecha con las características y la estabilidad del entorno institucional.

<sup>7</sup> El *ámbito meso*: "se refiere al espacio entre el nivel micro de la firma y el nivel macro de la economía en su conjunto, esto es: organizaciones, instituciones y políticas que son específicas y necesarias para ciertos segmentos de la industria", J. Meyer-Stammer [XI-1997].

<sup>8</sup> En ese sentido se puede considerar la hipótesis de J. Kornai "... *en un determinado período histórico, las normas sociales no cambian a lo largo del tiempo* [...] Las normas no están fijadas para siempre y algunas veces pueden cambiar de manera más bien dramática. Si así sucede, ello indica una transición hacia un período cualitativamente diferente o hacia otro 'régimen'. La lógica puede también revertirse: la constancia de las normas más importantes puede ser considerada como un criterio básico para periodizar la historia, para construir la tipología de diferentes 'regímenes'", J. Kornai [III-1982; p. 79]. Las cursivas son del original.

Cuando ese entorno entra en un proceso de transición, todos los sectores de una economía no reaccionan de la misma manera, ni con el mismo ritmo. La reorientación de las políticas públicas y la instauración de reformas tienen consecuencias concretas sobre el modo de organización de las industrias y sobre la estrategia de las empresas. En consecuencia, para nuestro propósito, es necesario articular los procedimientos de análisis alrededor de las implicaciones del cambio de reglas económicas en el ámbito macroeconómico, en el de las industrias de los hidrocarburos y en el de la empresa pública petrolera, como ámbitos interdependientes. Cada firma, por ejemplo, además de su inserción en un entorno institucional global, se encuentra también inmersa en un tejido de normas y de instituciones específicas a su sector de actividad y de políticas públicas que le están especialmente dirigidas. Ese ámbito «meso» ha sido descuidado, sobre todo a causa de las opciones teóricas escogidas.

## *2. La pretendida automaticidad de las repercusiones sectoriales y micro-económicas*

En el caso de México, en particular a partir de 1985, se impuso una visión según la cual un cambio institucional impulsado por reformas «orientadas al y por el mercado» eran suficientes para impulsar el crecimiento, las reestructuraciones industriales y los nuevos comportamientos micro-económicos. La reforma debería implantar mercados libres y ello debería ser suficiente para que el conjunto de sectores se viera arrastrado en una dinámica de transformaciones meso y micro-económicas.

Este enfoque no permitió el renuevo de las políticas industriales. Cuando éstas fueron tomadas en cuenta, simplemente se utilizaron los mismos instrumentos ya implementados en el pasado: reducción o eliminación de impuestos, subvenciones, créditos en condiciones favorables, facilidades para realizar importaciones, promoción de exportaciones, etc. El rechazo conceptual del nivel «meso» se tradujo a menudo en un rechazo a las políticas industriales o tecnológicas activas específicas a ciertos sectores<sup>9</sup>.

Las concepciones predominantes a principios de los años de 1990 consideraban que cambios en los entornos institucionales crearían oportunidades de inversión que darían lugar a una dinámica que se autoreproduciría sin necesidad de intervenciones directas del gobierno:

---

<sup>9</sup> Del estudio comparativo citado anteriormente, Andrés F. López [1995], resulta una conclusión importante: la apertura comercial y la consolidación de los equilibrios macroeconómicos no bastan para generar nuevas estrategias y comportamientos, en particular en ausencia de un crecimiento sostenido y de un contexto internacional favorable. Es necesario articular activamente diferentes instrumentos de las políticas dentro de un proyecto global de industrialización.

Una vez que el marco institucional de base ha sido instalado, el público será mejor servido con apoyos indirectos a la actividad económica (desregulaciones, privatizaciones, liberalización comercial y un entorno competitivo) que con una participación directa del gobierno en las actividades productivas.<sup>10</sup>

La discusión de este enfoque sirve ahora de base en México para reconsiderar la acción del Estado desde la crisis de 1994/95.

### *3. La reconsideración de las políticas industriales*

Es necesario profundizar una vía de análisis que obligue a descender al ámbito sectorial para abordar las políticas industriales con una nueva perspectiva:

- Que privilegie la participación de diferentes actores concernidos (empresa, consumidores, gobiernos...) en la elaboración y la aplicación de políticas. Los diferentes agentes que participan en un sector o industria tienen conocimientos, informaciones, comportamientos, que el gobierno debe tomar en cuenta, abandonando la posición tradicional de actor omnisciente y todopoderoso en la elaboración de políticas;
- Que tome en cuenta las relaciones entre los diferentes actores de un determinado sector, no solamente para redefinir los intercambios económicos y sus mecanismos, sino también para la instauración del dispositivo institucional y reglamentario en su sector respectivo.

Esto es particularmente importante en México en un momento en el que la industria petrolera está pasando de una posición de "*monopolio autoregulado*" a una situación en la que nuevos actores entran en juego con la apertura al sector privado, nacional y extranjero, y con la reorganización del sector energético que comprende la creación de organismos nuevos como la Comisión Reguladora de Energía. Múltiples cuestiones se plantean respecto al papel y la composición de esta comisión: ¿cómo estarán representados los diferentes actores, en particular los consumidores?, ¿cómo tomar en cuenta los intereses privados frente a las poderosas empresas energéticas públicas?, ¿cómo esta comisión se sitúa frente a esas mismas empresas?

En ese sentido, por lo menos en el nivel declarativo, parece darse un renuevo de enfoques por parte de los responsables de Pemex:

La modernización de Pemex y de la industria petrolera mexicana requiere la armonización de intereses y de objetivos de múltiples componentes: el gobierno, la compañía petrolera nacional y sus empleados, compañías privadas relacionadas con el sector petrolero como proveedores de bienes y servicios, consumidores y la sociedad en su conjunto. De manera muy clara, esta armonización de objetivos requiere un renuevo de arreglos institucionales en la industria y en la

---

<sup>10</sup> P. Aspe, J. A. Gurría [VIII-1993; p.9].



organización de la compañía petrolera estatal. También requiere el desarrollo de mecanismos de mercado.<sup>11</sup>

#### *4. Las interrelaciones entre las lógicas económicas y políticas*

El estudio de las interacciones entre los marcos institucionales y el desempeño económico conduce de manera natural a interesarse en la imbricación entre las lógicas económicas y las políticas. En nuestro trabajo hemos visto que esa imbricación ha estado presente, en el pasado, en la organización y el funcionamiento del Modelo Mexicano de Organización Petrolera (*cf.* Capítulo II). Hoy en día también están presentes en la instauración de un nuevo dispositivo institucional y reglamentario para las industrias de los hidrocarburos.

Sobre ese aspecto, los trabajos de tipo institucionalista presentan límites y carencias. Existe en D. C. North, por ejemplo, una distinción entre, por una parte, el entorno institucional y, por otra parte, las relaciones propiamente económicas. En consecuencia no cuestiona la autonomía de lo económico, su objetivo es simplemente estudiar la influencia de ese entorno institucional, que él construye a través de una serie de reglas, sobre el desempeño económico.

Es posible utilizar el análisis de North, como se vio en el Capítulo II, para describir un marco institucional y para estudiar su influencia sobre las relaciones y sobre los desempeños económicos. Pero en este trabajo se ha encontrado la necesidad de ir más lejos, intentando poner en evidencia las imbricaciones entre las lógicas económicas y políticas. Se ha visto en el Capítulo II que la relación de trabajo corporatista, por ejemplo, constituye una manifestación particular de esa imbricación. A partir del caso de Pemex aparece así la relación de conjunto entre Estado corporatista y organización económica, una imbricación que efectivamente contribuyó a cierta prosperidad y, aun, a cierta distribución de la riqueza, pero que contenía límites intrínsecos que le impidió promover un desarrollo más equilibrado e igualitario. Esa imbricación específica se convirtió, así, en uno de los factores de la crisis del modo de desarrollo y uno de los aspectos alrededor de los cuales se hizo sentir de manera más viva la necesidad de cambio.

Por todas esas razones, es conveniente interesarse en los trabajos que profundizan las relaciones entre economía y política. En esa dirección, en el marco de la teoría económica, la teoría del "public choice" parte de la constatación de una inevitable interacción entre los fenómenos económicos, políticos e ideológicos. Para colmar las carencias analíticas de la teoría convencional, intenta reintroducir las instituciones y la política en el análisis económico. Esto explica la influencia que ha tenido sobre las investigaciones en el campo del

---

<sup>11</sup> Adrián Lajous Vargas, director general de Pemex, [XI-1995; p. 42].

desarrollo económico<sup>12</sup>, considerado como un proceso complejo y multidimensional. Sin embargo, después de haber constatado las interacciones entre los fenómenos económicos y políticos, esa teoría exige la aplicación pura y simple de los métodos del análisis económico convencional al estudio de los fenómenos políticos<sup>13</sup>, en particular el de la maximización. Así, los agentes públicos y los privados, buscan maximizar su propia función de utilidad. El estudio de los fenómenos económicos y políticos, de sus interacciones, de su lógica, se encuentra así limitada al considerarse un único tipo de racionalidad: el de la racionalidad sustantiva<sup>14</sup>. Esta última es tomada en cuenta de manera exclusiva en el análisis económico, sin tomar en cuenta la complejidad y diversidad de las decisiones económicas y políticas.

Autores como B. Théret<sup>15</sup> han atraído precisamente la atención sobre el hecho de que la producción, la circulación y la distribución de los bienes (el campo de la economía) no siempre se llevan a cabo buscando la maximización o la optimización. Por ello ese autor afirma que la «economía no siempre es económica». En cuanto al campo de lo político, a este corresponde lo que él llama la «consumación» de bienes, la cual no tiene por objetivo acumular sino incrementar el prestigio, el poder sobre los hombres. Para B. Théret lo *político* no es, como pensaba Pareto, un campo de acciones no lógicas. Por ejemplo, el gasto desconsiderado de recursos (un gasto político) debe ser referido a un «sistema específico de valores regido por reglas particulares de medida y de cálculo»<sup>16</sup>. Por otra parte ese mismo autor intenta refundar las relaciones entre economía y política distinguiendo dos esferas que disponen de cierta autonomía: la esfera pública y la esfera privada, las cuales atraviesan el proceso de acumulación en el largo plazo. Un resultado importante en esa dirección es mostrar cómo la estructura política y el establecimiento de la legitimidad de sus élites interfieren y participan en la estructura de un modo de desarrollo, en

---

<sup>12</sup> Jean-Dominique Laffay [1993], «Les apports de la théorie des choix publics à l'analyse des problèmes du développement», *Revue d'Economie du Développement*, No. 3, septiembre.

<sup>13</sup> Jacques Généreux (Ed.) [1-1996]. Para una presentación de esta teoría en un marco más general ver José Ayala Espino [1-1996]

<sup>14</sup> Herbert A. Simon [II-1976]. A la racionalidad sustantiva este autor opone la «racionalidad procesal» que pone el énfasis en el estudio empírico de los procesos de decisión, evitando privilegiar los razonamientos deductivos dentro de un sistema rígido de axiomas. A las decisiones óptimas de la racionalidad sustantiva, prefiere decisiones satisfactorias y razonables que tomen en cuenta restricciones de cómputo y de información. Los procedimientos de la racionalidad procesal se han revelado muy fructíferos en la observación de los procesos reales de decisión y de solución de problemas en los negocios y en la elaboración de políticas, así como en el estudio de las políticas y de los modelos de desarrollo. También se han beneficiado de ellos el estudio de los comportamientos y de las estrategias de las empresas en un mundo de competencia imperfecta, forma predominante de los mercados y de las industrias contemporáneas.

<sup>15</sup> Bruno Theret [I-1992].

<sup>16</sup> *ibidem*, p. 38.

las orientaciones que toman las reestructuraciones económicas, la forma de los ajustes económicos, etcétera.

K. Polanyi introdujo una visión particular de lo económico y de su relación con las demás instancias de la sociedad. Para él la economía esta "encas-trada" (*embebbed*) en lo social: los comportamientos individuales, las estructuras económicas están atravesadas por la política, la identidad, la pertenencia social, etc. En esa línea de reflexión se sitúan los libros de L. Boltansky y L.Thévenot [1991], autores que ponen el acento en la coexistencia de diferentes tipos de racionalidad, los cuales corresponden a "ciudades" (*cités*) dotadas de un principio de justificación. Una "ciudad" constituye el espacio -virtual- de un principio de justificación. Por ejemplo, en la "ciudad mercantil" la medida de la grandeza es el enriquecimiento que justifica prácticas de maximización de proyectos a corto plazo; en la «ciudad industrial», lo que se encuentra valorizado es la estructuración de un proyecto productivo a largo plazo, fundado sobre la calidad, el progreso técnico, etc. Las "ciudades" coexisten en el seno de las instituciones económicas y diversas tensiones se manifiestan entre los diferentes principios de justificación: el principio de justificación de una "ciudad" puede ser dominado por el de otra.

