

INTRODUCCIÓN GENERAL

Durante el siglo XX México ha estado marcado por la presencia del petróleo. Más allá de los aspectos puramente económicos, industriales o tecnológicos, el componente petrolero de su desarrollo ha tenido manifestaciones políticas e institucionales. En diferentes momentos ha sido también un tema crucial en las relaciones exteriores del país, así como de los conflictos y de los debates internos. Con todo, al mismo tiempo que el componente petrolero, su dinámica y sus diferentes manifestaciones constituyen aspectos centrales del desarrollo de México en este siglo, su papel y lugar tienen un alcance y significados diferentes según los períodos y se distinguen en varios aspectos de los que asumen en otros países productores y exportadores. Precisamente un aspecto importante del caso mexicano es que combina índices importantes de reservas, de producción y de exportación de petróleo con un grado relativamente importante de diversificación industrial y de participación en los procesos contemporáneos de globalización comercial y financiera.

La presencia y manifestaciones del componente petrolero en el desarrollo del país han sido objeto de varios análisis y estudios. Ello se ha dado, sin embargo, en un contexto particular que ha tenido consecuencias sobre la evolución de la investigación y sus contenidos. Después de un largo enfrentamiento con las compañías internacionales y de la nacionalización de 1938, fue creada en México una organización específica de la industria petrolera que de aquí en adelante llamaré Modelo Mexicano de Organización Petrolera (**MMOP**). Esta organización fue un pilar importante del modo de desarrollo que se consolidó en México a partir de los años treinta y que tuvo logros significativos durante más de cuatro décadas. El MMOP –con Pemex¹ como su manifestación más acabada- se convirtió en México en una referencia, en un símbolo y en una forma de organización dotada de una gran perennidad. Las críticas que podían ser dirigidas a ese modelo eran consideradas muchas veces como cuestionamientos en contra los fundamentos mismos de la nación.

Es importante estudiar el proceso de construcción del MMOP, tanto para el avance de la investigación como para una mejor comprensión de la herencia histórica que pesa sobre las evoluciones en curso. Para ello fue muy importante distinguir entre los elementos constitutivos de ese modelo de organización y elaborar algunas hipótesis para analizar dos elementos que a menudo se presentaban confundidos en la construcción del MMOP: un tipo particular de derechos de propiedad sobre los recursos –propiedad de la nación– y un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera.

A ese respecto es útil adelantar algunos resultados de la investigación, los cuales dejan claro que esos dos elementos se sitúan en dos ámbitos distintos y tienen diferentes implicaciones. El primero materializó una de las más importantes aspiraciones de la Revolución Mexicana; el segundo

¹ En este trabajo me referiré a Petróleos Mexicanos por su denominación usual y más difundida: Pemex.

contribuyó a la construcción de un modelo de desarrollo específico. Así, los derechos de propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo corresponden a una dimensión institucional coherente con la existencia y la viabilidad de la nación mexicana, mientras que el componente “monopolio de Estado” es consistente con un modo de desarrollo específico y fechado. La recuperación nacional de los recursos petroleros no está ligada necesariamente al establecimiento de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. Ese monopolio, en el caso de México, resultó indispensable como un elemento de consolidación del Estado surgido de la Revolución y de un determinado modo de desarrollo. A partir de ello, el tipo de relaciones que se instauró en la economía, la política y la sociedad contribuyó, efectivamente, a un crecimiento a tasas importantes y sostenidas a lo largo de varias décadas. Pero esas relaciones contribuyeron también a la instauración de distorsiones y de carencias en la industria petrolera misma, en las características del aprovisionamiento energético y en el tipo de vínculos que se establecieron de manera duradera entre los actores participantes en el funcionamiento de la industria petrolera: gobierno empresa-pública; empresa-sindicato; empresa-consumidores; empresa-proveedores.

No todos los elementos del MMOP pueden ser situados, entonces, en el mismo plano: algunos están fechados, como el monopolio de Estado, la subordinación de la industria petrolera a las necesidades de un modo de desarrollo específico o la integración vertical de la industria petrolera como un medio privilegiado para asegurar un control eminentemente político. Otros son todavía pertinentes en el análisis o las construcciones institucionales futuras, como los derechos de propiedad.

