

"Cambio institucional y organización de la industria petrolera en el desarrollo y la transición de México", *Economía Informa*, No. 284, febrero del 2000. **Presentación por el autor de su libro** *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México* *.

Angel de la Vega Navarro

"He who controls the past controls the present" (Orwell)

La presentación de un libro es fundamentalmente una celebración. En esta mesa y en este auditorio hay mucha ciencia, mucha sabiduría, pero sobre todo amistad y afecto. Estoy seguro, sin embargo, que ello no excluirá una invitada indispensable en todo acto universitario: la crítica. Es ella la que nos permite avanzar y continuar con mayor seguridad nuestros trabajos. Para un autor es indispensable recibir comentarios críticos que ubiquen y destaquen sus posibles aportaciones, así como sus carencias e insuficiencias. Además, como le gustaba recordar a Octavio Paz, siguiendo a Nietzsche: el valor de un espíritu se mide por su capacidad para enfrentar la crítica, para asimilarla y transformarla.

En general se puede decir que este libro intenta mostrar que el estudio del cambio institucional es indispensable para entender el modo a través del cual la industria petrolera mexicana se ha organizado a lo largo de su desarrollo y para analizar sus transformaciones actuales en el marco de la transición que vive el país. De esta manera el libro aborda cuestiones que además de México también pueden interesar a otros países petroleros y, de manera más general, a otros países en transición: ¿qué formas de propiedad, de organización, de coordinación son necesarias cuando se pasa de un modo de desarrollo a otro; qué combinaciones o articulaciones pueden existir; qué organizaciones o instituciones conviene conservar?

Entraré en el detalle del libro con base en los siguientes puntos:

- Empezaré presentando las principales preguntas que me hice antes y durante la investigación que condujo primero a una tesis de doctorado y luego a este libro;
- Enseguida presentaré algunos elementos de los procedimientos que seguí para intentar dar respuesta a esas preguntas;
- Por último, aunque también lo haré dentro de los dos puntos anteriores, les hablaré de algunos de los resultados de mi trabajo.

1 - Las principales preguntas de la investigación

Esas preguntas partieron del interés por analizar las transformaciones de la industria petrolera en México: en qué consistían, hacia donde apuntaban, hasta donde tenían

* *La Evolución del Componente Petrolero en el Desarrollo y la Transición de México*, Programa Universitario de Energía, UNAM, 1999, 377 p. + anexo estadístico. **Esta presentación corresponde al texto leído por su autor en la Casa Universitaria del Libro el 5 de octubre de 1999.**

una dinámica propia o sólo eran un reflejo de los procesos que acompañan a la globalización en un entorno internacional en donde el libre acceso a los recursos y la privatización se presentan como imperativos de un nuevo orden petrolero internacional.

De manera bastante rápida hubo necesidad de tomar en cuenta que las transformaciones de la industria petrolera se insertaban en un movimiento de transformación más amplio. En efecto:

1.1. México es un país en transición de un modo de desarrollo a otro.

Se trata de una transición que se desarrolla desde hace un cuarto de siglo, marcada por crisis recurrentes y cada vez más graves; una transición múltiple y compleja que involucra variados ámbitos y niveles: económicos, políticos e institucionales, tecnológicos y energéticos. Una transición que involucra también aspectos de la inserción en la economía mundial. México ha venido transitando así:

- de un régimen político autoritario a otro que avanza en la democratización. Muchas veces se agota el análisis de la transición en este aspecto que es fundamental, pero que no es el único;
- de una economía cerrada a una economía abierta que reformula sus relaciones con el exterior y su inserción en los procesos de la globalización productiva y financiera;
- de una economía administrada a una en la que los mercados, la competencia desempeñan un papel cada vez más importante;

En ese camino el aparato productivo ha sufrido profundas transformaciones industriales y tecnológicas: partes enteras del aparato productivo han desaparecido o se han visto profundamente afectadas, otras están emergiendo. Lo mismo ha sucedido con varios elementos institucionales y organizacionales: desde reformas a la Constitución hasta nuevas maneras de organizar la actividad económica, pasando por nuevas modalidades de regulación de la actividad económica en ruptura con modalidades anteriores.