Tomando en cuenta lo que precede, la vía que aquí se privilegiará para continuar el análisis, o por lo menos la puesta en evidencia de las imbricaciones políticas y económicas de nuestro objeto de estudio, será la siguiente:

- Así como en el estudio del MMOP (Modelo Mexicano de Organización Petrolera) se hizo el esfuerzo por comprender cómo fue construido y funcionó ese modelo, poniendo en evidencia el papel predominante de los elementos políticos en una economía altamente politizada; es necesario poner en evidencia, en referencia a las evoluciones en curso, las imbricaciones entre las esferas públicas y las esferas privadas que pudieran ser alternativas a las que han predominado históricamente en México;
- Se trata de reflexionar en la constitución de otro modelo que haga posible el renuevo del desarrollo mexicano y del papel de la industria petrolera, al mismo tiempo que se preserven los elementos más dinámicos del pasado y los logros de la apertura que la economía y la misma industria petrolera han realizado desde los años ochenta;
- Lo anterior consiste, a fin de cuentas, en integrar en un mismo análisis elementos de economía política que permitan aprehender las relaciones entre los diferentes actores participantes (el Estado, la empresa pública, los inversionistas privados, los consumidores) y elementos de economía industrial para comprender, por ejemplo, los procesos de reestructuración industrial, los acuerdos de cooperación, la formulación de nuevos dispositivos reglamentarios, etcétera.

No será posible agotar esa vía de análisis dentro de los límites de este capítulo. Sin embargo, al mismo tiempo que se toman en cuenta las nuevas orientaciones de las políticas públicas, se introducirán otras ópticas que han sido a menudo descuidadas, tanto en la investigación como en la elaboración de esas políticas.

##### *5. El papel del Estado en la reestructuración-recomposición de los procesos productivos y en la articulación de las esferas públicas y privadas*

Las políticas llamadas «neoliberales» que han predominado desde la segunda mitad de los años ochenta redujeron la cuestión de la eficacia productiva a la de la emergencia de relaciones competitivas y al desarrollo del mercado. La aportación de la teoría de las organizaciones, de los trabajos institucionalistas es aclarar el hecho que la economía no se reduce al mercado. Al contrastar «ciudad mercantil» y «ciudad industrial», Boltanski y Thévenot confortan esa idea al mostrar que la eficacia productiva pertenece al campo de la «ciudad industrial», de la reestructuración en el largo plazo de un proyecto productivo, uno de cuyos componentes esenciales es la organización del trabajo. En ese ámbito se reencuentra la acción del Estado, tanto en la política industrial como en la acción salarial.

A pesar de todos sus límites, uno de los objetivos del MMOP fue favorecer la consolidación de un aparato productivo industrial en el marco de la política de sustitución de importaciones. En ese sentido, se puede afirmar que Pemex asumió con éxito una de las funciones atribuidas al Estado cuando participa directamente en la actividad económica<sup>17</sup>. Pemex fue capaz de construir una identidad como actor central de la modernización de México, reforzando al capital privado nacional, pero constituyéndose también en un contrapeso al capital internacional que se había convertido en la fuerza motriz de la industria manufacturera<sup>18</sup>. Pemex pudo asegurar el relevo de las compañías petroleras internacionales después de la nacionalización, a pesar del boicot y de diferentes medidas perjudiciales que esas compañías tomaron en el momento de su salida. Esa empresa pudo también desarrollar la industria de la refinación a la medida del crecimiento vertiginoso del consumo que la industrialización y la urbanización del país exigían y posteriormente, en los años sesenta, lanzarse en la construcción de la industria petroquímica y desarrollar actividades científicas y tecnológicas con la creación del Instituto Mexicano del Petróleo.

Pemex en años recientes, frente a los cambios en la economía mundial y a la emergencia de una nueva industria petrolera internacional, caracterizada

---

<sup>17</sup> Cf. el trabajo de Carmen Alveal [1993] quien analiza el papel de Petrobras en el capitalismo brasileño, en la industrialización y en la modernización del país.

<sup>18</sup> Cf. el estudio clásico de F. Fajnzylber et T. Martínez T. [VIII-1976] en el cual esos autores pusieron en evidencia el liderazgo de las filiales de las transnacionales en la industria manufacturera mexicana.

por una aceleración del progreso técnico, por reestructuraciones productivas y por una dinamización de la competencia, ha efectuado opciones de tipo rentista. Esas opciones se han visto acompañadas por la ausencia de una verdadera política industrial pensada a partir del nuevo papel que Pemex pretende ocupar en el sector energético.

¿Acaso la «ciudad industrial» de la cual hablan Boltansky y Thévenot ha sido ya abandonada por Pemex? Esto correspondía a la ausencia más general de una estrategia de industrialización a largo plazo, orientada hacia la promoción de sectores clave. La liberación de los comportamientos mercantiles no basta para engendrar una economía competitiva y estructuras industriales coherentes, aptas para abrirse paso en el mercado internacional. Tal resultado no puede darse sin el impulso de un "espíritu industrial", que puede encontrar una expresión tanto en las firmas privadas como en las empresas públicas.

En el curso de las dos últimas décadas se dio una confusión entre el ascenso de las fuerzas de la competencia con vistas al desmantelamiento del antiguo modo de desarrollo, un proceso que se detecta en todas las grandes crisis de la historia, y la reconstrucción de nuevos modos de desarrollo que nunca ha sido dejado a las solas "fuerzas del mercado". En este punto coincido con la crítica fundamental que hace K. Polanyi de la economía de mercado y de su análisis de la imposibilidad de construir una sociedad liberal<sup>19</sup>.

Después del «triumfo del neoliberalismo», ahora progresa la idea según la cual la recuperación del crecimiento no puede ser dejada solamente a las fuerzas del mercado. No es un azar si en toda América Latina se habla ahora de «nuevas políticas industriales» y de «nuevo papel del Estado».

Es un hecho que funciones anteriormente reservadas al Estado son ahora asumidas por el mercado y por actores privados: en adelante las responsabilidades se compartirán para llegar a una coherencia de conjunto y asegurar que las actividades económicas se orienten hacia trayectorias que conduzcan al desarrollo. El Estado tiende ahora más bien a instaurar reglas del juego y a formular políticas basadas en incitaciones, pero su participación es indispensable.

---

<sup>19</sup> A. Touraine remite explícitamente a K. Polanyi –a quien él considera el «primer gran analista» de la modernización– cuando afirma: «... no hay sociedad liberal. El liberalismo es una transición, un choque, el paso de un tipo de control social de la economía a otro», entrevista en *Le Monde*, 12 diciembre 1995. K. Polanyi desarrolla una crítica fundamental sobre el mercado como principio organizador de la sociedad y sobre la economía de mercado «un sistema económico comandado, regulado y orientado solamente por los mercados; los cuales tienen la tarea de asegurar el orden en la producción y la distribución de bienes» (p.102). Según él esa dominación sobre el mercado tiene efectos desastrosos sobre toda la organización de la sociedad: «La sociedad es administrada como auxiliar del mercado. En lugar de que la economía esté inserta en las relaciones sociales, son las relaciones sociales las que están insertas en el sistema económico» (p. 88). Son las reacciones y descontentos, las medidas adoptadas por la sociedad para no ser aniquilada por la acción del mercado autoregulado las que van a desembocar en la destrucción de la civilización del siglo XIX y en la 'gran transformación' (la numeración de las páginas se refieren a la edición francesa del libro de K. Polanyi [I-1983]).

ble para la regulación de la actividad económica, por acción (interviniendo directamente en ciertos mercados y actividades) o por omisión (limitándose a construir los marcos jurídicos para incitar e inducir decisiones privadas y para formular las reglas de la competencia).

## **§ 2. *La transición hacia una nueva coherencia económica de conjunto. El desmantelamiento económico e institucional de un modo de desarrollo agotado***

A partir de los años 1982 y 1983 se impuso en México la idea según la cual la modernización del Estado y de la economía debían provocar transformaciones en diferentes campos, en particular en las empresas públicas. Ese proceso no se dio sin resistencias; como ejemplo de ello se puede mencionar el fracaso del proyecto del "Nuevo Pemex" que pretendía transformar ese organismo a profundidad e instaurar nuevas relaciones con el sindicato. Solamente una vez que se avanzó en la reforma económica pudo ser retomado ese proyecto, bajo formas nuevas. En efecto, a partir de 1989, el gobierno pudo con un fuerte apoyo internacional<sup>20</sup> acelerar el ritmo de las reformas a pesar del enorme costo social<sup>21</sup>. Ambas cosas alcanzaron también a la industria petrolera.

La reorganización de Pemex provocó rupturas en las relaciones de trabajo respecto a las que habían sido construidas para hacer viable el MMOP. Entre 1987 y 1992 los trabajadores empleados por esa empresa pasaron de 210 000 a 125 000 y llegaron a 100 000 en 1995<sup>22</sup>. La estructura del empleo fue reorganizada tanto para reducir los efectivos como para suprimir la participación sindical en la organización y en las actividades de la empresa (revisiones del contrato colectivo de trabajo de 1989 y 1991). La dirección de Pemex buscó tener las manos libres frente a un sindicato que había reunido un poder suficiente para desafiar al Estado y que se había convertido en un verdadero imperio económico<sup>23</sup> en donde reinaba la corrupción y diferentes prácticas que

---

<sup>20</sup> Es importante tener presente que México fue el primero que obtuvo (el 23 de julio de 1989) la reestructuración de su deuda con el Plan Brady.

<sup>21</sup> Algunos datos muestran la extensión de ese costo: en 1988, el PIB se encontraba en el mismo nivel que el de 1981, el producto per cápita correspondía aproximadamente al de 1977 y los salarios cayeron al nivel que tenían en 1963. Un estudio de la OCDE, reconoce que "el proceso de estabilización fue en gran medida posible gracias a la gran flexibilidad de los salarios reales que sufrieron una baja promedio de más de 40% durante los seis años del período de ajuste", OCDE [VIII-1992; p.205].

<sup>22</sup> Para algunos, comparativamente a otras compañías petroleras, los efectivos de Pemex son todavía elevados. Según G. Philip [X-1997; p. 22], PDVSA emplea un poco más de la mitad de los trabajadores que necesita Pemex para producir más o menos la misma cantidad de valor agregado. En todo caso, en la clasificación de compañías petroleras, el único aspecto en el que Pemex se encuentra en el primer lugar es en el del empleo.

<sup>23</sup> En 1983 los activos de ese sindicato fueron estimados (una estimación considerada más bien conservadora) en 670 millones de dólares A. Madison [VIII-1993, p.141].

pesaban fuertemente sobre la empresa (contratos de transporte de productos petroleros, porcentajes sobre las inversiones en construcción y sobre los proyectos de infraestructuras sociales, etcétera).

En el conjunto de la economía, a partir sobre todo de la década de los años 1980, una nueva orientación se impuso progresivamente. El "sexenio del crecimiento cero" (1982-1988) y del sobreajuste, fue también según algunos estudiosos el de "los años del cambio"<sup>24</sup>, un período en el cual fueron planteadas "las bases de un nuevo modelo de desarrollo [...] un cambio que será probablemente de largo alcance [...], un vuelco histórico"<sup>25</sup>.

### 1. Los principales elementos de la "reforma económica"

La "reforma económica" incluyó, por un lado, políticas de estabilización macroeconómica<sup>26</sup> y la instauración de un nuevo entorno que debía favorecer el aumento de la productividad y de la eficiencia en el ámbito micro-económico.