El MMOP soldó varios de esos elementos y representó así una articulación coherente entre la forma de organización de la industria petrolera, el modo de desarrollo de la economía y su entorno institucional. Esa articulación que puede ser considerada como una invariante a lo largo de varias décadas, representó un componente fundamental de las relaciones constitutivas del orden económico y político.

La crisis del modo de desarrollo y el agotamiento de varios de sus componentes, entre las cuales se encontraba el MMOP, rompió esa articulación. En cuanto a las instituciones que durante varias décadas pudieron encuadrar la actividad económica, muchas de ellas se encontraban caducas hacia fines de los sesenta frente a las transformaciones de la economía y de la sociedad. Fue en ese momento cuando se abrió un período de transición y de rupturas institucionales que continúa hasta nuestros días.

Cuando el viejo modelo de desarrollo entró en crisis, no sólo se hizo necesario un cambio de políticas, sino un cambio institucional profundo. Esa necesidad se hizo sentir de manera aun más aguda frente a una dinámica económica que se ha visto marcada por crisis recurrentes y cada vez más

graves: 1976, 1982, 1986/87 y 1994/95. En una economía en transición entre dos modos de desarrollo, el MMOP terminó por estallar y desde hace unos quince años tienen lugar diversas transformaciones en la industria petrolera. *Lo que está en juego ahora, de manera central, es encontrar la forma de organización de la industria petrolera compatible con un nuevo modo de desarrollo y con un entorno institucional en proceso de renovación.*

En esa búsqueda, el análisis de los elementos fundadores y constitutivos del MMOP, así como de su funcionamiento y de su ulterior agotamiento, resultaron indispensables para poder emprender el estudio de la reforma *sui generis* de las industrias de los hidrocarburos que se desarrolla en México y de la brecha entre esas evoluciones y las tendencias de la transnacionalización.

En años recientes, la transnacionalización de la industria petrolera, así como la orientación del desarrollo hacia economías más abiertas y liberalizadas, parecía implicar una vía única para la reorganización de las industrias de los países productores. Desregulación, apertura total y cesión de las empresas públicas petroleras al sector privado eran usualmente presentadas como los rasgos inevitables de una nueva organización, la única compatible con el modo de desarrollo emergente.

En esa perspectiva más general, las lecciones que se pueden sacar del estudio de un país como México tienen límites, aunque fuera únicamente por el lugar particular que ocupa el petróleo en la economía mexicana, relativamente diversificada e inserta en los procesos contemporáneos de la globalización. No obstante, cuando el acceso totalmente libre a los recursos parece imponerse como un imperativo en la nueva industria petrolera internacional, es importante estudiar el caso de un país que presenta argumentos institucionales y económicos para mantener cerrados los segmentos *upstream*² de su industria petrolera y del gas y para proceder sólo a aperturas limitadas en ciertos campos del resto de las cadenas de valorización de los hidrocarburos.

Así, al estudiar en este trabajo la forma que toma actualmente el sector de los hidrocarburos, en referencia a los cambios en los entornos macroeconómicos y sectoriales, en el plano nacional e internacional, fue necesario tomar en cuenta la herencia institucional y organizacional del pasado. De esta manera, si la reorganización de la industria petrolera mexicana aparece como una adaptación particular a las dinámicas que predominan mundialmente, están también presentes las dinámicas económicas e institucionales internas que corresponden a transiciones necesarias en el desarrollo de este país.

En esa dirección el caso de México plantea cuestiones particulares, por su trayectoria histórica y por el marco regional en el cual se sitúa su integración a la economía global. Su economía se ha abierto y liberalizado y su industria petrolera se orienta hacia una adaptación a las nuevas condiciones

² Actividades situadas "hacia arriba" de la industria, es decir, básicamente las actividades de Exploración y Producción, las cuales usualmente se mencionan por las siglas *E&P*.

internacionales, pero no adopta íntegramente las normas de la transnacionalización. Conserva ciertos elementos fuertes de su herencia institucional al mismo tiempo que abre algunos segmentos de las industrias del petróleo y del gas. Es esta manera de proceder la que hace posible que en México se dé una transformación *sui generis* del dispositivo sectorial.

En México se ha decidido mantener una empresa pública petrolera en el centro de ese dispositivo sectorial, confirmándole sus posiciones de monopolio, en particular en el *upstream* petrolero y gasero. Esta evolución plantea cuestiones centrales que conciernen en primer lugar a este país, pero que pueden ser planteadas de manera más general. ¿Cuál es la viabilidad de una reforma del sector energético que no abre a la competencia el núcleo duro de la industria petrolera; de una reforma que mantiene la empresa pública en el centro del dispositivo sectorial; de las empresas públicas petroleras (EPP) en economías que se orientan hacia la apertura y la liberalización?