No se trata simplemente de la implantación de nuevas políticas de apertura y liberalización: a través de ellas y de las nuevas articulaciones que promueven se instaaura un nuevo modelo de desarrollo. Todo ello en una economía que busca una nueva coherencia entre los entornos institucionales, las formas de organización de la actividad económica y los nuevos dispositivos sectoriales de regulación para la participación de nuevos actores.

Esa transición múltiple y compleja plantea una cuestión central: cuales son las formas de propiedad, los mecanismos de coordinación de la actividad económica más adecuados cuando se pasa de un modelo a otro. Como sugiere la noción de **Path dependency** (dependencia del camino seguido), las instituciones y comportamientos del pasado continúan actuando. Cuando una sociedad se encuentra en transición se

tiene una organización un poco híbrida en la cual se están destruyendo relaciones económicas y mecanismos de coordinación anteriores pero todavía no se instauran otras nuevas; esto plantea numerosos problemas para el funcionamiento y coordinación de la actividad económica.

1.2. En esa transición los sectores, las industrias, las organizaciones, los diferentes actores se ven afectados, reaccionan, participan de manera diferente

La industria petrolera, una industria que ha desempeñado un papel importante en el antiguo orden económico y político, se transforma, se adapta, se reorganiza, sufre los embates de fuerzas y actores de la transnacionalización. Todo ello con especificidades y ritmos que le son propios

Las principales preguntas que me planteé toman sentido en el contexto de esa transición hacia un nuevo modo de desarrollo y en el lugar de la industria petrolera en ese proceso: qué forma de organización de la industria petrolera puede ser compatible con un nuevo modo de desarrollo que se orienta hacia la apertura y la liberalización. Esta pregunta ¿qué tipo de organización? no podía reducirse a ¿qué tipo de propiedad? Se trataba de relacionar de manera más compleja las formas de organización con la evolución del desarrollo económico y social, con modos de desarrollo que evolucionan. Entre otras cuestiones esto introducía la cuestión de las instituciones.

1.3. Formas de propiedad y mecanismos de coordinación. Algunas hipótesis

¿Acaso un modo de desarrollo de inspiración liberal supone o exige obligatoriamente como forma única de propiedad la privada? Algunas teorías de los derechos de propiedad dice eso *grosso modo* (Von Mises): a tal forma de propiedad se asocia tal tipo de economía y determinadas relaciones, determinados mecanismos de coordinación. Por ejemplo: a la propiedad privada se asocian los mecanismos de coordinación del mercado; a la propiedad pública se asocian necesariamente mecanismos de coordinación burocráticos.

Contrariamente a los planteamientos anteriores, desde un principio mi hipótesis fue la siguiente: pueden coexistir formas de propiedad pública con mecanismos mercantiles de coordinación y criterios de gestión provenientes de la economía de mercado. Además, es posible distinguir privatización jurídica y privatización económica: esto significa que se pueden mantener formas de propiedad pública con privatización económica, es decir con criterios de gestión que se inscriben en el campo de las relaciones de mercado. Como veremos más adelante, estos planteamientos me permitieron hacer una distinción básica para comprender mejor los procesos de privatización.

Al profundizar en mi investigación logré entender -y espero que el lector del libro lo constate- que existen formas de organización adaptadas a determinados

modos de desarrollo, las cuales deben evolucionar con la transformación de esos modos de desarrollo. Pero las formas de organización no se limitan a la cuestión de la propiedad. En el caso de México, la organización petrolera estuvo adaptada a un modo de desarrollo particular que ha tenido que evolucionar, pero hacer evolucionar las cosas en México no significa necesariamente cambiar las formas de propiedad: aquí la teoría de los derechos de propiedad que he mencionado arriba es inoperante.

Tomando en cuenta lo anterior, otra serie de preguntas que me planteé tenían que ver con la viabilidad de la reorganización que tiene lugar en México, la cual combina elementos nuevos y viejos en diferentes ámbitos: los derechos de propiedad, las formas de organización, los principales actores participantes.