#### 1.1. El nuevo papel del Estado, del sector privado y del mercado

El papel del Estado se ve cuestionado a través de diferentes medidas:

- Una reducción del déficit presupuestal: México pasa así de un déficit financiero público igual al 17% del PIB en 1982, a prácticamente una situación de equilibrio presupuestal en 1992;
- La desregulación de los mercados y medidas para "privatizar el sector privado" que afectan prácticamente todos los sectores de la economía, en particular los sectores de las telecomunicaciones, la petroquímica, el sistema bancario y financiero, los seguros, la transferencia de tecnología, la agricultura, la pesca, los transportes aéreos y terrestres, la industria automovilística;
- Las privatizaciones: más de 900 empresas fueron vendidas o cerradas sobre las 1 155 que se encontraban bajo el control del Estado en 1982. Según la OCDE, los ingresos de esas privatizaciones efectuadas desde 1989 superaban la cifra de 19.5 mil millones de dólares en mayo 1992 y representaron 6.3% del PIB anual promedio entre 1989 y 1992, porcentaje inferior solamente al del Reino Unido y al de Nueva Zelanda<sup>27</sup>.

<sup>24</sup> "Los años del cambio 1982-1988", es el título del primer volumen del libro *México. Auge, Crisis y Ajuste*, C. Bazdresch *et al.* (Ed.), [VIII-1992].

<sup>25</sup> Soledad Loaeza, "Delamadridismo: la segunda modernización mexicana", *ibidem*, p.56-57.

<sup>26</sup> Sobre los aspectos macroeconómicos de la reforma: "Macroeconomía y deuda externa 1982-1989", en Bazdresch *et al.* [1993; T. 2]. Ver también A. Tenkate, "El ajuste estructural de México: dos historias diferentes", *Comercio Exterior*, No. 6, junio 1992, pp. 519-528, así como los estudios que la OCDE ha dedicado a México [VIII-1992] y [VIII-1996].

<sup>27</sup> OCDE [VIII-1992; p.98].

Fue con la administración del presidente Salinas (1988-94), sobre todo a partir de 1989, que la venta más importante de empresas públicas tuvo lugar: dos compañías aéreas, una compañía de extracción de cobre entre las más importantes del mundo, un complejo siderúrgico, la compañía telefónica nacional y la re-privatización de los bancos que fue terminada en 1992.

La devaluación del peso en diciembre 1994, la crisis que se dio con esa medida y los acuerdos que México tuvo que pasar con el Tesoro de Estados Unidos y el FMI, propiciaron una mayor participación de los inversionistas privados nacionales y extranjeros, además de lo realizado en los años precedentes y durante las negociaciones del TLCAN. De esa manera, nuevos sectores fueron abiertos o tuvieron más apertura que antes: las telecomunicaciones, los servicios financieros no bancarios, los ferrocarriles, puertos y aeropuertos, la petroquímica, el gas natural, la producción de electricidad, etc. El gobierno fue apoyado técnica y financieramente por organismos internacionales en sus objetivos de desregulación y de privatización, para eliminar restricciones y obstáculos y para los procedimientos de evaluación y venta de las empresas públicas.

## 1.2. La apertura comercial

En 1982, las importaciones fueron sometidas a restricciones cuantitativas y las tarifas superaron el 50%, pudiendo llegar en algunos casos hasta 100%. La liberalización comercial comenzó en julio de 1985 con la eliminación de un gran número de controles cuantitativos y sobre todo en marzo 1986 con la reducción escalonada de todas las tarifas. A principios de 1991, ya sólo quedaban 3% de las importaciones sometidas a restricciones cuantitativas y derechos de aduana del 10%. La dispersión de esos derechos también se redujo, subsistiendo en esa misma fecha sólo cinco tasas con un máximo de 20%.

Dos fechas importantes marcan esa apertura: durante el verano 1986 México entró al GATT y en 1990 se iniciaron las negociaciones con vistas al TLCAN. Ese acuerdo, firmado en diciembre de 1992, fue ratificado por los cuerpos legislativos de cada uno de los tres países en 1993 y entró en vigor el primero de enero de 1994. Prevé una liberalización progresiva de los intercambios entre los tres países firmantes con la supresión de la mayor parte de las tarifas aduanales y de las restricciones cuantitativas antes del año 2004<sup>28</sup>. La crisis mexicana de 1994-1995 no solamente no condujo al establecimiento de barreras a las importaciones provenientes de Estados Unidos, como sí lo hizo México luego de la grave crisis de 1982, sino que continuó reduciéndolas conforme a las obligaciones contraídas en el marco del TLCAN.

En ese horizonte, tomando en cuenta que la gran mayoría de los intercambios con Estados Unidos, y en menor medida con Canadá, se vio efectivamente liberalizado, la importancia del TLCAN es clara para el vecino del norte: México es el tercer socio comercial de Estados Unidos en el mundo y Ca-

<sup>28</sup> Para algunos productos, agrícolas en particular, se prevé un plazo suplementario.



nadá el segundo. Dos años después de la entrada en vigor de ese acuerdo, las exportaciones de Estados Unidos hacia sus dos socios habían aumentado en 22%, es decir, en cerca de 31 mil millones de dólares. La importancia de ese aumento es tanto más significativa ya que durante ese período México tuvo que afrontar la crisis de 1994-1995: a pesar de ello sus importaciones provenientes de Estados Unidos aumentaron 11% durante esos dos primeros años del TLCAN. Las exportaciones de Estados Unidos hacia México aumentaron en 37% en 1996, en relación con 1993, el año que precedió la entrada en vigor del acuerdo. Esas exportaciones alcanzaron la suma de 57 mil millones de dólares en 1996, cifra que representa alrededor de las tres cuartas partes de las importaciones de México<sup>29</sup> y cubre una amplia gama de bienes de capital, intermedios y de consumo.

### 1.3. El papel clave del TLCAN en la perspectiva de un cambio institucional de conjunto para el «*lock in*» de las reformas

Con el TLCAN, restricciones externas de tipo institucional fueron fijadas para que los procesos de desregulación, de liberalización, de apertura de la economía y de saneamiento de las finanzas públicas fuera irreversible: “*NAFTA locks in these policy changes...*”<sup>30</sup>.

El TLCAN cumple ese papel, pero se sitúa también en una perspectiva más vasta: trabajar en el sentido de una reinstitucionalización de las sociedades latinoamericanas, de una generalización de ciertas reglas, instituciones y comportamientos. Estados Unidos se sitúa así en la continuidad de su política: proponer o imponer a las sociedades latinoamericanas elementos clave de su modelo de libre cambio, de economía de mercado y de democracia liberal<sup>31</sup>.

Las normas del TLCAN, el cual fue concebido como un primer paso en la perspectiva de un vasto mercado libre «de Alaska a la Tierra del Fuego», van, en efecto, más lejos que la eliminación de los derechos de aduana y de otras restricciones a los intercambios comerciales; incluye medidas para abrir los mercados públicos, para la certificación de los productos, para la protección de

<sup>29</sup> Esas cifras provienen «NAFTA and the U.S. Economy», United States Representative Home Page (<http://www.ustr.gov>).

<sup>30</sup> B. De Long *et al.* [1996; p. 10].

<sup>31</sup> A. G. A. Valladao [VIII-1995], insiste mucho sobre este aspecto: “***reorganizar las instituciones políticas y económicas*** del planeta alrededor del liderazgo americano [...] una ambición que apunta, poco a poco, a ***integrar al mundo en un marco hecho de normas y de comportamientos - jurídicos, económicos, comerciales, políticos y aun culturales*** –inspirándose de la ‘democracia de mercado’ norteamericana». El TLCAN, «Al establecer ***normas draconianas*** en campos clave, ***que afectan no solamente a lo jurídico sino también a lo político***, se convierte por ello mismo en ***un poderoso centro mundial de elaboración y de promulgación de normas, de reglamentaciones y de comportamientos económicos***. Y, en particular, en adelante constituye ***la regla a la cual deberán más o menos alinearse los demás países latinoamericanos***, si quieren tener acceso a ese fabuloso espacio ...». Las cursivas resaltadas son más.

la propiedad intelectual y para asegurar un acceso equitativo a los inversionistas en cada uno de los países de América del Norte. Extensiones al tratado han añadido medidas en el campo del medio ambiente y de ciertos aspectos de la legislación social.

## 2. *¿Un consenso alrededor de las políticas públicas y de la integración en la primera mitad de los años de 1990?*

### 2.1. Visiones alternativas que constituyeron también rupturas con el pasado

Las élites latinoamericanas también dieron pasos en dirección de los proyectos estadounidenses. Esos pasos fueron particularmente importantes en el caso de México, tomando en cuenta su historia: "México ha cesado de definirse a sí mismo por su oposición a Estados Unidos y, en lugar de ello, está intentando imitar a ese país y de unirse a él en el área de libre comercio de Norteamérica. Los líderes mexicanos están empeñados en la grantarea de redefinir la identidad mexicana y han introducido reformas económicas fundamentales que posiblemente conducirán a un cambio político fundamental"<sup>32</sup>.

En la primera mitad de los años de 1990, el tema de la integración y de una nueva relación con Estados Unidos se impuso y efectivamente cambió los términos de la discusión en relación con el pasado. No es posible reproducir aquí la interesante discusión que se desarrolló en México y también en Estados Unidos y en Canadá sobre las implicaciones del acuerdo. También se elaboraron reflexiones para construir alternativas a las relaciones consideradas en el TLCAN. En esa perspectiva es interesante mencionar la visión que en esos años desarrolló Cuauhtémoc Cárdenas, ya que constituye un buen indicador del camino recorrido incluso por las fuerzas que se opusieron al acuerdo, sobre las bases históricas del nacionalismo mexicano.

A los proyectos americanos de integración hemisférica, Cárdenas opuso una "verdadera cooperación continental" la cual no debería establecerse a partir de la explotación de la mano de obra, de la energía y de las materias primas baratas o de la dependencia tecnológica. Se trataba, para él, de "un enfoque coherente, integrado y global que conduzca a un pacto continental de libre comercio y desarrollo, de conjunto y de largo plazo", el cual debía partir de una visión clara de las características de la economía mexicana<sup>33</sup>:

<sup>32</sup> Samuel P. Huntington [VIII-1993; p.43]. El presidente Carlos Salinas declaró en 1991 a un periódico parisino que su propósito era cambiar el curso de la historia y que las fronteras de odio deberían desaparecer entre los dos países. En consecuencia había decidido «cambiar la mentalidad de los mexicanos en lo que respecta a nuestras relaciones con Estados Unidos» (*Le Figaro*, 1 agosto 1991).

<sup>33</sup> Cf. Cuauhtémoc Cárdenas [1991]. Los entrecomillados de este párrafo, así como los tres pasajes que se citan a continuación provienen del documento que fue originalmente presentado en inglés. Se recuerda que la traducción de las citas que provienen de publicaciones en

El gobierno de un partido de Estado en México y el desarrollo imperfecto produjo retrasos sociales y atrofia estatal; también creó empresas privadas imperfectas y mercados imperfectos. [...] Queremos que los mercados mexicanos funcionen, estamos en favor de una competencia más grande y limpia en México y entre México y el resto del mundo. Sabemos que ello no puede ser conseguido simplemente cambiando los monopolios estatales en monopolios privados. Es necesario nutrir el crecimiento de una progresiva, moderna, audaz y vigorosa clase empresarial que México nunca ha desarrollado. Una gran parte del sector privado mexicano deberá aprender a pararse sobre sus propios pies y a sacar provecho de su iniciativa y competitividad, no de compartir la corrupción con el gobierno.

Más allá del contenido de ese párrafo, lo que es importante poner en evidencia es el camino recorrido: a partir de ahí era necesario buscar la fuente de los problemas en el interior y en la elaboración y aplicación de las políticas de desarrollo<sup>34</sup>, rechazando así las explicaciones basadas en la responsabilidad única del sistema internacional. Los mercados podían y debían funcionar en una economía en vía de desarrollo, pero naturalmente: "la responsabilidad para resolver esos problemas relacionados no es solamente del mercado". En la propuesta de C. Cárdenas, muchos aspectos y análisis iban muy lejos, tomando en cuenta el contexto mexicano:

Los movimientos de capital, particularmente inversiones extranjeras directas, son las componentes centrales de la nueva asociación continental que queremos construir. [...] Debemos aprender a ver la inversión extranjera, no como un mal inevitable sino como una oportunidad deseable y aun como un instrumento necesario para atraer recursos, para cerrar las brechas tecnológicas y para incursionar decisivamente en los mercados mundiales.