En este trabajo sostengo que las entidades petroleras que se desarrollaron en un modo de desarrollo caracterizado por la protección externa, por una fuerte intervención del Estado y por la exclusión de criterios de mercado, pueden ser viables cuando sus economías se orientan hacia una mayor inserción en el proceso de globalización productiva y financiera. Para ello les es necesario pasar de ese «esfuerzo consciente e intencional para librarse de la lógica del mercado»³, que presidió a su nacimiento, a otro en el cual toman en cuenta lógicas mercantiles, incluso para modificar los criterios de su funcionamiento interno. Esto exige ciertas condiciones, no sólo por parte de las EPP sino también del entorno institucional, de los dispositivos sectoriales regulatorios y en general de la nueva organización de las industrias de los hidrocarburos en el contexto del sector energético. En este sector la organización se ha convertido así en el instrumento principal para el cambio, el cual no puede reducirse a cambios en la propiedad de los activos.

En ese marco, el movimiento de privatización no se limita a la venta de activos públicos ni se detiene en las fronteras de la empresa pública o privada. En un proceso de emergencia de actores y comportamientos nuevos, tiene que ver también la instalación de un nuevo dispositivo institucional y regulatorio que defina reglas respecto a la competencia y a otros procedimientos relacionados con los desempeños y comportamientos de los agentes económicos. En ese sentido, las aportaciones de la teoría de las organizaciones y de los trabajos institucionalistas son bienvenidas: la economía no puede ser

³ G. Philip [V-1989, p.110]. **Recordatorio 1:** las referencias se harán indicando, antes del año de la publicación, el número correspondiente al tema bajo el cual se encuentran en la bibliografía. *Ejemplo: D.C. North [II-1994]*. Cuando se trata de una cita, después del año de la publicación se agrega el número de la página en la cual aparece. *Ejemplo: J. Kornai [III-1982; p. 79]*. En el caso de trabajos a los cuales se hace referencia de manera circunstancial, he preferido proporcionar en las notas la referencia completa. Estos trabajos no se incluirán en la bibliografía general.

reducida a comportamientos optimizadores de carácter microeconómico ni al mercado solamente⁴. Por lo demás, ni la propiedad pública ni la propiedad privada garantizan ellas solas el mejor desempeño de una industria, la eficiencia microeconómica o la mejor satisfacción de los consumidores.

Diversas investigaciones de orientación institucionalista han sido realizadas para comprender procesos de desarrollo situados en el pasado. En lo que respecta a este trabajo, sin desdeñar la dimensión histórica, ya que «la historia importa»⁵, se utilizaron en él esas orientaciones para comprender también las evoluciones en curso y para interrogarnos sobre las futuras. Las influencias y aun las determinaciones del pasado pueden ser modificadas por la voluntad de los actores, por la estrategia de las firmas, por las acciones de los poderes públicos, a través de la instauración de nuevos entornos institucionales⁶. La relación, sin embargo, entre estos entornos institucionales y los desempeños de las economías y de los diferentes actores que en ellas participan, es compleja y debe ser planteada de la manera más completa posible.

Para hacer frente a esa complejidad, en este trabajo se ha preferido, en lugar de elaborar un capítulo teórico-metodológico separado, presentar planteamientos de ese tipo conforme lo requiera el avance de la investigación y de la exposición de sus resultados en los diferentes capítulos. No obstante, es útil señalar desde ahora dos aspectos: 1) los vínculos entre los entornos económicos y los desempeños de economías y agentes requieren interrelacionar los aspectos macro, meso y micro económicos; 2) el estudio de las interacciones entre los

⁴ La fórmula de R. H. Coase, en su discurso del Nobel, es muy clara a ese respecto: "Sin las instituciones apropiadas ninguna economía de mercado de alguna significación es posible" [II-1993; p. 229]. **Recordatorio 2:** la traducción de las citas es mía, salvo cuando provengan de materiales publicados en español, lo cual se señalará expreso.

