

CONCLUSIÓN DE LA SEGUNDA PARTE

CONCLUSIÓN DE LA SEGUNDA PARTE

En esta parte se ha examinado la adaptación de México a las tendencias marcadas por la transnacionalización de la industria petrolera respecto, en particular, a la apertura de los países productores-exportadores. Transformaciones efectivas han sido realizadas, en relación con los contenidos del Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP), de la organización interna de la empresa pública y de sus campos de intervención directa. Se puede hablar de una reforma de las industrias de los hidrocarburos en México, al mismo tiempo que se precisa que no se trata de una renovación integral. Se trata de una reforma *sui generis* que combina el mantenimiento de ciertos elementos institucionales fuertes respecto, en particular, a la propiedad pública de los recursos y a los derechos exclusivos del Estado sobre la gestión y la explotación del patrimonio minero, con una reorganización de Pemex y aperturas limitadas al sector privado, nacional y extranjero, en el *downstream* del gas natural y en la petroquímica.

El análisis de la adaptación de México a los nuevos entornos pone en evidencia:

- Factores históricos e institucionales que tienen cierta permanencia en el sistema económico y político mexicano. Tomando en cuenta esta herencia, la reforma de la industria de los hidrocarburos mantiene un papel importante del Estado mexicano, el cual considera aún a la industria petrolera como un sector estratégico y mantiene sus derechos exclusivos relacionados con la propiedad y la explotación de los recursos;
- Una apertura progresiva al sector privado, nacional y extranjero, de las cadenas del petróleo y del gas, exceptuando la gestión y explotación del "patrimonio minero";
- Estrategias y lógicas económicas en el ámbito de la empresa pública petrolera, las cuales tienen tendencia a alinearla sobre los criterios definidos internacionalmente, aunque no de manera integral;

De esta manera, aun si Pemex no ha sido privatizado, ni la industria petrolera plenamente abierta, en México se desarrolla efectivamente una reforma de su industria petrolera que se hace evidente:

- En relación con el marco jurídico del "Modelo Mexicano de Organización Petrolera", el cual, como se ha visto, además de la propiedad de los hidrocarburos y su carácter estratégico, extendía el monopolio del Estado al conjunto de la industria petrolera;
- En relación con el papel de la industria petrolera en el modo de desarrollo centrado en la industrialización por sustitución de importaciones;

- En la medida en la que se instalan dispositivos institucionales, normativos y reglamentarios que introducen nuevos actores y mecanismos en ciertos aspectos de la valorización de los hidrocarburos. En ese sentido, nuevos elementos y comportamientos intervienen en el logro de los objetivos del sector energético;
- En la medida en que nuevos criterios son introducidos en la organización y gestión de la empresa pública petrolera misma, los cuales incitan a pasar de una gestión que perseguía objetivos físicos para alcanzar la autosuficiencia energética a una gestión en la cual son los criterios económicos de rentabilidad y de competitividad los que en adelante deberán predominar.

La reforma que se realiza en México, al confirmar el carácter central del papel y del lugar de Pemex, plantea desafíos particulares. El éxito de la reforma descansa de hecho en el comportamiento de Pemex, una empresa pública que se encuentra en una situación particular tanto a causa de las restricciones económicas que pesan sobre ella como de contradicciones en su comportamiento y estrategia. Ese éxito no depende solamente del mantenimiento de ciertos aspectos fuertes de la herencia del pasado. Es preciso todavía que esto no cierre el cauce de nuevos comportamientos económicos y a nuevas opciones estratégicas de parte de los actores que invertirán en las industrias de los hidrocarburos y de la misma EPP.

En el caso de México, no es realista pensar en un retiro completo del Estado de un sector que continúa siendo considerado como estratégico y como instrumento privilegiado de intervención económica. Las preguntas correctas se plantean más bien desde el punto de vista de la viabilidad de una reforma que mantiene en el centro del dispositivo sectorial a la empresa pública petrolera (EPP). Pemex, en efecto, continúa teniendo posiciones de monopolio, o netamente preponderantes, en la exploración, la producción, la transformación, el transporte y la comercialización de hidrocarburos y de productos petroleros.

