

PARTE II

**LAS TRANSFORMACIONES Y LAS PERSPECTIVAS: LA VIABILIDAD
DE LA INDUSTRIA PETROLERA MEXICANA EN UN NUEVO
ENTORNO NACIONAL E INTERNACIONAL**

Introducción

Cuando México regresó al mercado internacional, en la segunda mitad de los años setenta, y sobre todo cuando abrió su economía en los años ochenta -en un momento en el que tenían lugar profundas transformaciones en la industria petrolera internacional- los retrasos, los desfases y las inadaptaciones se hicieron plenamente evidentes.

El fracaso de la salida a la crisis del modo de desarrollo a partir de la renta petrolera y del endeudamiento externo, y su corolario (crisis de la deuda, sobreajuste, caídas brutales de las tasas de crecimiento y de los niveles de vida durante los años 1980), condujo a repensar la estrategia de desarrollo, así como el lugar y el papel del petróleo. Sobre esta base las políticas públicas experimentaron una reorientación fundamental bajo el signo de la apertura y de la liberalización y la industria petrolera entró en un proceso de reestructuración.

Tomando en cuenta que la economía fue reorientada en su funcionamiento interno y en su inserción internacional, el petróleo ocupa aún un lugar importante, pero no constituye en México el motor de la economía, en el sentido que puede tener esa expresión en la mayor parte de los países exportadores. Precisamente uno de los intereses que puede tener el estudio del caso mexicano, es que combina índices de reservas, de producción y de exportaciones de hidrocarburos que lo sitúan en los primeros lugares del mundo¹, con un grado de diversificación económica que lo ubica entre las economías medianamente desarrolladas². En ese sentido, el estudio señalado pasa por el renuevo del análisis del lugar del petróleo en el marco de economías que han alcanzado un grado relativamente elevado de diversificación económica y de articulación con los procesos contemporáneos de globalización.

¹ México ocupa en el mundo los lugares siguientes (número entre paréntesis): reservas probadas de petróleo crudo (8), reservas probadas de gas natural (14), producción de petróleo crudo (8), producción de gas natural (8), capacidad de refinación (destilación primaria) (12). Cf. Pemex, *Anuario Estadístico 1997*. Según la conocida clasificación de PIW, Pemex es globalmente la sexta compañía más importante del mundo. Hacia el mes de julio de 1998 la producción total de crudo fue de 3.12 millones de barriles diarios, mientras que las exportaciones de crudo promediaron 1.64 millones de barriles diarios, de las cuales alrededor de 1.35 millones fue dirigida a Estados Unidos.

² Según algunos indicadores, el lugar de México en el mundo (número entre paréntesis) es el siguiente: población (11), valor agregado en la agricultura (9), valor agregado en las manufacturas (11), exportaciones de mercancías (15), importaciones de mercancías (14), PNB per capita, ajustado por la paridad de poder de compra (32). Cf. *World Development Indicators 1996*, The World Bank. Se hace evidente el desfase existente entre el último indicador y los cinco primeros: para profundizar en él y para una ilustración de las desigualdades extremas del desarrollo mexicano, véase: *México Social 1996-1998*, División de Estudios Económicos y Sociales, Banco Nacional de México, S.A., México 1998, 775 p.

Más allá del caso mexicano en sí mismo, el interés de seguir las evoluciones de la industria petrolera consiste también en la posibilidad de contribuir a un tema más general de investigación: la viabilidad de las Empresas Públicas Petroleras (**EPP**) en economías que se orientan hacia la apertura y la liberalización. En ese contexto, este trabajo se ubica a contracorriente de una cierta «*conventional wisdom*» que se difundió a fines de los años ochenta y durante la primera mitad de esta década. En esa perspectiva, el movimiento de privatización (en el sentido de una cesión de los activos públicos al sector privado) debía afectar al conjunto de sectores de la economía, incluido el energético. Una vasta literatura³ intentó demostrar que los objetivos del Estado podían estar mejor servidos por la cesión de las empresas públicas energéticas al sector privado, combinada con la utilización de poderes reglamentarios gubernamentales. Hacia finales de los noventa, sin embargo, el movimiento de privatización en la industria petrolera y del gas no se ha generalizado y todo parece indicar que no se darán ventas masivas de activos públicos sino, más bien, procesos de desregulación y de apertura a las inversiones del sector privado, manteniéndose las EPP como actores fundamentales en las industrias del petróleo y del gas. Las clasificaciones internacionales más reconocidas (PIW, O&GJ, etc.) lo confirman, así como análisis recientes: el mantenimiento de actores públicos fuertes es una realidad aceptada, incluso en los medios energéticos internacionales que más habían promovido la privatización⁴.