⁵ "Creo que el futuro de la economía como una disciplina intelectualmente excitante descansa en su capacidad de convertirse en una ciencia social histórica. En ocasiones anteriores he tratado de transmitir una comprensión sólida acerca de qué manera 'la historia importa' en los asuntos económicos", Paul A. David [II-1992; p.1].

⁶ Esas líneas difieren del análisis de F. Hayek, respecto a la creación y la evolución de las instituciones de la sociedad. Para ese autor la formación de las instituciones proviene de una evolución natural y espontánea, no de acciones humanas racionales y conscientes. Una selección competitiva de las instituciones instauro un orden natural; los hombres no pueden crearlas o reestructurarlas de manera voluntarista (sobre el tratamiento de ese punto en Hayek véase G.R. Steele [II-1996]). Respecto a los institucionalistas contemporáneos su problemática general consiste precisamente en poner en evidencia las instituciones necesarias al funcionamiento de la economía de mercado y a analizar la dinámica institucional: génesis, vida y muerte de las instituciones. Una opción metodológica de esa corriente heterogénea -que incluye a D.C. North y a otros como O.E. Williamson y R. Posner- es el "individualismo metodológico", el cual implica que el modo de emergencia de las instituciones se plantea a partir de acciones individuales. Existen sin embargo diferencias en cuanto a la racionalidad de los actores: ¿son las instituciones económicas el resultado intencional de acciones individuales o de interacciones estratégicas? Sobre el "individualismo metodológico", véase J. Agassi [II-1973] y H. Defalvard [II-1992]

marcos institucionales y el desempeño económico conduce de manera natural a interesarse en la imbricación entre las lógicas económicas y políticas. Como se verá, esa imbricación estuvo presente en el pasado en la organización y el funcionamiento del Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP), como lo está también ahora en la instauración de un nuevo dispositivo institucional y reglamentario para las industrias de los hidrocarburos y en la emergencia de nuevos comportamientos de los actores que en ellas participan.

Sobre esas imbricaciones los trabajos de tipo histórico-institucionalista ayudaron a que esta investigación avanzara, sobre todo para la comprensión de la construcción del MMOP y de su lugar y papel en el desarrollo de la economía mexicana. Este trabajo puede verse, así, como una validación de ciertos aspectos del enfoque institucionalista y de las posiciones que sostienen que éste es importante para la comprensión de los procesos de desarrollo. Empero, en el proceso de investigación se pusieron en evidencia límites de ese enfoque. Es útil, por ejemplo, utilizar el análisis de D.C. North para describir un marco institucional y para estudiar su influencia sobre las relaciones y sobre los desempeños económicos. Sin embargo, existe un problema en el análisis de ese autor que concierne a su distinción entre el entorno institucional, por un lado, y las relaciones propiamente económicas, por otro⁷. North 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. Respecto a ese procedimiento, se vio la necesidad de ir más lejos, intentando poner en evidencia la imbricación entre las lógicas económicas y políticas. Algunas de esas imbricaciones sólo se sugerirán y otras se evocarán en espera de avanzar ulteriormente en su análisis. Una de ellas parece particularmente importante: la relación de conjunto entre el Estado corporatista y la organización económica, tanto de la industria petrolera como del conjunto de la economía. Esta imbricación, si efectivamente contribuyó a cierta prosperidad, al desarrollo de ciertas industrias como la petrolera y, aun, a cierta distribución de la riqueza, contenía límites intrínsecos que impidieron promover un desarrollo más equilibrado e igualitario. Con el paso del tiempo se

⁷ Se trata de un problema complejo que no es sólo de D.C. North, ya que en general se tiende a distinguir dos lógicas autónomas: la coordinación de las actividades económicas, por un lado, y la lógica política (legitimidad, soberanía, ...) por el otro. Precisamente la noción de "encastramiento" (*embeddedness*) de K. Polanyi, a la cual me referiré más adelante (Cf. Capítulo V), cuestiona esa separación ya que para él las instituciones están atravesadas por múltiples lógicas. Los institucionalistas contemporáneos (los costos de transacción, la "teoría de las convenciones" en Francia, etc.) mantienen ese corte y recuperan la autonomía de un objeto (la coordinación de las acciones económicas individuales) en relación con las demás esferas sociales. De manera general la principal pregunta de esa corriente heterogénea es: ¿cómo hacen los individuos para coordinarse? Su respuesta es que las formas sociales alternativas a los precios, como instrumentos de coordinación, resultan de las interacciones individuales, lo que a menudo conduce a desdeñar un actor esencial: el Estado y, juntamente con ello, las reglas legales.

convirtió, más bien, en uno de los factores de la crisis del modo de desarrollo y en uno de los aspectos alrededor de los cuales se hizo sentir de manera más viva la necesidad de un cambio institucional profundo desde fines de los años sesenta. Ese cambio requería nuevos comportamientos por parte de los actores económicos y sociales, pero también implicaba directamente al Estado⁸.