2 - Los procedimientos para responder a las preguntas planteadas

2.1. El desarrollo de un enfoque histórico

Adoptar un enfoque histórico no significaba, en el caso de este trabajo, hacer el trabajo del historiador. En mi libro recuerdo a F. Perroux, cuando afirma: "Los economistas no necesitan asumir la carga de los historiadores". Simplemente, al estudiar las transformaciones actuales de la industria petrolera resultaba evidente la presencia de un patrimonio histórico que pesa e influencia esas transformaciones. Esa presencia no podía obviarse, incluso en una perspectiva fundamentalmente económica.

Después de la nacionalización de 1938 se instauró en México una organización dotada de gran perennidad, que se convirtió en un símbolo adoptando incluso aspectos míticos. Esa forma de organización -que en mi libro llamo el Modo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP)- trajo una serie de logros, pero también, con el tiempo, insuficiencias y rigideces en la industria y en el aprovisionamiento energético del país. Trajo también consigo rigideces intelectuales y obstáculos para la investigación. Esa forma de organización era intocable y las críticas o cuestionamientos podían ser considerados como crímenes de lesa patria o ataques a la Nación. Algunos continúan sosteniendo todavía que la única forma de organización de la industria petrolera compatible con el desarrollo es la que nació con la nacionalización de 1938. Todo ello ha incidido en un atraso no sólo en el pensamiento y en la investigación sino también en el diseño de nuevas modalidades para el desarrollo moderno de la industria petrolera y en general de la industria energética. Desde el punto de vista gubernamental, ese retraso pretende ser llenado ahora intentando acelerar las reformas mediante la copia de modelos como el inglés en el caso de la propuesta para la industria eléctrica.

Para un economista, constatar que existía un patrimonio histórico en la industria petrolera que había que estudiar y, eventualmente desmontar era un paso importante. El problema para mí era cómo realizar un regreso al pasado para estudiar sistemáticamente esa herencia.

Para estudiar esa forma particular de organización que continúa teniendo una presencia tan importante me propuse reconstruir el MMOP y comprender su funcionamiento. Los principales resultados de esa reconstrucción del MMOP fueron los siguientes:

- el MMOP constituye una articulación específica de derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo, de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera; de formas específicas de control y gestión de la industria y de modalidades también específicas de vinculación con la economía.
- al distinguir y jerarquizar los componentes de ese MMOP se puso en evidencia que si bien los derechos de propiedad sobre los recursos son coherentes con la permanencia de la Nación mexicana; el monopolio de Estado es coherente sólo con un determinado modo de desarrollo.

2.2. Fechar y relativizar el MMOP para analizar y evaluar los cambios actuales en la industria.

Como punto de partida consideré que el economista, sobre la base de una comprensión histórica e institucional no debe rehuir el análisis de los mecanismos económicos, en los niveles macro, sectorial y microeconómicos. Para ello me propuse:

- fechar y relativizar el MMOP: ese modelo tenía correspondencias claras con el modo de desarrollo que arranca en los años 20/30, se expande exitosamente entre 1940 y la década de los setentas y entra abiertamente en crisis en los 70s;
- relacionar el agotamiento del MMOP con la crisis del modo de desarrollo económico y social para fundar la necesidad de las transformaciones de la industria petrolera;
- analizar las transformaciones que se han efectuado en la industria petrolera en una economía cuyo modo de desarrollo se ha orientado hacia una mayor inserción en los procesos de la globalización productiva y financiera.

A finales de los años sesenta se tenía ya una forma de organización caduca de la industria petrolera: su agotamiento no pudo ser remontado a pesar del endeudamiento externo y de la renta petrolera consecutivos al boom exportador de finales de los años 70 y del regreso de México al mercado internacional. El análisis del agotamiento del MMOP, paralelo a la crisis del viejo modelo, resultaba así decisivo para fundar la necesidad de transformaciones en la organización de la industria petrolera. Sin embargo, al hacerse evidente la necesidad de esas transformaciones, la cuestión siguiente era ¿qué tipo de reforma, de restructuración o de transformaciones?