Respecto a las inversiones extranjeras, las restricciones al acceso a los recursos naturales y a la industria petrolera deben ser mantenidas, por su carácter estratégico y por razones sociales, políticas y de seguridad:

El monopolio estatal que existe en la exploración, extracción, refinación y transformación industrial del petróleo mexicano debe permanecer intacto y ser excluido de cualquier negociación. Esto incluye, obviamente, desde nuestro punto de vista, cualquier compromiso para garantizar el aprovisionamiento de petróleo a Estados Unidos, en contraste con lo que Canadá aceptó en el Tratado de Libre Comercio entre esos dos países. En la cuestión del petróleo, la posición negociadora de México debe ser inflexible, cualquier desviación de esa norma es inaceptable y puede conducir a divisiones políticas profundas.

---

inglés y en francés son más, salvo cuando se encuentran en ediciones en español, lo cual se menciona expreso.

<sup>34</sup> C. Cárdenas caracteriza esas políticas de la siguiente manera: " falta de visión, ausencia de cualquier rendimiento democrático de cuentas, corrupción, mala administración y demagogia" «lack of vision, the absence of any democratic accountability, corruption, mismanagement and demagogu», C. Cárdenas [VIII-1991; p. 2].

A los proyectos de integración de la potencia dominante correspondían políticas gubernamentales «neoliberales» y nuevas actitudes de las élites mexicanas. Los proyectos alternativos, aun cuando se esforzaban en tomar en cuenta nuevas realidades como la propuesta de C. Cárdenas, no atrajeron realmente la atención. Sin embargo, es interesante tenerlos presentes porque representan una frontera del pensamiento crítico en un momento clave de la historia contemporánea de México. Esos proyectos alternativos no podían ignorar ni el contexto internacional del momento ni el entorno y circunstancias del país en el cual se gestaban. Como dice P. Hall "Las ideas tienen poder real en el mundo político, [pero] no adquieren fuerza política independientemente de la constelación de instituciones y de intereses que están ya presentes en él"<sup>35</sup>.

## 2.2. La crisis de 1994-95 y sus secuelas

En la primera mitad de los años de 1990, para la comunidad internacional México se encontraba en una situación inédita: un consenso alrededor de las políticas públicas que realizarían cambios internos profundos al mismo tiempo que insertaban al país en el proceso de globalización. La economía de mercado, como modelo de organización de toda la sociedad, y orientaciones básicas para la política económica no parecían tener alternativas viables.

«*And then came the Mexican crisis*»<sup>36</sup>. Cierta «*conventional wisdom*» escondió o puso en segundo plano graves problemas no resueltos de la economía y del sistema político mexicano. Esos problemas comenzaron a ser visibles en el mundo entero el primero de enero de 1994, fecha de la entrada en vigor del TLCAN y también del levantamiento zapatista en Chiapas<sup>37</sup>. La fragilidad de la economía mexicana, en particular de sus equilibrios con el exterior, la grave crisis de su sistema político; la existencia de sectores enteros de la sociedad mexicana (los indígenas y otros grupos marginados) y de sectores completos del aparato productivo (la agricultura de subsistencia, pero otros también en la industria) que no lograban seguir el ritmo de la entrada triunfal en el «Primer Mundo»: todos esos problemas cuestionaban la idea de una transición suave y casi instantánea a las normas de la transnacionalización. Desde entonces, en el ámbito internacional, se descubre la complejidad de un país que S.

<sup>35</sup> «Ideas have real power in the political world, [but] they do not acquire political force independently of the constellation of institutions and interests already present there», Peter Hall, *The political powers of economic ideas*, Princeton University Press, Princeton N.J., 1989, p. 390. Citado por Thomas J. Biersteker [VIII-1995].

<sup>36</sup> Paul Krugman [VIII-1995; p. 30].

<sup>37</sup> Antes de esa fecha varios intelectuales y economistas mexicanos, Lorenzo Meyer y Arturo Huerta entre otros, atrajeron la atención sobre las fragilidades y carencias del neoliberalismo a la mexicana. En Estados Unidos, también se expresaron antes de la crisis de diciembre 1994 críticas sobre las carencias y los efectos de la política económica de la administración de Carlos Salinas: cf. R. Donsbusch, A. Werner [VIII-1994; p. 253].

P. Huntington llamaba en 1993 «torn country»<sup>38</sup> (país desgarrado) para referirse a un país en el que sus élites habían decidido integrar al mundo desarrollado, sin tomar en cuenta la complejidad de su historia, de su heterogeneidad cultural, de sus disparidades.

Las políticas «neoliberales» no tuvieron en cuenta ese cuadro complejo y ahora aparecen como los instrumentos de una marcha forzada hacia la globalización que condujo a la crisis de 1994-1995 y a sus terribles secuelas en materia de crecimiento y de bienestar para la población<sup>39</sup>. Esas políticas son hoy en día severamente evaluadas: el grupo dirigente no supo administrar la apertura que él mismo había promovido y que condujo al país en 1994/95 hacia una crisis monetaria y la recesión. Entre los aspectos más cuestionados se encuentran los siguientes:

- La apertura a los mercados externos y la integración con Estados Unidos en un marco profundamente asimétrico;
- El retiro del Estado en una economía en donde había desempeñado tradicionalmente un papel determinante en lo que respecta a las inversiones y a diferentes formas de participación directa en sectores clave;
- La desregulación y las cesiones de empresas públicas al sector privado en un sistema que aún no es democrático y que no tenía reglas claras sobre las relaciones entre lo privado y lo público (asimetrías en cuanto a las relaciones entre los actores privados entre ellos y respecto al Estado, transparencia de los procesos de venta de las empresas públicas, etcétera);
- El papel dado a los capitales extranjeros como instrumentos de equilibrio de una balanza comercial sumamente deficitaria y también de modernización de la economía, sin interrogarse sobre su naturaleza, su volatilidad y su compromiso productivo.

El último punto tiene particular importancia por sus implicaciones para la industria petrolera. Desde 1982, el lugar del petróleo en las exportaciones disminuyó regularmente, pero el monto de divisas provenientes de su exportación

<sup>38</sup> S. P. Huntington [VIII-1993]. En esa misma situación se encontrarían, según él, países como Turquía respecto a Europa. Los países desgarrados "tienen un grado razonable de homogeneidad cultural pero están divididos sobre la pertenencia de su sociedad a una u otra civilización [...] Para Estados Unidos, México es el país desgarrado más inmediato", p.43. Según Huntington, en el caso de México existía por primera vez las tres condiciones previas para que un país pueda redefinir su identidad cultural en un proceso de integración con otro: el acuerdo de las élites, de una mayoría de la población y de los grupos hegemónicos en el país integrador o anfitrión.

<sup>39</sup> Algunos indicadores: entre 1994 y 1995, el PIB pasó de 230 132 a 214 023 (millones de dólares de 1980); el PIB per capita de 2 557 a 2 336 (dólares de 1980). Mientras que en 1994 la tasa de crecimiento fue de 3.5%, en 1995 el PIB cayó en 6.2%.

continuó siendo importante. Fue por el petróleo que nuevas relaciones se establecieron entre los flujos financieros y la economía real. Las divisas petroleras fueron utilizadas en gran parte para cubrir el servicio de la deuda<sup>40</sup>, provocando así la reducción de las capacidades de crecimiento de la economía y afectando los proyectos estratégicos de Pemex. *El movimiento de apertura favoreció las transformaciones de la industria petrolera pero le impuso también nuevas restricciones y restricciones.* El embargo de la factura petrolera, en el marco de los acuerdos con Estados Unidos después de la crisis de 1994-95, a la cual condujeron las modalidades de la apertura comercial y financiera, vino a ilustrar también el papel de las divisas petroleras controladas por el Estado en una economía cuyas modalidades de inserción en la economía global, en particular desde el punto de vista financiero, se saldaron con una grave crisis. Esto constituye también una razón para comprender por qué el Estado no va a deshacerse fácilmente de una fuente de divisas tan importante para el equilibrio externo y para las finanzas públicas, cuando menos mientras no se encuentre una solución al dilema clásico entre un ritmo de crecimiento débil con una balanza corriente equilibrada y un ritmo de crecimiento fuerte financiado con ayuda de capitales especulativos. Esta cuestión se plantea recurrentemente en cuanto se da una recuperación del crecimiento, como la de 1997<sup>41</sup>.

Si, en efecto, la crisis de 1994-95 presentó características nuevas, en particular desde el punto de vista financiero<sup>42</sup>, también se situó en cierta continuidad, tomando en cuenta una característica estructural del desarrollo mexicano: el déficit externo. Con referencia solamente en años recientes, durante 1990 la balanza corriente alcanzó un déficit de 2% del PIB, de 3.6% en 1991 y de más de 7% en 1992. Este último año, el déficit en cuenta corriente se acercó a los 23 mil millones de dólares; pudo ser cubierto durante los primeros años por el flujo de capitales externos, pero se creó una situación bastante inestable y fluctuante. Según el punto de vista gubernamental, el déficit corriente se justificaba por la necesidad de importar bienes de equipo y bienes interme-

---

<sup>40</sup> Según el Banco Mundial *el endeudamiento externo total* de México se estimaba a principios de 1997 en 166 mil millones de dólares. El Banco de México calculaba que entre 1986 y 1996, el servicio de la deuda había exigido una salida de divisas de 112.3 mil millones de dólares, mientras que las divisas obtenidas por la *exportación de petróleo crudo* durante esos mismos años se habían elevado a 80.75 mil millones de dólares. Esta última cifra representó, durante el período de referencia, 72% del servicio de la deuda. Según la SHCP el 89.5% de las entradas *netas* de divisas aportadas por Pemex entre 1986 y 1996, las cuales se elevaron a 76.64 mil millones de dólares, fueron utilizadas para el servicio de la deuda externa del *sector público*.

<sup>41</sup> Durante el primer trimestre de 1997 México tuvo una tasa de crecimiento de más de 8%, en relación con el mismo período de 1996. Para todo 1997 la tasa de crecimiento superó el 7%.

<sup>42</sup> Para un análisis de la crisis mexicana bajo este ángulo ver el artículo de Xavier de la Vega, «Bill et Neto sont sur un bateau», *Volcans*, janvier-février 1997. Para situar esa crisis en el marco complejo de la mundialización financiera, ver: F. Chesnais [VIII-1996].

dios para continuar la modernización y la reestructuración del aparato productivo industrial<sup>43</sup> y no representaba problemas mientras México continuara atrayendo capitales extranjeros. Sin embargo, además del hecho de que entre 1987 y 1994, las importaciones aumentaron más aprisa que las exportaciones<sup>44</sup>, el déficit era financiado por entradas de capital a corto plazo y extremadamente volátiles. Las inversiones de portafolio tomaron así un lugar muy importante en la composición de los flujos de capitales extranjeros (64% en 1992). Los acontecimientos de 1994, que provocaron una fuerte inestabilidad en el sistema económico y político mexicano, provocaron un reflujo de capitales extranjeros: en 1994 el gobierno debió recurrir a las reservas para financiar el déficit corriente. A fines de ese mismo año, un ajuste de paridad entre el peso y el dólar conduciría al derrumbe económico.

Pemex debe vigilar siempre el tablero macroeconómico. En cuanto retorna el crecimiento y fluyen de nuevo capitales en búsqueda de una rentabilidad elevada, se configura en México una situación potencialmente problemática, con todas las implicaciones que ello comporta para la industria petrolera.

## Sección 2. El contenido, los límites y los desafíos de la reforma de la industria petrolera en México

Antes de examinar los principales aspectos de la reforma que se implantó en México, es importante no perder de vista un aspecto central que constituye la piedra angular: los cambios tienen lugar en el marco de una matriz legal e institucional básica que no ha cambiado fundamentalmente hasta ahora. Se trata de una constatación, pero también de un elemento central de la política petrolera de México<sup>45</sup>.

Por ello, en lo que sigue se presentará la mencionada reforma examinando, en primer lugar aquellos aspectos en torno a los cuales no ha habido aparentemente cambios, pero que presentan innovaciones reales (§1) y, enseguida, los aspectos en los que se han introducido innovaciones y modificaciones explícitas (§2).

<sup>43</sup> En 1994, según datos del Banco de México, la estructura de las importaciones era la siguiente: 71% bienes intermedios, 17% bienes de equipo y 12% bienes de consumo. Entre 1987 y 1994 fueron las importaciones de bienes de equipo las que tuvieron la tasa de crecimiento más elevada.