Por todas esas razones, existió un interés por mantener, cuando menos como referencia, la preocupación por evidenciar las relaciones entre economía y política. En cuanto al retorno al pasado, el objetivo fue realizarlo de tal manera que desembocara de manera natural en las cuestiones actuales.

Tomando en cuenta lo anterior el plan que se seguirá en la exposición de este trabajo se apoya en una lógica de conjunto que es posible resumir de la manera siguiente:

- Después de estudiar los aspectos fundamentales y los contingentes del Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP), así como su adecuación a un modo de desarrollo específico que tuvo logros significativos antes de entrar en crisis (Primera Parte);
- Se estudiará de qué manera se lleva a cabo la reorganización de la industria petrolera, al mismo tiempo que la economía mexicana transita progresivamente hacia un nuevo modelo de desarrollo y de inserción en la economía global (Segunda Parte).

En el desarrollo de esta lógica aparecieron puntos importantes para la estructuración de este trabajo los cuales permitieron plantear que la forma que toma actualmente el sector de los hidrocarburos en México se construye:

1. Sobre la influencia de la herencia institucional y organizacional. En efecto, la organización de la industria petrolera que se construye en México lleva la marca de acontecimientos históricos y de factores institucionales que modelaron una organización petrolera específica (el MMOP);

⁸ La introducción explícita del Estado es muy importante en relación con ciertos análisis contemporáneos en los que el cambio institucional corresponde a esfuerzos de los individuos para construir nuevos modelos de coordinación frente a la inadecuación -la crisis- del modelo precedente. La dinámica institucional se reduce así a las necesidades de coordinación de individuos que persiguen objetivos económicos. La omisión del Estado no es ni fortuita ni sin consecuencias: con ella se deja de lado un actor que puede utilizar sus poderes legales para imponer una transformación institucional. Ciertamente es que no se puede considerar al Estado como un actor omnipotente y omnisciente que tendría la facultad de construir un nuevo orden institucional; por ello no se pueden dejar de lado los trabajos actuales sobre la coordinación de las acciones individuales. En México esto es particularmente importante porque las transiciones institucionales no han procedido de esfuerzos de las entidades económicas para coordinarse frente a un nuevo entorno, sino más bien de acciones e intervenciones de un Estado autoritario.

2. Como una adaptación a los cambios que intervienen en el plano internacional, la cual se concreta mediante la experimentación de nuevas políticas públicas y nuevos dispositivos institucionales y reglamentarios en el ámbito sectorial;
3. A través de las opciones que toma Pemex para, una vez situado en el centro del dispositivo sectorial, consolidar su viabilidad y desempeñar un papel importante en las reformas en curso. Una de las opciones que se discutirán en este trabajo es la que llamaremos «la apuesta rentista». Se intentará aportar elementos de respuesta a la pregunta: ¿es esa “apuesta rentista” compatible con los proyectos de Pemex, en particular con el de convertirse en una compañía petrolera moderna cuando la nueva industria petrolera internacional orienta su desarrollo y sus estrategias de manera prioritaria sobre la base de innovaciones industriales, organizacionales y tecnológicas?

Esos puntos y preguntas estructuran el presente trabajo en seis capítulos, cuyo contenido básico es el siguiente:

En el *Capítulo I* se muestra cómo el lanzamiento de la explotación del petróleo en gran escala, en el marco de una modernización económica fundada sobre el flujo de capitales externos, exigió el desmantelamiento de los derechos de propiedad existentes y su reemplazo por derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo que se inscribían en la tradición anglosajona. En ese contexto se desarrolló en México una industria petrolera según modalidades que se verán cuestionadas ulteriormente. Los gobiernos emanados de la Revolución Mexicana reivindicaron la recuperación de los recursos petroleros por la nación y, sobre esa base, desarrollaron un proceso legislativo y reglamentario para controlar la industria petrolera y ponerla al servicio del desarrollo. Ese proceso terminó en un fracaso y desembocó en la nacionalización y en la construcción del Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP).