La transición hacia modelos económicos más abiertos no tiene las mismas implicaciones en todos los sectores. En ese contexto, la hipótesis de este trabajo es que las empresas públicas petroleras son viables, incluso cuando pasan de un marco cerrado y protegido al de una economía que se adentra en el proceso de globalización productiva y financiera⁵. Para ello les es preciso

³ Una revisión de los principales temas sobre la participación del Estado en el desarrollo petrolero de los países productores, desde una óptica liberal, se encuentra en W. Gunjo [1994].

⁴ Como muestra dos planteamientos. El primero concierne una intervención de A. Slaughter en la Petroleum Management Executive Session del Institut Français du Pétrole (Paris, julio 1997): "La privatización en los países de la OPEP del Medio Oriente es [...] un prospecto para el muy largo plazo. [...] El 'equilibrio de poder' global entre las compañías estatales y las privadas en el sector petrolero no se verán mayormente modificadas en el futuro previsible". El segundo concierne un análisis de D. Murphy, C. Friedemann, R. Castro [1997] sobre los principales actores hoy presentes en la industria petrolera, en particular en la E&P: las NOC (National Oil Companies) "continuarán ejerciendo una influencia enorme sobre las evoluciones de la industria [...] dirigirán la evolución de la industria".

⁵ Un antecedente de esta orientación de investigación se encuentra en A. de la Vega Navarro [1994a]. Ahí afirmo: «aun si los activos de Pemex no han sido vendidos, aún si la puerta no ha sido abierta a los capitales extranjeros en eslabones sensibles [...], la industria petrolera mexicana no aparece como un sector que estaría situado a contracorriente de la reforma económica y del movimiento de privatización. Al haberse dado como objetivo el de transformarse en una empresa petrolera moderna, al ensayar nuevos criterios de gestión y de organización, al buscar nuevas relaciones con el Estado y con los nuevos actores de la indus-

pasar de ese «esfuerzo consciente e intencional para liberarse de la lógica del mercado»⁶, que presidió su nacimiento, a otro en el cual la EPP asume ese tipo de lógicas incluso para modificar los criterios de su desempeño y de su funcionamiento interno.

Dentro de marcos sectoriales y macroeconómicos renovados, esas empresas pueden ser perfectamente coherentes con nuevos modos de desarrollo y aun contribuir a su desenvolvimiento. En este sentido, la investigación de nuevas lógicas de funcionamiento para las EPP no están desconectadas de la búsqueda de nuevas lógicas sectoriales y macroeconómicas.

En esta parte estudiaré procesos y fenómenos entre los cuales existen interrelaciones múltiples. Para analizarlos distinguiré en tres capítulos sucesivos:

- Las tendencias a la transnacionalización de la industria petrolera internacional y las adaptaciones emprendidas en el caso de México;
- Las implicaciones para la industria petrolera mexicana de las políticas públicas de apertura y de liberalización, incluidas las que fueron definidas en vista de una nueva relación con Estados Unidos, sobre todo en ocasión de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (en adelante TLCAN);
- Las repercusiones de la emergencia de una nueva industria petrolera internacional sobre la organización, el desempeño y el posicionamiento de la industria pública petrolera mexicana.

En el curso de las dos últimas décadas México se transforma en profundidad: ¿se han hecho las opciones adecuadas para que su industria petrolera acompañe ese movimiento de transformación y para facilitararlo desde el punto de vista económico, tecnológico, energético y aun ecológico? No podré abordar en detalle esos diferentes aspectos ya que exigirían, cada uno de ellos, un estudio en profundidad. Será conveniente, sin embargo, tener presente que las características de las transformaciones que se realizan en un sector determinado tienen consecuencias más allá de él, sobre todo cuando tiene la importancia que en México asume la industria petrolera.