<sup>44</sup> Entre esos años las exportaciones progresaron a una tasa anual de 11.9% y las importaciones 22.8%. Cf. OCDE [VIII-1996]

<sup>45</sup> "La industria petrolera mexicana se ha embarcado en un proceso de cambio fundamental [...] Lo que es único en el caso de México es su compromiso para **implementar los muy necesarios cambios en su industria petrolera dentro del marco institucional y legal existente** [...] En el caso mexicano el objetivo es transformar a Pemex en una compañía petrolera integrada, moderna, bien administrada y competitiva que **continuará siendo en su totalidad propiedad del Estado**", Cf. A. Lajous Vargas [XI-1995; p. 39], director general de Pemex. Las cursivas resaltadas son mías.

### § 1. *Ni liberalización plena de los flujos energéticos ni privatización de Pemex, pero innovaciones reales*

En efecto:

- El TLCAN no liberalizó los flujos energéticos en lo que respecta a la participación de México, pero ese tratado introdujo elementos nuevos, directa e indirectamente (punto 1);
- Pemex no ha sido privatizado, en el sentido restringido que tiene el término privatización, pero ha sido reorganizado siguiendo el modelo de las compañías petroleras internacionales y varias innovaciones han sido introducidas en su funcionamiento interno (punto 2).

Se examinará particularmente el segundo punto, tomando en cuenta su significación para este trabajo.

#### *1. El contenido energético del TLCAN*

Más allá de las excepciones que México logró introducir en el TLCAN, ese tratado instauró nuevos elementos de tipo institucional y regulatorio e inició un proceso del cual constituyen ejemplos las evoluciones recientes en el campo del gas natural y de la petroquímica. Esos elementos, como fue claramente percibido en Estados Unidos, pueden abrir dinámicas institucionales nuevas; en esto consiste su significado más interesante<sup>46</sup>.

Entre los aspectos importantes del Tratado, por lo que al sector energético se refiere, se pueden mencionar los siguientes puntos:

- México mantiene su derecho a determinar sus niveles de exportación de petróleo sin garantizar a sus socios un aprovisionamiento preferencial. Sin embargo, las exportaciones de energía hacia México se verán seguramente favorecidas en el marco de ese tratado, así como las exportaciones de equipos y de material de extracción de petróleo y de gas;
- En lo que respecta al gas natural, lo mismo que en el caso de los petroquímicos básicos, México se reservó en principio el comercio exterior y el transporte, almacenamiento y distribución hasta las ventas de primera mano. De hecho los consumidores privados mexicanos y los proveedores canadienses y de Estados Unidos podrán negociar direc-

---

<sup>46</sup> "El TLCAN incluye un *importante rediseño del proceso de contratación y compras gubernamentales* con el objeto de asegurar que las ofertas estadounidenses y canadienses reciban una consideración clara. Esta revisión hace una *importante contribución a la construcción de la infraestructura legal de México* y, en ese sentido, es una de las más importantes partes del TLCAN", CBO [XI-1993; p.18]. Las cursivas resaltadas son mías.



tamente ventas y contratos de aprovisionamiento, desempeñando Pemex sólo el papel de *'third party'*;

- La competencia entró bajo cubierto del Tratado, formal o informalmente, en ciertos campos monopolizados anteriormente;
- México se comprometió a revisar y a clarificar sus procedimientos sobre los mercados públicos de las empresas energéticas;
- En el contexto del TLCAN, de manera paralela, el gobierno mexicano reclasificó numerosos productos petroquímicos antes reservados al Estado para hacer posible su producción por empresas privadas. En particular México eliminó las restricciones que existían para la inversión extranjera en 14 de las 19 categorías de productos petroquímicos básicos y sobre todos los productos secundarios.

## 2. La reorganización y la modernización de Pemex<sup>47</sup>

Una vez que la privatización de Pemex (en el sentido de venta de sus activos) fue descartada, la vía escogida fue la de la reorganización y la modernización de la empresa, de sus relaciones con proveedores y consumidores y de sus relaciones con el gobierno. En ese sentido, se puede hablar de un proyecto de privatización de la empresa en el sentido amplio del término, es decir, la introducción de criterios de organización y de gestión parecidos a los de las firmas privadas, pero sin poner en tela de juicio la propiedad de los activos.

Esta definición sobre el porvenir de Pemex es importante. En la literatura contemporánea sobre el Estado y sobre su participación en la economía<sup>48</sup>, en particular en la industria petrolera, una de las cuestiones que más se han debatido es la de saber si los objetivos perseguidos (la defensa de los intereses nacionales, la salvaguardia de la soberanía, la maximización del ingreso y del empleo, el control de la actividad petrolera, la adquisición de capacidades tecnológicas y de organización, una mejor distribución de los resultados obtenidos) pueden ser alcanzados por otros medios alternativos a la creación o mantenimiento de una empresa pública. Esos diferentes medios pueden ser la utilización de diferentes poderes regulatorios del Estado, incluida la fiscalidad, participaciones minoritarias o asociaciones en proyectos petroleros conjuntamente con firmas privadas, etc. En las perspectivas de la literatura mencionada, esas modalidades son capaces, supuestamente, de asegurar la soberanía sobre los recursos al mismo tiempo que se abre la industria petrolera a los intereses pri-

<sup>47</sup> Las orientaciones oficiales para el lanzamiento de la reorganización y la modernización de Pemex se encuentran en: SEMIP, *Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994*, México, D.F. 1990. Dos documentos internos definieron orientaciones estratégicas: «Estrategia de modernización», Pemex, Subdirección de Planeación y Coordinación, abril 1990; y " Proyecto de reorganización de Petróleos Mexicanos", Pemex, 12 de junio de 1992. La firma norteamericana McKinsey tuvo una importante participación en los estudios que condujeron a la reorganización de Pemex.

<sup>48</sup> Para una discusión de esta literatura, en relación con la participación del Estado en los países productores de petróleo, ver W. Gunjo [XI-1994].

vados y se les ceden las empresas públicas para asegurar un funcionamiento eficaz<sup>49</sup> de la industria petrolera.

En el caso de México, al optar por el mantenimiento de la empresa pública, fijándole objetivos económicamente significativos, definidos en términos de rentabilidad y de competitividad, de eficiencia y de productividad, un cambio sustancial de óptica fue introducido. Para situar la contribución de Pemex al desarrollo económico: en adelante será mediante la obtención de objetivos económicamente definidos, en relación con los del pasado en donde predominaban los criterios físicos de aprovisionamiento, como esa empresa pública debería hacer su mejor contribución al desarrollo económico del país.

Además, en el esquema de la reforma *sui generis* de México, la reorganización y modernización de Pemex se acompañan de diferentes medidas para transmitir al sector privado ciertas actividades reservadas anteriormente para facilitar el desarrollo del mercado y de la competencia. En ese sentido las medidas internas a la empresa pública se acompañan de una transformación institucional y reglamentaria del dispositivo sectorial, la cual comprende la creación de nuevos organismos como la Comisión Reguladora de Energía.

### 2.1. La reorganización interna

Pemex se vio obligado a reorganizarse después de su regreso al mercado internacional en la segunda mitad de los años de 1970 y de las consecuencias del auge petrolero de fines de esa década. Esos acontecimientos, como se estudió en el Capítulo III, desembocaron en la crisis de 1981-1982 que puso a la economía y a Pemex en una grave situación financiera. El endeudamiento de Pemex se multiplicó seis veces entre 1977 y 1982 y, este último año, los gastos derivados de la deuda y de su servicio representaron la mitad de los ingresos de la empresa<sup>50</sup>. La expansión ligada al efímero «boom petrolero» había sido desordenada y había conducido a inversiones excesivas, costosas y mal controladas. Para el resto de la década de 1980 las inversiones fueron drásticamente reducidas y diversas medidas fueron tomadas para reducir y reestructurar el endeudamiento externo de Pemex. De cerca de 20 000 millones de dólares en 1982, ese endeudamiento pasó a 6 500 millones a principios de 1990.

Pero la reestructuración emprendida no se detuvo en los aspectos financieros; se trataba sobre todo de renovar el dispositivo institucional y la organi-

---

<sup>49</sup> En los análisis en boga todavía a principios de esta década, se consideraba que la empresa pública era de manera inherente menos eficaz que la empresa privada. Desde entonces, la profundización del análisis sobre esas empresas así como estudios empíricos que comparan el desempeño y resultados de las empresas públicas y privadas «no concluyen de manera irrevocable que la propiedad pública del capital engendra intrínsecamente un desempeño microeconómico inferior» (O. Bouin, Ch. Morrison [1996]). Hoy en día se efectúan análisis más sofisticados: más allá de la propiedad del capital otros factores propician la eficiencia de las empresas: el tipo de control instaurado por el Estado, el juego de la competencia, el tipo de reglamentación que se instaura después de la cesión de las empresas al sector privado, etc.

<sup>50</sup> F. Barbosa [V-1992].

zación misma de la empresa. La ley de 1992, al aportar una nueva definición de los objetivos de Pemex, se situó en una óptica diferente en relación con el pasado. En adelante, como se señaló más arriba, Pemex tendría solamente por objeto «ejercer la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal»<sup>51</sup>. La ley se situaba así en la perspectiva de una industria abierta a los intereses privados.

Esta ley crea también cuatro empresas filiales (Pemex Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica)<sup>52</sup> que dependen de una estructura central de tipo *holding* organizada en divisiones (operaciones, finanzas, administración). Esta reforma sigue el modelo organizacional de las grandes empresas petroleras internacionales públicas y privadas, siendo el objetivo transformar cada filial en centro de ganancias y de costos, funcionando con métodos modernos de contabilidad y convirtiéndose en responsables de la gestión de su presupuesto, inversiones, personal, patrimonio, etcétera.

Las empresas subsidiarias han establecido relaciones nuevas entre ellas a través de un sistema de precios de transferencia<sup>53</sup> de productos y de materias fijados tomando en cuenta los precios internacionales. En adelante las transacciones internas de Pemex se efectúan entre unidades distintas, con el fin de instaurar una gestión que haga aparecer ganancias o pérdidas en cada una de las filiales.

La creación de esas cuatro empresas pudiera ser un punto de partida hacia una nueva industria petrolera, más abierta a los capitales privados.

## 2.2. Las relaciones con los proveedores y con los consumidores

Varios cambios pueden ser observados respecto al papel motor de Pemex en relación con el conjunto de la economía y a su aparato productivo. De una política voluntarista, se pasó a un enfoque que se propone privilegiar el papel del mercado. La época en la que Pemex era utilizado como promotor de la sustitución de importaciones, ya sea dando preferencias en las adquisiciones, ya sea otorgando subvenciones a múltiples agentes privados o bien financiando directamente a los productores parece terminada. La política oficial se orienta ahora hacia la satisfacción de la demanda, tomando en cuenta criterios de costo, de calidad y de preferencias de los consumidores.

Una nueva política de precios parece imponerse la cual relaciona más los precios internos y los internacionales y que considera que el mercado interno

<sup>51</sup> Artículo 2 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y de Organismos Subsidiarios que entró en vigor el 17 de julio de 1992.

<sup>52</sup> Pemex Exploración-Producción es por mucho la subsidiaria más importante: absorbe alrededor de la tercera parte de inversión de Pemex y emplea 39 239 trabajadores (cifra de 1996). Ese mismo año Pemex en su conjunto empleaba 100 000.

<sup>53</sup> Sobre ese sistema de precios véase Guillermo Ruiz Gutiérrez [XI-1995].

debe ser también una fuente de ganancias para la empresa<sup>54</sup>. Esto constituye una ruptura con las concepciones que ven en la fijación de precios, artificialmente bajos, un instrumento para distribuir la riqueza petrolera.

### 2.3. Las relaciones con el Estado

Según el proyecto de reorganización presentado en junio de 1992, el objetivo era alcanzar una mayor diferenciación entre el Estado y Pemex, distinguiendo las funciones de autoridad y de gestión<sup>55</sup>. Las fronteras permanecen aún mal definidas y Pemex continúa exigiendo al gobierno una mayor autonomía de gestión y una mayor flexibilidad para poder funcionar más como una empresa comercial. Un aspecto muy concreto muestra los límites actuales: Pemex figura en el presupuesto del gobierno federal, con todos los problemas que esa situación puede implicar en términos de trámites y procedimientos administrativos<sup>56</sup>. En particular, ello impide a Pemex planificar sus inversiones, ya que sólo son definidas en el presupuesto federal del año precedente.

Problemas y situaciones aún no resueltos, que en la literatura económica se conocen como «de agencia», continúan planteándose entre Pemex y su «principal» y único accionario. Como es sabido se plantea un problema de agencia cuando *el principal*, que debe incitar correctamente al *agente* a realizar en su nombre ciertas actividades y a alcanzar ciertos objetivos, no logra encontrar los medios de controlar correctamente el comportamiento del segundo para que llegue a resultados eficientes.