A partir del momento en que el modo de desarrollo se encontraba en crisis, sus componentes deberían evolucionar: el modelo de organización de la industria petrolera debería evolucionar paralelamente a la búsqueda de un nuevo modo de desarrollo de la economía. Pero esa evolución no era reductible a la cuestión de los derechos de propiedad o a la privatización, tal como se planteaba de manera bastante generalizada a fines de los años ochenta y principios de los noventa.

Desde mediados de los años 80 se impuso lo que en mi trabajo llamo la "norma de la transnacionalización", es decir la idea de que la globalización implicaba transformaciones de una misma naturaleza y sentido. En esa perspectiva la globalización implicaba necesariamente:

- nuevos modos de desarrollo entendidos como articulaciones únicas entre los derechos de propiedad y las formas de organización de la actividad económica;
- nuevas orientaciones de las políticas públicas en el sentido sobre todo del papel de los mercados, de la privatización de las empresas públicas;
- apertura total, acceso plenamente abierto a los recursos de los países petroleros para las compañías internacionales.

Frente a esas "normas de la transnacionalización" me esforcé por plantear la necesidad de descubrir y de valorizar articulaciones diversas incluso dentro de modos de desarrollo que buscan ser compatibles con los procesos de la globalización. También me esforcé en tomar en cuenta el surgimiento de una nueva industria petrolera internacional con sus nuevos actores, sus nuevos fenómenos tecnológicos y de organización. En esta industria se ha dado una bifurcación fundamental: por un lado la renta; por el otro el progreso técnico y la productividad. Como veremos más adelante, México no se ha definido claramente ante esa bifurcación

3 - Principales resultados.

Además de algunos que se mencionan en los dos puntos anteriores (los resultados de una investigación también se miden por la calidad de las preguntas planteadas y de los procedimientos para resolverlas), quisiera privilegiar los resultados relacionados con la reorganización que tiene lugar en México, por razones de brevedad.

3.1. La reorganización de la industria petrolera en México

En México no se ha dado una reforma en el sentido de una apertura total, de una privatización de Pemex, de un juego plenamente libre del mercado. Se desarrolla una reforma *sui generis* en el sentido de:

- desmantelamiento parcial del MMOP: desmonopolización de la industria con la entrada de nuevos actores en las industrias del gas natural y de la petroquímica;

- reorganización de la EPP y nuevos elementos en su gestión;
- nuevos aspectos que se derivan del TLC los cuales, aún si México no abrió plenamente su sector energético al libre comercio, echaron a andar un proceso para acercarlo al marco institucional y regulatorio que predomina en América del Norte.

Se trata, entonces, de una reforma *sui generis* : no se privatiza Pemex (en el sentido estricto de la venta de sus activos), no se efectúa una apertura total, sobre todo en lo que respecta al núcleo duro que constituyen las actividades de Exploración y Producción (E&P) y se mantiene la EPP en el centro del dispositivo sectorial. En México la exclusividad del Estado en E&P se considera ligada a la cuestión de la propiedad de los recursos, es decir, a factores de tipo institucional. Existen también razones de tipo económico y estratégico: al mantener sus derechos sobre la propiedad y la explotación de los recursos el estado no abandona la renta petrolera.

Internacionalmente las transformaciones de la industria petrolera mexicana se consideran de un alcance limitado, sobre todo porque no se ha privatizado Pemex y no se han abierto las actividades de E&P. Existen, con todo, aspectos que vale la pena destacar en relación con otras experiencias. Se puede decir que en México la forma jurídica de propiedad no induce necesariamente los cambios; es la evolución del modelo de organización el que induce los cambios. Se mantiene así una forma de propiedad pública lo que no impide que evolucione el modelo de organización y los mecanismos de coordinación.

Sin embargo, y esto es importante, esa reforma *sui generis* no se sitúa a contracorriente del movimiento de apertura y de liberalización de la economía mexicana. 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.