En ese sentido, una cuestión importante que se plantea respecto a la reforma en la industria petrolera es saber si la combinación de elementos del pasado y de los nuevos elementos que está produciendo, al mismo tiempo que contribuye a reforzar las nuevas configuraciones institucionales de conjunto,

tria petrolera internacional, Pemex se adentra en una vía nueva. Es necesario, entonces, comprender el proceso de privatización en un sentido más amplio que el de la cesión de activos para poder comprender las nuevas lógicas y comportamientos económicos que en adelante enmarcarán en México el funcionamiento de sus industrias energéticas y de sus empresas».

⁶ G. Philip [V-1989, p.110]. Véase también la conclusión del Capítulo II de este trabajo.

facilitaría cambios en otros campos y contribuiría también a un mejor desempeño de la economía. Esta contribución debe ser estudiada no solamente en el sentido de una nueva eficiencia microeconómica de los agentes sino también de la economía en su conjunto, es decir principalmente en términos del ingreso y del empleo global y de un aprovisionamiento energético más seguro y respetuoso del medio ambiente.

Esta cuestión plantea el tema del papel de las transformaciones de la industria petrolera en la transición entre dos modos de desarrollo⁷. Durante esa transición subsiste una dualidad entre lo que es heredado del pasado y las cosas nuevas que se crean; las innovaciones institucionales que se producen combinan elementos existentes con formas nuevas; elementos cruciales desaparecen, pero se preservan conocimientos y experiencias acumulados en ciertas organizaciones del antiguo modo de desarrollo⁸.

México está en un proceso de transición desde hace varios años; los análisis que han inspirado políticas económicas con objetivos de cambios acelerados en los comportamientos de los agentes y en la inserción internacional, han revelado sus insuficiencias y desembocado aun en crisis graves⁹. Se careció en ciertos campos y momentos de una visión clara sobre lo que podía ser cambiado y lo que no podía ser tocado en la herencia institucional, puesto que pertenecía al campo de la soberanía y de la viabilidad misma de la nación mexicana.

Dicho lo anterior, al mismo tiempo que se salvaguardaran aspectos esenciales, que pertenecen a los fundamentos de la cohesión económica y política del país, el desafío es ser capaz de ver en la transición la aparición de nuevas dinámicas que impiden un retorno al pasado y contienen aspectos progresistas, a pesar de la deestructuración de las relaciones anteriores. Es necesario reivindicar la legitimidad de este análisis de la crisis con el fin de salir, por ejemplo, del marco normativo e ideológico en el cual se rechaza toda privatización y apertura al ser presentados como «atentados a la nación».

⁷ El análisis de las economías en transición que operan rupturas críticas con la economía planificada podría inspirar investigaciones sobre los cambios que tienen lugar en países como México. Para un marco general de análisis véase W. Andreff [VIII-1996]. Para un análisis en términos de la transición de un modelo de desarrollo a otro, véase Carlota Pérez [VIII-1996]

⁸ Esto puede aplicarse a ciertas Empresas Públicas Petroleras que nacieron en el marco de modos de desarrollo «orientados hacia el interior» o «petroleros rentistas»; sus experiencias y logros en el campo del aprovisionamiento energético, así como en los campos institucionales, tecnológicos y organizacionales podría ser valorizado a pesar de las insuficiencias y límites de su funcionamiento y desempeño. Ello tiende a reforzar nuestra hipótesis sobre la viabilidad de las EPP en economías que se orientan hacia la apertura y la liberalización.

⁹ La crisis de fines de 1994, a la cual siguió la grave recesión de 1995, fue la culminación de un período de «cambios estructurales» durante el cual el grupo dirigente se propuso cambiar en profundidad y de manera acelerada el funcionamiento de la economía y los términos de su inserción internacional, en particular respecto a la economía americana (el TLCAN).