Pero los problemas no se encuentran de un solo lado. Evidentemente Pemex –una situación que se presenta a menudo con los "agentes"– tiene mucha más información sobre sus actividades, resultados y situación financiera, etc., que su 'principal'. Pemex no hace siempre la mejor utilización de esa información: esto es así cuando habla de una elevada «rentabilidad» de la empresa sin distinguir los ingresos puramente rentistas que no dependen de su mayor o menor eficiencia. Ello es así también cuando se queja de ser abusivamente sangrado por el Estado sin poner claramente en evidencia que una gran parte de los ingresos que entrega al Estado le corresponden a este último de manera natural como representante de la nación propietaria de los recursos. Pemex no informa tampoco correctamente (y en consecuencia no integra realmente en sus costos), sobre el desperdicio de los recursos de la nación que proviene tanto de una mala explotación, y aun de una sobreexplotación de los yacimientos, como de

<sup>54</sup> Véase en el *anexo de este capítulo* varios cuadros sobre la evolución de las ventas internas en los ingresos de Pemex, así como las evoluciones de precios de los principales productos, en relación con los precios en vigor en Estados Unidos.

<sup>55</sup> Pemex, "Proyecto de reorganización de Petróleos Mexicanos", México, 12 de junio de 1992, 54 p., pp. 8-9.

<sup>56</sup> En un symposium que tuvo lugar en Houston el 7 de octubre de 1997 (*Acces México 97. Energy Symposium*), El Secretario de Energía que fungía en esa fecha anunció que Pemex y la CFE ya no figurarían en el presupuesto federal, liberando así a esas empresas de las múltiples constricciones y restricciones operativas dentro de las cuales han funcionado. *Cf. La Jornada*, 8 octubre 1997.

una utilización ineficiente de la energía consumida en sus procesos de transformación. Se puede decir que Pemex adopta a menudo respecto a su 'principal' y de la opinión pública comportamientos que en la literatura económica son calificados de oportunistas y de simuladores. Un proyecto interesante sería estudiar los «costos de agencia» que esos comportamientos implican y continuarán implicando mientras Pemex se sienta afectado por el Estado o que éste no logre incitarlo correctamente para alcanzar el mejor desempeño posible.

Pemex continúa esperando una modificación real de un entorno reglamentario que la afecta negativamente (precios y mercados de sus productos, adquisiciones, trabajos públicos). En lo que respecta a la política fiscal y financiera, el objetivo es alcanzar un funcionamiento más sano de la empresa y un autofinanciamiento más elevado.

Para ilustrar la situación de Pemex se pueden mencionar las cifras siguientes:

- En 1992, las ventas de Pemex se elevaron a 20.2 mil millones de dólares, 11.77 de los cuales provino de ventas nacionales y 8.42 de ventas al extranjero. De ese total, Pemex pagó en el ejercicio fiscal 1992 aproximadamente 16.9 mil millones de dólares, lo que ese año representó 25% del presupuesto federal.
- Para 1996 y 1997 los ingresos y gastos de Pemex se presentaban como se pueden apreciar en el Cuadro 1 (en el anexo de este capítulo se encuentran varios cuadros más sobre este punto).

**Cuadro 1**  
**Millones de dólares**

	<b>1996</b>	<b>1997*</b>
<b>Ingresos</b>	29 997	33 359
Ventas internas	19 407	21 995
Exportaciones netas	9 708	9 377
Otros	882	1 988
<b>Gastos</b>	29 822	32 054
Operación	3 460	3 790
Inversión	4 220	4 084
<b>Derechos e impuestos federales</b>	<b>20 302</b>	<b>22 585</b>
Otros	1 841	1594

\*Previsiones.

*Fuente:* Pemex, Documento presentado en la «Petroleum Management Executive Session», Institut Français du Pétrole, París, Julio 1997.

En las cifras del Cuadro 1 se nota inmediatamente la importancia de las sumas que Pemex debe transmitir al Estado bajo la forma de derechos e im-

puestos, (en el Cuadro V-3 del anexo de este capítulo se puede apreciar cómo se han incrementado los ingresos petroleros dentro de los ingresos totales del gobierno federal). Esta situación parece insoportable a los responsables de Pemex y que los conduce permanentemente a solicitar una modificación de fondo del régimen fiscal aplicable a la empresa. El régimen actualmente en vigor, se argumenta por parte de Pemex, no conduce a una mayor eficiencia en la industria petrolera y es inapropiado ya que no es congruente ni con los objetivos de la empresa ni con los del gobierno<sup>57</sup>. Desde ese punto de vista, el problema de fondo tiene que ver con el tipo de impuestos aplicados a la industria petrolera, es decir, con los impuestos que continúan pesando sobre el ingreso bruto de la empresa. A ello se agrega la complejidad de la fiscalidad que se aplica a Pemex: esta empresa pública debe pagar tres derechos de extracción de petróleo (ordinario, extraordinario y adicional), además de otras siete fracciones que le son aplicables en la ley de ingreso y de una especie de "*windfall tax*" de 39.2%, aplicable a los ingresos de las exportaciones que podrían resultar de precios internacionales por encima de los niveles previstos.

Desde 1994, los especialistas anuncian regularmente una modernización del régimen fiscal: impuestos sobre el ingreso del mismo tipo que los pagados por cualquier otra empresa, derechos de extracción de un nuevo tipo (aplicado sobre el flujo de efectivo neto de la filial Pemex-Exploración y Producción); una imposición fiscal diferencial según la productividad de las regiones petroleras; exigencias específicas (por ejemplo, obligar a Pemex a tomar en cuenta en el total de sus ventas el gas natural quemado en la atmósfera, evaluado a su precio internacional), etc.<sup>58</sup> Una línea de separación parece clara en adelante: distinguir la fiscalidad impuesta a las actividades de exploración, de desarrollo y de producción de hidrocarburos de la de otras actividades propiamente industriales, como refinación y petroquímica, que deberían ser objeto de una fiscalidad similar a la de cualquier otra empresa<sup>59</sup>. Ello significa distinguir con claridad los ingresos rentistas de las otras formas de ingreso engendradas en las actividades petroleras.

---

<sup>57</sup> Adrián Lajous V., director general de Pemex, *La Jornada*, 30 julio 1997.

<sup>58</sup> Cf. «New mexican taxes to transform Pemex capital spending strategy», *Oil and Gas Journal*, 17 enero de 1994.

<sup>59</sup> Esta línea divisoria estaba claramente establecida en el documento de Pemex al cual se ha hecho referencia: "Los principales elementos en los que se basaría el régimen fiscal son, en primer lugar, un régimen de derechos que gravaría el crudo y el gas natural, valuados a precios internacionales y cuyo destino fuera, indistintamente, el mercado externo o el proceso interno. Segundo, un régimen de impuesto sobre la renta que se aplicaría a las áreas de la empresa dedicadas a actividades de transformación, esto es, refinación y comercialización, plantas de gas y petroquímica. En tercer lugar, los impuestos indirectos IEPS e IVA se aplicarían como hasta ahora en la fase de venta de los distintos productos que vende Petróleos Mexicanos. Los precios que se utilizarían para determinar la base gravable de los derechos, estarían sustentados en los precios de transferencia, es decir, con referencia a su costo de oportunidad en el mercado internacional». Pemex *op. cit.* [XI-1990. p. VI-7].

De hecho, desde 1993, cuando Pemex negoció lo que fue anunciado como un nuevo régimen fiscal, se abrió un período de transición que se vio perturbado, entre otros factores, por la crisis de 1994-1995, tomando en cuenta la importancia de Pemex como fuente de ingresos para el Estado. En ese campo puede decirse que la reforma se detuvo a la mitad del camino.

## § 2. *La apertura a la competencia internacional y a la participación extranjera*

En torno a este punto se examinarán los aspectos en los que de manera explícita o implícita se han tomado o anunciado medidas:

- En el campo de la exploración y producción;
- La decisión de privatizar una parte importante de las instalaciones petroquímicas;
- La desregulación en las actividades *downstream* del gas natural;
- La instauración de una nueva organización del sector energético con órganos nuevos, como la Comisión Reguladora de Energía.

Respecto a este último punto, sólo se harán algunas alusiones, puesto que se trata de un proceso que aún no ha terminado, ni en su concepción, ni en su realización.

### *1. En el campo de la Exploración-Producción (E&P)*

Se han visto en el capítulo precedente los problemas que encuentran en México las alianzas estratégicas en las actividades *upstream* y el caso de los contratos de riesgo. De lo que entonces se dijo, no se debería retirar la impresión de que todas las actividades industriales relacionadas de cerca o de lejos con la exploración y producción están cerradas al sector privado, extranjero en particular. Un ejemplo de ello es la construcción de la planta criogénica que servirá al complejo de Cantarell<sup>60</sup>; un contrato de 1.2 mil millones de dólares, el más importante en la historia de Pemex<sup>61</sup>. Esta planta será construida por inversionistas privados que asegurarán también su operación y de la cual serán propietarios. El objetivo del proyecto es mejorar la tasa de recuperación de petróleo, inyectando nitrógeno en los pozos para aumentar la presión<sup>62</sup>.

<sup>60</sup> Cantarell representa, él solo, la sexta reserva de petróleo en el mundo y 57.5% de las reservas probadas de México. En 1996, ese yacimiento produjo 1.1 millones de b/d, es decir, cerca de 38% de la producción total de Pemex. Cf. *Financial Times Energy World*, 1997.

<sup>61</sup> Ese contrato fue finalmente otorgado a un consorcio multinacional de seis empresas, entre las cuales se encuentra la firma mexicana Ingenieros Civiles Asociados (ICA).

<sup>62</sup> Ese proyecto ha sido objeto de críticas por analistas que consideran que la tecnología utilizada no está desprovista de riesgos para el yacimiento incluso de tipo ecológico. En este sentido ha habido llamadas de atención por parte del Instituto Nacional de Ecología.

En el campo de la perforación Pemex también ha emitido reglas nuevas para favorecer la participación privada, a través de contratos de servicios<sup>63</sup>.

Son razones tecnológicas, financieras y de gestión (incitar a una mayor eficiencia de sus propios servicios) las que han obligado a Pemex a recurrir a ese tipo de contratos. La lógica es bien conocida: "hacer que otro haga, en lugar de hacer uno mismo"; es decir, subcontratar al sector privado tareas efectuadas anteriormente por la empresa pública para disminuir sus costos. En el plano internacional ello corresponde al desarrollo que ha tenido el llamado *outsourcing*. Pemex considera que es a través de subcontratistas, empresas de servicios o firmas de ingeniería como obtendrá las tecnologías de exploración y de producción que necesita.

Es probablemente en ese campo en donde la participación extranjera se desarrollará más en el futuro, en particular en actividades de perforación. En 1991, había 101 equipos de perforación: 91 de Pemex, 9 pertenecientes a compañías privadas mexicanas y 1 extranjera; en 1993, la participación privada (nacional y extranjera) se estimaba ya en una tercera parte del total.

## *2. Desregulación en el campo de la petroquímica*

En el sector petroquímico el proceso de desregulación comenzó en la segunda mitad de los años de 1980 y, enseguida, el TLCAN contribuyó a la erosión de la posición preponderante de Pemex en ese campo. En un futuro cercano, Pemex ya no será el actor dominante en esa industria: nuevos actores privados, sobre todo firmas extranjeras, están emergiendo, mientras que las que ya se encontraban en el mercado refuerzan sus posiciones. Durante la primera mitad de la presente década, aspectos importantes de la industria petroquímica comenzaron a cambiar. Desde el punto de vista del comercio exterior esos cambios eran ya visibles en 1994; tal como lo muestra el Cuadro 2, son empresas diferentes de Pemex las que se han convertido progresivamente en las más dinámicas en la industria petroquímica:

---

<sup>63</sup> Una diferencia importante entre esos contratos y los «contratos de riesgo» es que en estos últimos, si el operador tiene éxito en la perforación, asume la propiedad de una parte del petróleo encontrado. En los contratos de servicio, y es eso lo que los hace aceptables para Pemex, se paga al operador una suma de dinero sin que se reparta el petróleo encontrado.