Para una cabal comprensión y para evitar confusiones introduce una conceptualización particular del proceso de privatización:

- no se da efectivamente una privatización *en el sentido restringido* del término (venta de Pemex y de sus activos);
- pero sí se ha dado una *privatización en el sentido amplio*: es decir introducción de comportamientos, métodos y criterios de desempeño del sector privado, así como la implantación de un dispositivo sectorial de regulación que favorece la entrada de nuevos actores y la competencia en ciertos segmentos de las industrias del gas natural y de la petroquímica.

En un proceso de emergencia de actores y comportamientos nuevos, la privatización en el sentido amplio tiene que ver con la instauración de nuevos dispositivos institucionales y regulatorios en los cuales se inserta la empresa pública,

así como con los criterios de gestión y de evaluación de ese tipo de empresas. Los dispositivos institucionales y regulatorios definen nuevas reglas respecto a la competencia y a otros procedimientos relacionados con los desempeños y comportamientos de los agentes económicos.

Por lo pronto se da en un resultado interesante respecto a las "normas de la transnacionalización". La reorganización que tiene lugar en México muestra que la economía puede abrirse e insertarse en los procesos de la globalización productiva y financiera, pero pueden existir sectores que por diversas razones no siguen plenamente las implicaciones de esos procesos. En el caso del petróleo se mantiene la propiedad pública de los recursos y continúa una empresa pública en el centro del dispositivo sectorial. Es decir, y esto es importante: se pueden dar combinaciones plurales entre el entorno institucional y las formas de organización de la actividad económica.

Como se señalaba arriba, en México los cambios no se han desarrollado a partir de una modificación de la forma jurídica de propiedad; no son modificaciones en este nivel lo que ha inducido los cambios en la industria petrolera. El énfasis se ha puesto en la modificación del modelo de organización para inducir cambios en el desempeño de la industria, manteniendo formas de propiedad pública. En este nivel la experiencia de México es importante, en relación con la manera como se ha procedido en países como Rusia que venían de economías con sistemas de producción y de distribución fuertemente centralizados. En estos últimos el movimiento comenzó con los derechos de propiedad -la privatización en el sentido restringido- y solamente después se propusieron modificar las formas de organización de la actividad económica y los mecanismos de coordinación. Así, en un principio se pretendió reducir la necesidad de instaurar nuevas formas de organización y nuevos mecanismos de coordinación a una cuestión de derechos de propiedad. En México hasta ahora no ha aparecido realmente en el orden del día la cuestión de la privatización de Pemex. ¿Se continuará con la idea de que debe continuar evolucionando el modelo de organización de la industria sin modificar las formas de propiedad?

En todo caso, como en otros países también en México se está dando un cambio de problemática: la cuestión clave no es tanto privatizar o no en el sentido restringido del término sino mejorar las estructuras de gobierno y desempeño de las empresas públicas

3.2. ¿Qué viabilidad tiene esa reorganización que se instaura en México?

En el libro sostengo básicamente 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 financiera. Sin embargo, La viabilidad de conjunto de la reorganización de la industria petrolera en México requiere de un análisis en diferentes planos y condiciones.

Existen, por un lado, elementos de viabilidad, como el mantenimiento de elementos institucionales fuertes que van más allá de los aspectos industriales y energéticos: se trata de elementos de cohesión económica y social. Me refiero al mantenimiento de la propiedad pública de los recursos petroleros y de un corolario específico que en México tiene ese principio: la no apertura de las actividades de E&P a los capitales privados. Abrir ahora la industria petrolera en Mexico sobre todo por lo que ve a las actividades de exploración y producción, significaría impedir que se recomponga, puesto que simplemente se impondrán las "normas de la transnacionalización". Primero debe recomponerse la industria, después se verá si apertura o no. Si se acepta ahora la entrada de las grandes compañías petroleras en una industria que no se ha reorganizado totalmente se provocará la deestructuración completa no el surgimiento de algo nuevo.

Otros elementos de viabilidad se encuentran en la herencia industrial, organizacional, humana de Pemex; en las capacidades para encontrar petróleo, para explotarlo, para administrar proyectos importantes. No hay que olvidar una carta básica tratándose de la industria a la cual nos referimos: *México tiene petróleo*. En mi libro presento y discuto trabajos que avanzan la idea de una declinación inminente de la producción petrolera en México sobre la base del modelo de Hubbert.

