

CONCLUSIÓN GENERAL Y PERSPECTIVAS

CONCLUSIÓN GENERAL Y PERSPECTIVAS

... cuando hablamos de desarrollo económico nos referimos [...] a un problema más amplio que el simple crecimiento del producto o el solo mejoramiento de los niveles de vida: nos referimos a un problema de orden político y moral.

*Pablo González Casanova*¹

La elaboración de un principio superior común a partir de una nueva forma del lazo social se realiza siempre en forma paralela a la crítica de los lazos construidos conforme a otros principios.

*L. Boltanski, L. Thevenot*²

El presente trabajo se inició con un interés por comprender las transformaciones recientes de la industria petrolera en México. Muy rápidamente se hizo evidente que esas transformaciones se insertaban en un movimiento de transformación más vasto: una transición de un modelo de desarrollo a otro que tiene lugar desde hace un cuarto de siglo y que ha estado marcada por crisis recurrentes y cada vez más graves.

Se trata de una transición múltiple: económica, política e institucional. En el tránsito de una economía cerrada a una economía abierta, de un régimen político autoritario a uno democrático, se está replanteando también la inserción del país en los procesos de globalización productiva y financiera. Se trata, asimismo, de una transición compleja: cambios tecnológicos, surgimiento o desaparición de partes enteras del aparato productivo, así como de elementos institucionales y organizacionales. En ese proceso se establecen también nuevas articulaciones y combinaciones entre los ámbitos macro, meso o sectorial y microeconómicos. No se trata solamente de la instauración de nuevas políticas de apertura y liberalización: a través de nuevas articulaciones y combinaciones toma forma un nuevo modo de desarrollo y surge una economía que busca una nueva coherencia entre los entornos institucionales, las formas de organización de la actividad económica y los nuevos dispositivos sectoriales.

En esa transición los sectores, las industrias, las organizaciones, los diferentes actores sociales y económicos reaccionan y se posicionan de manera diferente. La industria petrolera y su empresa pública, que han desempeñado un papel clave en el viejo orden económico y político, se transforma, se adapta y se reorganiza con especificidades y ritmos que le son propios.

¹ [III- 1969; p. XI]. Esta cita está traducida de la edición francesa de este libro.

² «L'élaboration d'un principe supérieur commun à partir d'une nouvelle forme de lien social va toujours de pair avec la critique de liens construits conformément à d'autres principes», [1991, p. 65].

Las preguntas que se plantearon al inicio de esta investigación se refieren precisamente a esa transición hacia un nuevo modo de desarrollo y al lugar de la industria petrolera en ese proceso:

- ¿Qué forma de organización de la industria petrolera es compatible con un nuevo modo de desarrollo que transite hacia una nueva inserción en los procesos de la globalización productiva y financiera?;
- ¿Qué viabilidad tiene la reorganización que tiene lugar en México?

Cuatro orientaciones básicas se impusieron para responder a las preguntas planteadas, las cuales tuvieron implicaciones de tipo metodológico para la realización de este trabajo:

1) La presencia de una herencia institucional y organizacional actuante

Al estudiar las transformaciones en curso en la industria petrolera aparecía de manera evidente la fuerza de la herencia histórica que pesa sobre esas transformaciones. Es decir, la presencia de una forma específica de organización de la industria petrolera dotada de una gran perennidad y de múltiples aspectos míticos y simbólicos. Aún ahora muchos piensan que la única organización compatible con el desarrollo es la que nació con la nacionalización de 1938.

Se imponía, entonces, un regreso al pasado para estudiar esa herencia y sus componentes fundamentales. El procedimiento utilizado fue reconstruir esa forma específica de organización de la industria petrolera que llamé "Modelo Mexicano de Organización Petrolera" (**MMOP**).

De esa reconstrucción se obtuvieron principalmente dos resultados importantes:

- El MMOP constituye una articulación específica de ciertos derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo, de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera, de formas de control de la industria y de modalidades de gestión de la empresa pública petrolera y de la inserción de ésta en la economía;
- Es necesario distinguir y relativizar esos componentes: los derechos de propiedad sobre los recursos son coherentes con la permanencia y viabilidad de la nación; el monopolio de Estado es coherente con el antiguo modo de desarrollo que entró en crisis en los años setenta.