En el *Capítulo II* se analiza cómo fue instaurado en México el MMOP, uno de cuyos aspectos esenciales fue el establecimiento de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. En lo que respecta al vínculo entre la recuperación de los recursos petroleros por la nación y el establecimiento de ese monopolio estatal, se muestra que el establecimiento del MMOP fue coherente con el tipo de Estado surgido de la Revolución Mexicana y de la configuración institucional instaurada en el conjunto de la sociedad, pero que no existe un vínculo directo entre la propiedad pública de los recursos petroleros y el establecimiento del mencionado monopolio de Estado.

En el *Capítulo III* se estudia de qué manera el MMOP se convirtió en un componente central de un determinado modo de desarrollo, al asegurar el aprovisionamiento de la economía en energía, favorecer la industrialización y, de manera más amplia, contribuir al desenvolvimiento de un largo período de

crecimiento. Ese modelo de organización de la industria petrolera compartió también las características, desequilibrios y contradicciones de ese modo de desarrollo que se agotó hacia principios de los años setenta, pero que sobrevivió hasta los ochenta gracias a la renta petrolera y al endeudamiento externo.

El análisis del agotamiento del MMOP en el marco de la crisis del modo de desarrollo pone en evidencia el carácter necesario de esa transformación. Cuando México regresó al mercado petrolero internacional, en la segunda mitad de los setenta, empujado por la búsqueda de salidas a la crisis, la industria petrolera internacional se comprometía en un proceso que la condujo a un renuevo organizacional y tecnológico. México no fue capaz de captar ese cambio de trayectoria y experimentó, por el contrario, una expansión petrolera y económica desordenada, marcada por efectos rentistas, que retrasaron los cambios necesarios en la industria petrolera y en el conjunto de la economía. En adelante, una doble herencia pesará sobre la necesidad de superar el MMOP: la herencia estatista y la tentación rentista.

Después del auge petrolero y de la crisis de 1982 aparecieron en forma más clara los límites del MMOP y las necesidades de su superación y transformación que son analizadas en los *capítulos IV, V y VI*. Sin olvidar las múltiples interrelaciones existentes, se distinguieron para analizarlos sucesivamente los tres siguientes temas que han estado presentes en la reorganización de la industria petrolera mexicana:

- Las tendencias a la transnacionalización de la industria petrolera y las adaptaciones que México emprende en ese marco;
- Las implicaciones para la industria petrolera internacional de las políticas públicas de apertura y liberalización, incluidas las que fueron definidas en vistas del establecimiento de una nueva relación con Estados Unidos (el Tratado de Libre Comercio de América del Norte);
- Las repercusiones de la emergencia de una nueva industria petrolera internacional sobre la organización, el desempeño y el posicionamiento de Pemex.

En relación con los análisis que sólo conciben una reforma si se dan una liberalización y privatización a ultranza, se muestra en los capítulos IV y V que aun cuando Pemex no ha sido privatizado (en el sentido de una cesión de la empresa pública al sector privado), ni los recursos petroleros desnacionalizados, ni la industria petrolera plenamente abierta a la competencia, está en proceso una reforma de la industria petrolera mexicana que se concreta en los siguientes puntos:

- En relación con el contenido del MMOP, el cual además de la propiedad de los hidrocarburos y la afirmación de su carácter estratégico, extendía el monopolio de Estado al conjunto de la industria petrolera;
- En relación con el papel de la industria petrolera en el modo de desarrollo basado en la industrialización por sustitución de importaciones;
- En la medida en que se introducen actores y mecanismos nuevos en ciertos aspectos de la valorización de los hidrocarburos y en que nuevos elementos y comportamientos intervienen en la consecución de los objetivos del sector energético;
- En la medida en que se introducen nuevos criterios en la organización de Pemex, que incitan a pasar de una gestión que perseguía objetivos físicos y criterios de autosuficiencia energética a una gestión en la que nuevos criterios económicos tienden a predominar, relacionados con preocupaciones de rentabilidad y de competitividad.

Una reforma de las industrias de los hidrocarburos toma así progresivamente forma en México. Sus características y su originalidad consisten en mantener elementos institucionales fuertes en el ámbito de los derechos de propiedad, mientras que se realizan transformaciones en la organización y en el funcionamiento de la empresa pública, en la participación de nuevos actores nacionales e internacionales y en la instauración de nuevos dispositivos institucionales y regulatorios.