Ahora bien, existen elementos que pueden poner en duda esa viabilidad y se pueden hacer evidentes a partir de la siguiente pregunta: ¿Se ha creado o se está creando en México la organización adecuada para movilizar los recursos y las capacidades tecnológicas con el fin de explorar, explotar y valorizar petróleo en las mismas condiciones que las modernas organizaciones petroleras pública o privadas?; ¿se pueden ignorar las condiciones que prevalecen en la industria petrolera internacional? En relación con esas preguntas se hacen evidentes varios problemas:

- . los derivados de la situación de la empresa pública petrolera en el dispositivo sectorial (claridad, credibilidad, su peso y comportamientos en relación a los demás actores ...);
- . las particulares relaciones que se han establecido tradicionalmente entre el gobierno y Pemex, de manera particular en el plano fiscal y en el de formas de gestión que no le dan una autonomía suficiente para actuar como empresa, tanto en el plano nacional como internacional.
- . las opciones estratégicas de Pemex en relación con la bifurcación que ha tenido lugar en la industria petrolera internacional. Desde el boom de los 70-80s, en diferentes momentos Pemex se ha visto atraído por la tentación rentista: centrar sus prioridades, sus inversiones en la E&P de hidrocarburos. Esta actividad tiene un elevado potencial de acumulación (ahí surge la renta petrolera), abandonando o dejando en un segundo plano otros campos y estrategias de expansión industriales y tecnológicas que privilegian ahora las

grandes organizaciones petroleras públicas o privadas. Es en ese contexto en el que conviene dar una discusión de fondo sobre la discusión estratégica de Pemex de deshacerse de la petroquímica y probablemente pronto de otras actividades como la refinación.

CONSIDERACIONES FINALES

Para terminar quisiera decir, tomando en cuenta lo que aquí he presentado y diversos elementos que ustedes encontrarán en mi libro más desarrollados, que:

- Las transformaciones que se llevan a cabo en la industria petrolera y las perspectivas de esta industria ganan en comprensión si son analizadas en una perspectiva histórica y utilizando enfoques e instrumentos de inspiración institucionalista, sin perder una perspectiva crítica ante ellos;
- Pero las aportaciones de esas perspectivas y enfoques no se agotan en una mejor comprensión de los cambios en curso. Permiten, además y sobre todo, poner de relieve elementos institucionales y organizacionales cuyo mantenimiento es necesario porque constituye un elemento de viabilidad de cualquier reforma. Ese recurso permite también evidenciar ciertos elementos que no deben ser mantenidos puesto que sólo eran coherentes con cierto modo de desarrollo y que de serlo constituirían obstáculos para las transformaciones necesarias;
- En ese sentido el análisis que propongo puede ayudar a comprender como se instauran ciertas reglas en una economía, las cuales permiten alcanzar ciertos objetivos durante un período determinado, al mismo tiempo que crean restricciones y constricciones para las evoluciones ulteriores.

En el caso de mi investigación fue importante comprender de qué manera se construyó cierto tipo de desarrollo petrolero, pero también de qué manera se constituyó en ese mismo movimiento una herencia histórica con determinados aspectos que constriñen y obstaculizan las evoluciones ulteriores incluso en el período reciente en el cual desaparecen las antiguas reglas y emergen otras nuevas.

Este libro me ocupó los últimos años. Antes de él había tenido una vida académica y personal; después de él la vida debe continuar en esos dos planos: el trabajo que queda por hacer es inmenso. Como señalo en la conclusión de mi libro: hacia adelante será preciso relacionar más el análisis de la industria petrolera con el del sector energético en su conjunto. Las transformaciones y reorganizaciones de las industrias energéticas 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. Uno de esos puntos de convergencia es la interacción entre las dinámicas tecnológicas y las modalidades de la organización industrial sobre el cual, aunque se avanzaron algunos elementos en este libro falta mucho por hacer. Efectivamente quedan muchas tareas pendientes