2) El análisis del agotamiento del MMOP y de los cambios a que ha dado lugar su superación

El análisis de ese agotamiento, paralelo a la crisis del anterior modo de desarrollo, resultó indispensable para fundar la necesidad de la transformación del

MMOP. Se puso así en evidencia que a principios de los años de 1970 la forma de organización de la industria era ya caduca y que sus carencias no pudieron ser remontadas a pesar del recurso combinado a la renta petrolera y al endeudamiento externo que acompañaron el auge de fines de esa década, cuando México regresó al mercado petrolero internacional.

Después de poner en evidencia esa necesidad de transformación de la industria petrolera se analizaron las modalidades que ha seguido su realización. Para ello se procedió de la siguiente manera:

- Cuestionar la referencia única que proliferó hacia fines de los años ochenta y los primeros de la actual -es decir lo que en el trabajo llamé la "norma de la transnacionalización"- que implicaba la apertura total, el acceso pleno a los recursos de los países petroleros y la privatización de las EPP (empresas públicas petroleras);
- Cuestionar la construcción de nuevos modos de desarrollo entendidos como articulaciones únicas entre los derechos de propiedad y las formas de organización de la actividad económica;
- Descubrir y valorizar articulaciones diversas entre derechos de propiedad y formas de organización económica en la construcción de nuevos modos de desarrollo que se orientan hacia una mayor inserción en los procesos de globalización productiva y financiera;
- Situar las transformaciones que tienen lugar en México tomando en cuenta el cambio de trayectoria que ha tenido lugar en la industria petrolera internacional. En ésta, en efecto, se da desde los años setenta una bifurcación relacionada con el motor fundamental de su expansión: por un lado la renta y por el otro el progreso técnico.

Del análisis efectuado arribé a los siguientes resultados, principalmente:

- En México no se da una reforma en el sentido de apertura y privatización total de la industria petrolera;
- Sin embargo, una reforma se lleva a cabo efectivamente, en la medida en que se ha dado:
 - Un desmantelamiento parcial del MMOP;
 - Una reorganización de Pemex con la aparición de nuevos elementos en su gestión;
 - La apertura de ciertos segmentos de las industrias de los hidrocarburos a la competencia;
 - Aspectos nuevos en la vinculación externa, algunos de los cuales derivan del TLCAN, aún cuando México no abrió plenamente su sector energético al libre comercio;

- El abandono, finalmente, de ciertos objetivos respecto, por ejemplo, a un abastecimiento energético que privilegiaba criterios de carácter físico en una perspectiva de autosuficiencia. De esa concepción se ha pasado a otra en la cual se tiende a privilegiar costos, disponibilidad, rentabilidad, etc.

Dentro de esos cambios, el papel del petróleo ha cambiado también: de un elemento fundamental para la consolidación del régimen político y de un determinado modo de desarrollo, se ha convertido en un elemento para la obtención de recursos financieros indispensables para el equilibrio externo y de las finanzas públicas. Esto sucede en una economía abierta al exterior por políticas públicas que no han logrado darle bases sólidas y realmente modernas en esos rubros.

Se trata pues de una reforma *sui generis* en la que no se privatiza la empresa pública, no se da una apertura total, de manera particular en lo que respecta a las actividades de *E&P* y se mantiene a Pemex en el centro del dispositivo sectorial, tanto por razones energéticas como económicas. Sin embargo, la reorganización de la industria no se sitúa a contracorriente del movimiento global de apertura y liberalización, lo que deja ver la posibilidad de combinaciones plurales entre los entornos institucionales, la orientación básica de las políticas públicas y las formas de organización de la actividad económica. Las correspondencias no son mecánicas: en México se pueden mantener sin cambios los derechos de propiedad sobre los recursos, conservar una empresa cuyos activos permanecen en manos del Estado y, al mismo tiempo, desarrollar formas de organización y de gestión que se asimilan a las privadas.