Del estudio efectuado se puede concluir que si la industria petrolera mexicana no se ha ajustado completamente a las normas de la transnacionalización, es tanto por razones institucionales como económicas:

- Ciertos aspectos institucionales que parecen disfuncionales en relación con esas normas, continúan desempeñando un papel determinante en la cohesión social, económica y política de México. Un país que atraviesa una crisis económica y política severa, al mismo tiempo que trata de reconstruir su contrato social e institucional, debe identificar de manera precisa los elementos que deben ser cambiados de manera radical y aquellos que deben permanecer, puesto que forman parte de los elementos básicos para

la viabilidad de la nación. Sin embargo, tal como se ha puesto en evidencia en la primera parte, la propiedad de la nación sobre los recursos naturales forma parte de esos elementos básicos, pero no el monopolio de Estado;

- La exclusividad de la empresa pública en el corazón mismo de la industria petrolera se explica por lógicas históricas e institucionales, pero también por razones económicas específicas (no compartir la renta, consolidación de los recursos y capacidades propias de gestión y administración, etcétera).

Es decir, a un lado de los aspectos políticos e institucionales, existen otros elementos que corresponden al campo de la política petrolera o de la estrategia de la empresa pública y de sus opciones económicas. En efecto, con relación a estas últimas, la reafirmación de los derechos exclusivos del Estado ha provocado:

- Un esfuerzo por centrar a Pemex en sus actividades petroleras básicas (en particular las actividades de exploración y producción);
- Una «apuesta rentista» que ha conducido a Pemex a orientar sus recursos financieros hacia el *upstream* petrolero y del gas y a incrementar sus exportaciones de petróleo crudo.

Esas decisiones plantean preguntas respecto a la viabilidad de la empresa pública petrolera. En el caso de Pemex, esta viabilidad parece asegurada si se toma en cuenta únicamente la importancia del patrimonio minero sobre el cual tiene la exclusividad de la explotación. Sin embargo, otros aspectos se han revelado indispensables para asegurar esa viabilidad en el marco de la actual industria petrolera internacional y de una economía que se orienta hacia la apertura y la liberalización.

En este contexto, la viabilidad de una EPP no puede ser asegurada simplemente porque dispone de un monopolio legal en una actividad dotada de un elevado potencial de acumulación. Tomando en cuenta las opciones efectuadas en este estudio han aparecido problemas que es conveniente poner de relieve:

- El esfuerzo por centrar a Pemex en las actividades petroleras básicas no ha traído consigo una definición clara de sus campos de actividad. A su posición monopólica en el *upstream* petrolero y gasero, se agrega una lógica de integración vertical en el resto de la cadena petrolera, salvo en el *downstream* del gas y de la petroquímica. Indefiniciones subsisten respecto a las fronteras de la intervención exclusiva de Pemex y de los campos en los cuales afrontará la competencia. A esa indefinición se agrega la cuestión de la

credibilidad de las reformas en relación con la participación de agentes nacionales y extranjeros, tomando en cuenta el posicionamiento de Pemex en el centro del dispositivo sectorial;

- La "apuesta rentista" ha traído como consecuencia el abandono de la búsqueda de una cierta autonomía tecnológica. Esta opción es particularmente importante cuando se constata una bifurcación en la industria petrolera internacional hacia comportamientos rentistas, por un lado, o hacia la vía del progreso técnico, de la productividad y de la ganancia industrial, por el otro. Lo menos que puede decirse es que Pemex no ha optado con claridad en ese dilema;
- Las dificultades para que Pemex sea tratado como una empresa pública cualquiera, desde el punto de vista fiscal, como su dirección lo desea, mientras que la mayor parte de su "ganancia bruta", antes de impuestos, proviene de actividades que Pemex realiza en las actividades *upstream* y a través de las exportaciones de crudo;
- La plena claridad del marco reglamentario y de los nuevos órganos de regulación capaces de vigilar el comportamiento de la EPP y la concurrencia de los nuevos actores nacionales y extranjeros. Las insuficiencias de ese marco han provocado reacciones de escepticismo, en el caso de la apertura del gas natural, o de prudencia o rechazo en el caso de la privatización de las instalaciones petroquímicas;
- Ambigüedades en lo que respecta a los espacios que corresponden a la responsabilidad gubernamental, a la gestión relativamente autónoma de Pemex y a la participación de nuevos actores.

La viabilidad de una empresa pública en una economía que se orienta hacia la apertura y la liberalización es perfectamente factible, pero bajo ciertas condiciones que no parecen todas reunidas por Pemex: renovación de comportamientos y de estrategias; de sus relaciones con la economía y sus actores, incluido el gobierno; de los marcos sectoriales y macroeconómicos; de las formas de relación con la industria petrolera internacional que, al mismo tiempo que asegura un nuevo flujo de capitales y tecnología, salvaguarda la soberanía y los recursos nacionales.