**Cuadro 2**  
**Comercio exterior de productos petroquímicos**  
*Millones de dólares*

<b>Año</b>	<b>1982</b>	<b>1994</b>
<b>Exportaciones</b>		
Pemex	140.4	276.6
Otros	240.0	1 628.4
<b>Importaciones</b>		
Pemex	401.3	112.7
Otros	453.1	2 868.3

*Fuente: Pemex, Anuario Estadístico 1995; SECOFI, Indicadores Económicos de la Industria Petroquímica 1995. Cf. Isidro Morales [1996].*

Tradicionalmente en México se distinguía:

- La petroquímica básica en la cual solamente el Estado podía participar;
- La petroquímica secundaria en donde la participación extranjera se limitaba a 40%;
- La petroquímica terciaria en la que no había restricción alguna.

Aun si Pemex mantiene derechos exclusivos en la producción de petroquímicos básicos, el número de esos productos ha disminuido considerablemente a causa de las sucesivas reclasificaciones efectuadas en 1986, 1989 y 1992. Avanzando argumentos de naturaleza tecnológica, el gobierno procedió el 14 de agosto de 1989 a una reclasificación radical: de 34 productos básicos, la lista pasó a 19 y de 605 secundarios el número disminuyó hasta 66. En agosto 1992, una nueva reclasificación redujo a 8 el número de petroquímicos básicos, la mayor parte de los cuales pueden ser considerados como materias primas directamente provenientes del petróleo o del gas natural. En el marco de las negociaciones del TLCAN, sus socios habían pedido a México autorizar inversiones extranjeras hasta 100% del total en toda la producción petroquímica, lo cual se logró de hecho por el tipo de reclasificaciones efectuadas.

El gobierno mexicano utilizó esas reclasificaciones con el propósito de materializar un cambio radical en las políticas dirigidas a la industria petroquímica. El objetivo fue disminuir el número de productos clasificados como básicos, hasta prácticamente desaparecerlos y aumentar el número de los secundarios, al mismo tiempo que se facilitaba el acceso de la inversión extranjera a la producción de estos últimos. Esa evolución fue acompañada, en efecto, con cambios en la ley sobre las inversiones extranjeras realizados en 1993 para facilitar la participación de esas inversiones en la petroquímica secundaria. Procediendo de tal manera, se dieron pasos reales en términos legales y administrativos hacia la privatización de esa industria.

Prácticamente desde el inicio del proceso de desregulación, cuyos primeros pasos como se señaló arriba se dieron en la segunda mitad de los años ochenta, se ha dado un fenómeno que es preciso consignar: la paralización de las inversiones en la petroquímica por parte de Pemex. Este fenómeno ha conducido a una situación que ha sido calificada de descapitalización y quiebra técnica, la cual se pretende remediar con la entrada de capitales privados.

El mes de marzo de 1995, la venta de las plantas petroquímicas fue decidida; 61 plantas entre las cuales se encontraba Cosoleacaque con la más importante producción de amoníaco en América Latina. Esta venta debía comenzar en octubre 1995, pero su realización encontró dificultades: se combinaron una amplia oposición a la venta de los activos públicos con una falta de precisión y de claridad de los nuevos marcos regulatorios. A ello se agregó la extrema prudencia por parte de los inversionistas internacionales, a pesar de que sus inversiones en actividades reservadas anteriormente al Estado se encuentran bajo la protección de cláusulas del TLCAN: trato nacional, protección contra expropiaciones injustificadas, procedimientos de arbitraje.

Tomando en cuenta la oposición encontrada, en octubre de 1996, el gobierno redefinió su estrategia: decidió reafirmar su control sobre la petroquímica básica (reclasificada), reorganizar Pemex-Petroquímica en nueve filiales (una por complejo), mantener el 51% del capital de las plantas petroquímicas por venderse y anunciar la creación de nuevas compañías a partir de enero 1997. En estas últimas, los inversionistas privados, nacionales y extranjeros, con los mismos derechos y obligaciones, podrían tener hasta el 100% del capital. En cuanto a las filiales petroquímicas, en las cuales se mantendría Pemex con el 51%, se diseñó un nuevo sistema de "convenios de desempeño", innovador en muchos aspectos: planes de negocios, planes de trabajo, metas y compromisos susceptibles de ser evaluados mediante indicadores de rendimiento y productividad. Con ese sistema se busca un nuevo tipo de participación del gobierno que permita una mayor autonomía de las paraestatales petroquímicas y alcanzar una administración por resultados.

La oposición que se ha manifestado desde el anuncio de la venta de las plantas petroquímicas no se explica solamente por razones ideológicas o políticas que están evidentemente presentes<sup>64</sup>. La venta de las plantas petroquímicas fue anunciada en un momento en el que una parte importante de la población se veía afectada en sus niveles de empleo, de ingreso y de bienestar, como consecuencia de la crisis de 1994-1995, y cuando la sociedad civil se encontraba profundamente exasperada por varios aspectos y consecuencias de las políticas de apertura y de liberalización, en particular las condiciones en las cuales se desarrollaron las precedentes de empresas y activos públicos (Tel-

---

<sup>64</sup> Aun el partido mayoritario, el PRI, se pronunció contra las proposiciones del gobierno y en favor de detener las privatizaciones, tanto por razones de nacionalismo como para no poner en peligro sus posiciones entre los trabajadores petroleros, un sector políticamente muy importante. Se puede decir que esa decisión, tomada por unanimidad fue una *première* en la historia de ese partido, tradicionalmente alineado detrás de la política del Ejecutivo. Cf. Asamblea General del PRI, septiembre de 1996.

mex, bancos, ...). Exigencias de claridad, de transparencia, de rendimiento de cuentas se expresaron con fuerza. Ello puso de nuevo en la orden del día la discusión sobre el papel del Estado y sobre el contenido de las nuevas políticas industriales dentro de las cuales la industria petrolera y petroquímica debe tener responsabilidades importantes, pero renovadas.

Con las medidas tomadas, el gobierno persigue el desarrollo de una industria petrolera que presente mejores resultados, según criterios internacionalmente establecidos y capaz de atraer los capitales privados, particularmente extranjeros. Pasos evidentes han sido dados para permitir el juego de nuevos actores, aunque el esquema de licitación adoptado para la enajenación de los complejos -es decir 51-49 que mantiene vigente la "paraestatalidad"- no parece convencer plenamente a los inversionistas privados.

Queda por definir en qué medida esta reforma puede ser o no un factor real de una nueva coherencia en términos industriales y tecnológicos. Como resultado de las decisiones tomadas, se espera una mayor presencia de firmas extranjeras: de las compañías petroleras, pero también de las químicas como Dow Chemical, Basf, Du Pont and Bayer, etc. Se trata de una situación nueva en la que el Estado pierde el control directo de un sector estratégico, por sus encadenamientos con varias ramas del aparato productivo, sin que esquemas nuevos de política industrial hayan sido claramente definidos.

### *3. La apertura en el campo del gas natural*

Contrariamente a las concepciones generalizadas que consideraban el gas natural sólo como un producto fatalmente ligado al petróleo<sup>65</sup>, el gas se ha convertido en una opción que demanda el desarrollo de sus cualidades económicas, energéticas y ambientales<sup>66</sup>. A partir de ello, un nuevo marco reglamentario se instaura para promover el desarrollo de este recurso y su utilización, así como para atraer capitales privados fijándoles nuevas reglas del juego. Aunque no es posible profundizar en ello aquí, debe tenerse presente que los cambios en las industrias energéticas requieren un marco de coherencia global. Ello es particularmente cierto en las relaciones entre la industria eléctrica y la del gas natural.

<sup>65</sup> El gas no asociado representaba solamente 16.9% de la producción total de gas en 1996. Globalmente, México produjo cerca de 1000 millones de pies cúbicos de gas natural en 1997.

<sup>66</sup> El gas natural representa en México cerca del 30% del consumo total de energía, 47.0% del consumo de energía de la industria y 4.7% del sector residencial, comercial y público. Cf. Secretaría de la Energía, Balance Nacional 1994. La demanda interna se elevó a cerca de 1000 millones de pies cúbicos en 1997 y se espera que alcance 2 500 millones el año 2006, con tasas anuales de crecimiento superiores al 10%. Una de las importantes utilidades del gas natural en los próximos años será la generación de electricidad, tomando en cuenta la construcción de varias centrales de ciclo combinado y que varias ya existentes están siendo convertidas al gas natural. El contrato para la primera central privada a base de gas (400 MW) fue ganado por un consorcio que comprende una firma mexicana, una de Estados Unidos (AES) y otra de Japón (Nichimen).

El lugar de los hidrocarburos en la producción de energía primaria se puede apreciar en el Cuadro 3:

**Cuadro 3**  
**Producción de energía primaria en México, 1995**  
*Porcentajes*

Petróleo crudo y condensados	70.1
Gas natural	19.2
Biomasa (leña, bagazo)	3.8
Hidro	3.2
Carbón	2.0
Nuclear	1.0
Geoenergía	0.7

*Fuente:* Secretaría de Energía, *Balance Nacional Energía 1995*.

El petróleo ocupa un lugar preponderante en la estructura energética de México y un lugar desproporcionado en relación con el que tiene en la estructura energética de sus socios en América del Norte. Esta situación tiene implicaciones energéticas y también económicas, tecnológicas y ambientales. Sin embargo, el gas ocupará un lugar cada vez más importante sobre todo por razones ambientales<sup>67</sup>. Ya en la actualidad México ocupa el octavo lugar entre los más importantes consumidores, después de Estados Unidos, el conjunto de países que formaba la URSS, Canadá, Alemania, el Reino Unido, Japón e Italia. En el futuro las perspectivas del consumo someterán a presiones no solamente a las capacidades de producción sino también a las reservas de gas natural que será necesario ampliar y desarrollar.

Las previsiones respecto al gas natural deberán integrar en adelante los cambios intervenidos recientemente desde el punto de vista institucional y reglamentario. La presencia de nuevos actores tendrá seguramente resultados e introducirá nuevos comportamientos, pero las previsiones son difíciles, ya que el proceso está en proceso de realización. Ello explica que las únicas previsiones que se han hecho conciernen el corto plazo: para el año 2000 (último Programa de Energía), o el 2004 (Documento de Prospectiva del Sector Eléctrico). Es en el extranjero en donde han sido realizados para México ejercicios que van hasta el año 2010, pero sin integrar realmente los cambios que han intervenido en los últimos tres años<sup>68</sup>. Sin embargo, esas previsiones consideran que la demanda de

<sup>67</sup> Uno de los problemas que encuentra el desarrollo y un mayor consumo de gas es su transporte en grandes distancias y la insuficiencia de los gasoductos existentes, tomando en cuenta la geografía del país y la ubicación de las principales áreas productoras y consumidoras. Uno de los objetivos de la reforma es precisamente promover la entrada de capitales privados en ese campo.

<sup>68</sup> Cf. El estudio realizado por el Canadian Energy Research Institute: R. George y P. Mortensen [XI-1995]

gas crecerá, según un escenario construido a partir de hipótesis muy prudentes a una tasa de 4.8% anual hasta el año 2010. Esto plantea retos de inversión que Pemex deberá estar preparado a afrontar, en reservas, producción e infraestructuras, sobre todo si son hipótesis más exigentes las que se hacen realidad. De otra manera se dependerá de las importaciones, básicamente de Estados Unidos y en alguna medida de Canadá, lo cual replanteará la relación energética con el mercado norteamericano.

### 3.1. La cronología de las principales medidas

- Mayo 1995: nueva ley reglamentaria del Artículo 27 de la Constitución en el campo de los hidrocarburos. En adelante, los inversionistas privados, nacionales y extranjeros podrán transportar, almacenar y distribuir gas natural, así como construir, operar y convertirse en propietarios de sistemas de transporte, distribución y almacenamiento de gas natural, campos reservados anteriormente a Pemex. Sin embargo, el transporte y el almacenamiento asociados a la producción continuarán siendo reservados a Pemex;
- Octubre 1995: ley que fija la naturaleza y las funciones de la Comisión Reguladora de Energía, un agente que goza de una autonomía técnica y operativa. Primero limitado a la electricidad, el campo de esta Comisión se ha ampliado al gas. La Comisión elabora la reglamentación sobre la distribución de gas natural y la propiedad de los ductos. Esta Comisión es una pieza importante del proceso de reformas: ha comenzado a centralizar capacidades de regulación antes dispersas, a vigilar la aplicación de sus reglamentaciones y a intervenir en la solución de disputas. Varias incógnitas persisten todavía en cuanto a la independencia verdadera de esta Comisión con relación al poder ejecutivo y al papel de las grandes empresas energéticas públicas (Pemex, CFE), ya que estas empresas han mezclado muchas veces las responsabilidades operativas y de regulación ("Pemex, un monopolio auto-regulado")<sup>69</sup>;
- Noviembre 1995: nuevo reglamento para el gas natural. Presenta en detalle las reglamentaciones operacionales para un nuevo tipo de desarrollo de la industria del gas natural con la participación de Pemex y de actores privados en los campos indicados por la nueva ley reglamentaria (ver *supra*);
- Marzo 1996: "Directiva" sobre la determinación de los precios y las tarifas, la cual define métodos para la determinación de los precios de venta de primera mano; para las tarifas de transporte, de almacenamiento y de distribución y para los precios de los distribuidores;

<sup>69</sup> El control de esta agencia y el grado de influencia y de poder de los diferentes actores (consumidores, empresas públicas, inversionistas privados y burocracias gubernamentales) no están aún bien definidas. Esto representa nuevas incertidumbres en el contexto de la apertura del sector energético mexicano a la inversión privada.