En ese sentido se hizo necesario plantear un entendimiento más complejo del movimiento de privatización: no limitarlo a la propiedad de los activos sino incluir también los dispositivos institucionales y regulatorios en los cuales se inserta la empresa pública, así como los nuevos criterios de gestión y de evaluación de ese tipo de empresas. En México, si bien no se ha dado en la industria petrolera una privatización en el sentido estricto del término (venta de la EPP al sector privado, nacional o extranjero), sí se da una en el sentido amplio: introducción de métodos pertenecientes al campo de la gestión privada en la gestión de Pemex e instauración progresiva de un dispositivo sectorial regulatorio que favorece la entrada de agentes privados y de la competencia.

Muchas veces en México, cuando se habla de privatización en la industria petrolera, se confunden las dos acepciones señaladas arriba. Por un lado, la cuestión de los derechos de propiedad (privatización en el sentido restringido) y, por el otro, la de las reglas de funcionamiento y de gestión de la EPP (privatización en el sentido amplio). En la industria petrolera se ha avanzado en la segunda, pero hasta ahora se ha evitado la primera. ¿Por qué no se puede tocar a Pemex? Una primera razón es pragmática: una reforma no puede consistir en una tabla rasa institucional. Se parte de las instituciones y símbolos

existentes, de los compromisos sociales, de los mitos. Políticamente el gobierno no puede privatizar porque sería acusado de violar la soberanía y de ir en contra de los intereses de la nación. Pero más allá de los obstáculos políticos, el gobierno no privatiza porque el control de la renta le es indispensable: todavía es una fuente de transferencias, ésta vez hacia el exterior en una proporción importante. Entregar los derechos de propiedad a agentes privados, querría decir abandonarles la renta, en detrimento de un control político de esa renta. Es aquí en donde entra la cuestión de la democracia: una cuestión central hoy en día es que la utilización de esta renta sea objeto de opciones y decisiones democráticas. Esta es la razón por la cual en México la cuestión de la no-privatización de Pemex va más lejos que las razones gubernamentales.

3) La viabilidad de la reorganización de la industria petrolera que tiene lugar en México

Existen, por un lado, elementos de viabilidad, en el sentido de que se han respetado ciertos elementos institucionales que tienen implicaciones más allá de los aspectos industriales o energéticos; se trata de elementos de cohesión económica y política. Se tiene en Pemex, además, una rica herencia industrial, organizativa, tecnológica y humana; capacidades para encontrar petróleo, para explotarlo, para administrar proyectos de gran envergadura. *Last but not least*, México tiene petróleo y su declinación no parece ser inminente (véase el Apéndice I de este trabajo "¿Declinación inminente de la producción petrolera mexicana? Una aplicación del modelo de M. K. Hubbert").

El problema que se plantea es más bien saber si México está construyendo la organización adecuada para movilizar recursos y capacidades tecnológicas para explorar, producir y valorizar petróleo en condiciones similares a las que se generalizan en la industria petrolera internacional. En ese contexto, se pusieron en evidencia en este trabajo problemas que se derivan de la situación de la empresa en el dispositivo sectorial (claridad, credibilidad ...) y de las opciones estratégicas que Pemex ha tomado en años recientes en relación con la bifurcación fundamental de trayectoria que ha tenido lugar en la industria petrolera internacional. En ese sentido, en este trabajo se ha cuestionado lo que se llamó "la apuesta rentista" que ha implicado una concentración de recursos, esfuerzos y capacidades de Pemex en las actividades de producción y exportación de petróleo crudo. Esas actividades -en las que esa empresa tiene un monopolio legal- tienen un elevado potencial de acumulación; pero el optar por ellas de manera prioritaria ha implicado la negligencia o el abandono de otras actividades con mayores impactos industriales y tecnológicos, así como el abandono de estrategias de expansión y de comportamientos propios a las grandes compañías petroleras contemporáneas, públicas y privadas.

Al analizar la viabilidad de las reformas queda también en evidencia que la aportación de un enfoque histórico no se limita a una mejor puesta en pers-

pectiva de los cambios en curso, sino que también permite poner de relieve elementos institucionales y organizacionales cuyo mantenimiento contribuye a esa viabilidad. Ese enfoque permite, asimismo, relativizar ciertos elementos que ya no pueden ser mantenidos, pues eran coherentes sólo con cierto modo de desarrollo. Su mantenimiento introduciría nuevos escollos para las transformaciones futuras.