En el contexto de ese proceso de reforma, la viabilidad de una empresa pública petrolera (EPP), no puede ser planteada a contracorriente de las nuevas dinámicas de conjunto de la economía en la cual se sitúa. Para ello es preciso comprender que las correspondencias no son mecánicas: México puede mantener sin cambios los derechos de propiedad sobre los recursos (propiedad de la nación), conservar una empresa petrolera cuyos activos permanecen completamente en manos del Estado y, al mismo tiempo, desarrollar formas de organización y de gestión que se asimilan a los del sector privado. Haber avanzado en esta comprensión fue un paso importante para analizar el proceso de reforma que efectivamente se lleva a cabo en México. En ese mismo sentido se hizo necesario plantear como un paso adicional un entendimiento más rico del movimiento de privatización. Como lo señalé antes era preciso no limitarlo solamente a la propiedad de los activos, aun si algunos pueden ser cedidos en un proceso de apertura, sino incluir también los dispositivos institucionales y regulatorios en los cuales se inserta la empresa pública, así como los criterios de gestión y de evaluación de ese tipo de empresas.

Ahora bien, la forma que toma actualmente en México el sector de los hidrocarburos está fuertemente influenciada por el comportamiento y las opciones de Pemex. En ese sentido, la reforma que se instala en México plantea desafíos particulares y presenta incoherencias, tanto más importantes de analizar que el éxito de la reforma descansa en gran medida en el comportamiento

de esa EPP situada en el centro del nuevo dispositivo sectorial. Algunas opciones estratégicas de esta empresa, que son analizadas en particular en el Capítulo VI, divergen de las dinámicas industriales y tecnológicas actuantes en la nueva industria petrolera internacional y cuestionan su viabilidad. La viabilidad de una empresa pública petrolera en una economía que se orienta hacia la apertura y la privatización puede ser efectiva pero bajo ciertas condiciones cuyo cumplimiento es preciso analizar en el caso de Pemex. En ese sentido, en este trabajo me propuse analizar la "apuesta rentista" efectuada en años recientes, preguntándome si la resistencia de México a la apertura del corazón mismo de la industria -las actividades de exploración y de producción de hidrocarburos- puede ser considerada en una perspectiva de estrategia industrial y tecnológica o a contrapelo de la trayectoria que con esas características se impone en la nueva industria petrolera internacional.

En el contexto actual, un aspecto importante de la viabilidad de una empresa pública petrolera es su capacidad de establecer relaciones nuevas con los principales actores de la industria petrolera internacional. Esos vínculos deben tomar en cuenta la necesidad de salvaguardar la soberanía nacional sobre los recursos, al mismo tiempo que se mantienen abiertas las posibilidades de acceder a flujos nuevos de capitales y tecnologías. En el cruce de esas nuevas realidades y exigencias han aparecido campos nuevos de estudio y de elaboración de políticas que exigen un renuevo de los análisis sobre el papel del Estado, así como sobre los comportamientos y las estrategias de los nuevos actores que participarán de aquí en adelante en el desarrollo energético. En ese sentido, el presente trabajo se propone participar en el esfuerzo de clarificación conceptual alrededor de temas como la propiedad pública de los recursos, la nacionalización, la privatización, del control de la industria petrolera que ya no se puede confundir con la presencia de la empresa pública en todos los ámbitos de la industria. De hecho, México se orienta actualmente hacia nuevas formas de control y de incitaciones gubernamentales, en un contexto de una descentralización creciente por la presencia de nuevos actores.

Así, planteado y presentado en forma resumida, el presente trabajo espera contribuir a un programa de investigación que tiene un interés indudable, no solamente para países productores-exportadores de hidrocarburos, sino también, más generalmente, para países en transición entre dos modos de desarrollo a partir del planteamiento de las siguientes preguntas: ¿cuáles formas de propiedad, de organización, de coordinación son las más adecuadas cuando se pasa de un modelo a otro?, ¿qué combinaciones o articulaciones son posibles?, ¿acaso la transición hacia una regulación en la que el mercado tenga un papel preponderante implica necesariamente la desaparición de las empresas públicas? El caso de México muestra que las evoluciones son diversas y que deben ser consideradas bajo el ángulo de la complejidad. Las respuestas a esas preguntas no pueden ser únicas.