- Junio 1996: "Directiva" sobre la contabilidad que define los criterios para el cálculo de las tarifas de transporte y verifica la no existencia de subvenciones cruzadas.

### 3.2. El papel central de Pemex: asegurar un aprovisionamiento seguro y estable para el desarrollo de las inversiones privadas

Con esas diferentes medidas, nuevos campos de intervención se han abierto a la inversión privada. Antes de mayo de 1995, ésta podía intervenir solamente en la distribución; después de esa fecha comienza a intervenir igualmente en el transporte, el almacenamiento y la distribución<sup>70</sup>.

El papel de Pemex en esta apertura es de construir un entorno de certidumbre a la inversión privada para que desarrolle sus inversiones en un contexto estable. Las reservas totales de hidrocarburos y sus perspectivas constituyen la base de esa empresa pública en la nueva organización de la industria.

En lo que respecta a la expansión de las actividades de E&P de Pemex, un elemento central de ese entorno de certidumbre y de estabilidad, las informaciones recientes muestran que la tendencia a la baja de las actividades de perforación de pozos ha sido detenida. Es útil precisar que al estar en México el gas natural asociado en una fuerte proporción a la producción de crudo (84%), las inversiones previstas tendrán como consecuencia un incremento de la producción, según se ilustra en el Cuadro 4.

**Cuadro 4**  
**Evolución futura de las inversiones y de la producción de petróleo y de gas**

	<b>1995</b>	<b>1996</b>	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2 000</b>
Inversión (miles millones pesos)	10.5	13.5	17.7	19.6	17.7	14.1
Prodn. Petr. (miles b/d)	2 728	2 847	2 957	2 955	3 058	3 089
Prodn Gas Nat (miles pies cúb/d)	3 380	4 280	4 273	4 238	4 577	5 072

*Fuente: Secretaría de Energía [1996], Programa de desarrollo y de reestructuración del sector de la energía 1995-2000.*

<sup>70</sup> En agosto 1996, la Comisión Reguladora de Energía otorgó la primera licencia a la «Distribuidora de Gas Natural de Mexicali», una asociación entre una firma mexicana y dos empresas estadounidenses para establecer una red local de distribución en esta ciudad situada en la frontera con California. La inversión de 25 millones de dólares deberá extenderse a lo largo de 5 años. Según el documento "Perspectivas del mercado de gas natural 1996-2005", de la Secretaría de Energía, se esperaba para el año 2000 una inversión de 1.4 mil millones de dólares en la distribución de gas natural: 900 millones en la Ciudad de México y 103 millones en ciudades del Bajío (León, Salamanca, Celaya e Irapuato).

Además de la expansión de las actividades *upstream*, y siempre en relación con el esfuerzo de crear un entorno favorable para la inversión privada, dos filiales de Pemex (Exploración-producción y Gas y Petroquímica Básica) deben asegurar:

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

No está claro de qué manera este conjunto de tareas que incumben a la empresa pública hubieran podido ser asumidas en un corto plazo por el sector privado, nacional y extranjero.

### 3.3. La instauración de un mercado abierto: competencia y «open access»

Un aspecto que no puede ser desdeñado, porque constituye un notable cambio, es el concerniente al establecimiento de un nuevo marco legal para las actividades de comercialización del gas natural, el cual se deriva de las directivas mencionadas anteriormente. Se trata de la instauración de un mercado abierto y de la creación de las condiciones para introducir la competencia.

En adelante Pemex asumirá la responsabilidad de poner el gas a la disposición de los consumidores a la salida de sus instalaciones. A partir de ese punto, Pemex podrá transportar ese gas a través de sus gasoductos, recibiendo por ese transporte un pago separado del precio del gas o los consumidores podrán transportarlo utilizando los gasoductos que serán construidos por los inversionistas privados. En la situación actual de transición, los diferentes actores participantes deberán adaptar y redefinir su comportamiento y estrategias, sin exceptuar a Pemex<sup>71</sup>. La apertura comenzó de hecho con el Programa de Acceso Abierto al Sistema Nacional de Gasoductos<sup>72</sup> aprobado por la Comisión Reguladora de Energía (CRE) y que entró en vigor en septiembre de 1996. Con ese Programa, cualquier cliente nacional podrá comprar directamente gas de importación a la filial Pemex-Gas y Petroquímica Básica o a un tercero, utilizando precios diferentes a los autorizados por la CRE. Pemex mismo (la filial correspondiente) debe pedir el acceso al Sistema Nacional de Gasoductos y someterse a las condiciones establecidas. Otro elemento nuevo es que la apertura del mercado mexicano introduce interacciones completamente nuevas con el mercado de Estados Unidos.

Se pueden distinguir dos posiciones frente a ese proceso de apertura:

<sup>71</sup> Cf. Pemex-Gas y Petroquímica Básica, «Propuesta para una nueva política de Precios de Gas Natural», 24 enero 1994, 22 p.

<sup>72</sup> El programa de «open access» incluye tanto a la red nacional como a la red para las importaciones evaluadas a cerca 10 000 km.

- La de la dirección de Pemex que considera que los cambios en los mercados de gas natural son fundamentales y que esa empresa pública debe definir estrategias y formas nuevas de organización para hacer frente a la competencia<sup>73</sup>;
- Otra posición que refleja puntos de vista cercanos a los intereses petroleros internacionales y que considera que la reforma no ha introducido 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 y en el transporte y la distribución que les están asociados. Para esos intereses Pemex no podrá introducir exitosamente la competencia mientras mantenga el control de las actividades de exploración y producción de petróleo y gas y posiciones cercanas al monopolio en otros campos<sup>74</sup>.

Para los que sostienen esta última posición está claro que mientras no se toque al ámbito de la exploración y producción (E&P) de hidrocarburos no puede haber una reforma creíble, incluso cuando constatan que son positivos algunos pasos que se han dado en el campo del transporte y distribución del gas natural o en la petroquímica.

Por su parte, la International Energy Agency ha reconocido que los cambios introducen nuevas perspectivas, a pesar de sus límites:

Los cambios, por supuesto, no consisten en una desregulación total. Pemex mantiene una posición especial [...] y, por el momento, un monopolio legal y de facto de la exploración y producción de gas natural en México. Sin embargo, los cambios son mucho más que nominales [...] En consecuencia queda la posibilidad de un grado real de competencia y, en una medida más grande, de usar la regulación para producir el resultado que se podría esperar de un mercado competitivo. También existe un espacio, siempre y cuando las reformas sean implementadas efectivamente para una significativa introducción del capital privado y para una expansión significativa del mercado mexicano del gas.<sup>75</sup>

Una evaluación completa de las consecuencias de los cambios recientes en la industria del gas natural, no será posible en un corto plazo. Sin embargo, se elaboran hipótesis que toman en consideración la permanencia o la supresión de ciertos aspectos institucionales en la organización de esta industria. ¿Qué pasaría si el gobierno mexicano abre el monopolio de Pemex a la inversión privada en el campo de la E&P? El acceso a los capitales, los niveles de producción, las importaciones y las exportaciones aparecen estrechamente li-

---

<sup>73</sup> Adrián Lajous Vargas, *La Jornada*, 19 de enero de 1996.

<sup>74</sup> «Industry skeptical about mexican gas reforms», *Oil and Gas Journal*, 4 diciembre, 1995.

<sup>75</sup> IEA [XI-1996; p.69-70]



gadas a la evolución de las políticas gubernamentales y a la evolución de los dispositivos institucionales y organizacionales<sup>76</sup>.

## Conclusión

La reforma de las industrias de los hidrocarburos en México es un proceso en curso, tanto en su concepción como en su realización. Las orientaciones y las decisiones tomadas plantean ciertos desafíos que es posible enumerar:

- La credibilidad externa: ¿aceptarán los capitales extranjeros invertir solamente en el *downstream* del gas natural, cuando Pemex mantenga una presencia predominante en las actividades de E&P?;
- La credibilidad interna: ¿qué pasará con la participación de nuevos actores nacionales y de su representación en las nuevas instancias de regulación?;
- ¿Será esta reforma un factor para la instauración de nuevos esquemas de desarrollo energético más diversificados y respetuosos del medio ambiente?

Hace solamente algunos años esas cuestiones no hubieran podido ser planteadas. El cambio es precisamente porque se han efectuado modificaciones que surgen hoy en día. Sin embargo, subsisten insuficiencias e indefiniciones<sup>77</sup>, las cuales habrían, conjuntamente con otros factores, detenido el proceso de privatización en la petroquímica y provocado la timidez de los inversionistas en el campo del gas natural y en otros campos del sector energético.

Una de las consecuencias importantes de la reforma es, precisamente, plantear nuevas cuestiones y renovar así el debate institucional sobre la propiedad 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 mexicanas y la reafirma-

<sup>76</sup> Véase George R. & Mortensen P. [XI-1995] para la construcción de escenarios sobre el futuro de la industria petrolera y gasera mexicanas en el marco de América del Norte.

<sup>77</sup> "No es seguro que en la actualidad la comunidad que invierte y financia pueda interpretar las innovaciones legales, regulatorias y de precios desarrolladas en 1995-96 por el gobierno mexicano y por la Comisión Reguladora de Energía como medidas que ofrecen un equilibrio aceptable de riesgos y recompensas", George Baker [1996; p.33]. Por su lado, la revista *Proceso* informó acerca de un documento elaborado dentro del gobierno para afrontar la oposición despertada por la decisión de privatizar una gran parte de las instalaciones petroquímicas. En ese documento, después de haber examinado en detalle los diferentes argumentos y posiciones se menciona en particular " la falta de claridad y la imprecisión del marco regulador". Ese documento lleva por título " Riesgos jurídicos relacionados con la privatización de los complejos petroquímicos secundarios" (*Proceso*, No. 1021, 27 mayo 1996, México, D.F.).

ción de los derechos del Estado sobre la propiedad de los recursos y sobre la gestión de la industria petrolera?

Los objetivos a alcanzar por el sector energético han cambiado. El objetivo de aprovisionamiento energético en términos físicos y a cualquier costo han sido revisados en una perspectiva de eficiencia, de calidad, de oportunidad y de la necesidad de tomar en cuenta los mercados nacionales e internacionales. A todo ello se agregan, cada vez más, las inercias y las complementariedades energéticas, industriales y financieras de América del Norte. ¿Qué quedará de nociones tales como la seguridad del aprovisionamiento y la soberanía? ¿Cuál será la responsabilidad del Estado en lo que respecta a la disponibilidad futura de energía, ahora que debe compartir esa responsabilidad con los 'mercados' que se caracterizan en el campo energético por la existencia de múltiples incertidumbres y volatilidades?

El mantenimiento de Pemex en el centro del dispositivo sectorial corresponde a la fijación de ciertos elementos institucionales fuertes que caracterizan a la reforma del sector energético. El mantenimiento de Pemex, como actor de primer orden al mismo tiempo que continúa funcionando como empresa pública, es una realidad que habrá que tomar en cuenta tanto en México como en el conjunto de la industria petrolera internacional.

Sin embargo, al reservar un lugar preponderante a Pemex, el éxito de la reforma, así como la respuesta a las cuestiones y a los desafíos que ella plantea, dependerá en gran medida del comportamiento y del desempeño de esa empresa. Esos comportamientos y desempeños, como se verá en el próximo capítulo, deben tomar en cuenta, cada vez más, las innovaciones organizacionales y tecnológicas de la industria petrolera internacional.

**ANEXO DEL CAPÍTULO V**