En ese sentido, más allá del caso de la industria petrolera mexicana, el análisis propuesto puede proporcionar elementos para comprender cómo se instauran en una economía reglas que permitan alcanzar ciertos objetivos, durante un período determinado, al mismo tiempo que se crean restricciones para las evoluciones posteriores. En el caso del presente trabajo, es importante comprender de qué manera se construyó cierto tipo de desarrollo petrolero, pero también cómo se construyó, en ese mismo movimiento, una herencia institucional que pesó sobre las evoluciones posteriores, incluso en el período reciente, en el cual desaparecen las reglas anteriores y emergen otras nuevas.

4) Perspectivas

En contextos sectoriales y macroeconómicos renovados, las EPP (empresas públicas petroleras) pueden ser perfectamente coherentes con nuevos modos de desarrollo y aun contribuir al desenvolvimiento de éstos. En esa perspectiva, se abren nuevos e importantes campos de estudio y se hace ver la necesidad de un renuevo de los análisis sobre el papel del Estado, sobre los comportamientos y sobre las estrategias de los nuevos actores que participen de ahora en adelante en el desarrollo energético. Ese renuevo exige también clarificaciones conceptuales respecto, en particular, a la propiedad pública, a la nacionalización y a la privatización. Alrededor de la cuestión del control de la industria existen también imprecisiones y confusiones en México. Para avanzar:

- Es necesario diferenciar con claridad la cuestión de la propiedad de los recursos naturales, por un lado, y la del capital (compañía, empresa) que valoriza esos recursos, por el otro. Este puede ser público o privado, según diversas figuras jurídicas y formas de organización o de gestión. En este trabajo se ha puesto en evidencia que las formas de propiedad de los recursos no establecen una relación directa con las formas de organización. En México, la nacionalización de 1938, es decir, la afirmación de los derechos de la nación sobre los recursos del subsuelo se vio acompañada de la creación de Pemex, el cual se convirtió en monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. Las reformas en curso mantienen los derechos de propiedad sobre los recursos, pero se han propuesto hacer evolucionar las formas de organi-

zación y de coordinación, tanto en el seno de la empresa pública como en el entorno regulatorio sectorial;

- Una cuestión que es preciso profundizar es la de saber si la propiedad pública de los recursos del subsuelo está inexorablemente ligada al mantenimiento del monopolio de Estado en las actividades de exploración y producción. Esta cuestión supera el caso de México y coloca en el centro del debate las formas de acceso a los recursos naturales en el actual proceso de transnacionalización de la industria petrolera y de globalización de las economías y sus implicaciones. Los procesos de apertura que se llevan a cabo en varios países productores representan cambios contractuales, legales, institucionales y políticos respecto a las nacionalizaciones que se habían efectuado en los setenta. De lo que se trata ahora es de explorar y producir petróleo por quien pueda hacerlo en condiciones adecuadas de rentabilidad, incluso si ello implica el retiro del Estado de esas actividades y el abandono de las compensaciones fiscales que exigía anteriormente. Estos hechos parecen configurar una tendencia hacia un nuevo régimen petrolero internacional: en el caso del acceso a los recursos naturales se estaría pasando de la afirmación de los derechos de la nación a su progresiva eliminación; en cuanto al Estado, se considera que ya no debería ser un actor directo en el negocio petrolero;
- Una vez debatido a fondo el punto precedente con todas las implicaciones que tiene para México, el paso siguiente a considerar sería la coexistencia entre Pemex y el sector privado, nacional y extranjero, en toda la cadena petrolera y del gas natural. En el actual marco legal, el mantenimiento de los derechos del Estado es coherente con el monopolio de esa EPP en la exploración y producción. En cuanto a la delimitación de las fronteras de la integración vertical "hacia adelante", se trata de una cuestión de estrategia industrial. Sin embargo, si Pemex está presente en toda la cadena de valorización de los hidrocarburos, en un contexto en el que otros actores participen, es preciso que las reglas de la competencia estén claramente definidas, así como otras cuestiones claves como la necesidad de nuevos regímenes fiscales.

Otros esfuerzos de clarificación se requieren también sobre la cuestión del control de la industria petrolera, el cual no debe ser confundido con la presencia exclusiva de la EPP en todos los niveles y fases de la industria. La tendencia actual rompe precisamente con ese esquema de control estatal, pero nuevas formas de control y de incitaciones gubernamentales -en un contexto de una mayor descentralización por la presencia de nuevos actores- no han sido aún claramente definidas. Está claro que, en cualquier combinación posible, el Estado debe dotarse de los medios necesarios para pesar en la regulación de las inver-

siones privadas y públicas en el sector energético, incluso en un entorno en el que el mercado y los intereses privados jueguen un papel más importante. A este efecto, es indispensable pensar en nuevos tipos de intervención y de incitación.

Una vez señalado lo anterior, si la tendencia a la cesión de las actividades propiamente industriales al sector privado se precisa, ello se hará seguramente con una presencia importante de capitales extranjeros. En ese movimiento, Pemex parece orientarse hacia un repliegue sobre las actividades susceptibles de engendrar una "renta masiva", al mismo tiempo que abandona dinámicas industriales de expansión características de las grandes empresas modernas. La estrategia económica en México, en la industria petrolera y más allá de ella, parece orientarse así en favor de intereses mercantiles y financieros, dejando a la inversión extranjera el cuidado de modernizar las estructuras productivas y abandonando así toda estrategia industrial nacional. En ese marco, las estructuras industriales sólo son pensadas como apéndices de las firmas transnacionales y la política económica está dirigida a atraer y a facilitar la entrada de capitales extranjeros, contrariamente a lo que durante varias décadas había sido preconizado en la estrategia de desarrollo. La resistencia de México a la apertura de las actividades de exploración y producción no estaría situada entonces en la perspectiva de una estrategia industrial y tecnológica renovada, susceptible de contribuir a poner al país en una trayectoria nueva de desarrollo.

¿Son éstas las únicas alternativas para la modernización de la industria petrolera? Al abrirse los eslabones *downstream* del gas natural, la petroquímica -y pronto quizás la refinación- a intereses privados, Pemex puede perfectamente mantenerse en esas actividades y enfrentar la competencia adoptando comportamientos y estrategias similares a las de otras compañías petroleras modernas, incluidas entre ellas ciertas EPP. En ese nuevo contexto es posible introducir arreglos institucionales específicos para permitir a Pemex seguir los cambios en la industria petrolera internacional, al mismo tiempo que preserva sus funciones estratégicas en la economía nacional.

Estas cuestiones deben ser profundizadas. Las naciones, así como su ideología y sus instituciones se ven confrontadas a un proceso de globalización en el que negocian el abandono, la redefinición o la afirmación de ciertos aspectos de su herencia institucional. México es una buena ilustración de esa evolución, ya que en él se exploran actualmente nuevas combinaciones en los diferentes niveles locales, nacionales y globales. De ahora en adelante, en vísperas del siglo XXI, es preciso situar la reflexión sobre las políticas públicas y el desarrollo, así como sobre su componente petrolero, en marcos más complejos y plurales. En estos los Estados, las firmas y diversos actores regionales y locales interactuarán cada vez más para aprovechar de la mejor manera las situaciones que se presenten así como los recursos, el conocimiento, las tecnologías y las oportunidades nuevas.

Hacia adelante será preciso relacionar más el análisis de la industria petrolera con el del sector energético en su conjunto, lo cual abre perspectivas interesantes a la investigación. Las transformaciones y reorganizaciones de las industrias energéticas en diversas zonas han sido influidas por el cambio técnico y por nuevas orientaciones de las políticas públicas. Las normas de referencia para el desarrollo y organización de esas industrias han cambiado y, con ellas, los instrumentos teóricos y analíticos usualmente utilizados. Es preciso examinar esos cambios al mismo tiempo que se profundiza en los nuevos instrumentos generados para la comprensión de esas transformaciones: tienen características específicas en cada una de las industrias energéticas, pero también puntos en común que es necesario privilegiar hacia adelante. Un punto de convergencia es el de la interacción entre las dinámicas tecnológicas y las modalidades de la organización industrial, sobre el cual se han podido verter elementos en este trabajo. Pero quedan muchas tareas pendientes