

identidad nacional ni está presente un anhelo de legitimidad, ¿qué dirige la política cultural? Las políticas culturales no son equivalentes de la cultura y la educación en México; en el mejor de los casos, dibujan aproximaciones de la cultura y la educación de los que están en el poder y su entorno. En la frontera entre acciones y actores Mabire esboza una bitácora de las políticas culturales. El autor ofrece así un texto novedoso que se lee en una sentada. Vertiginoso e inteligente como es, el libro cabe en el bolsillo; las respuestas a las preguntas que plantea, en cambio, se antojan lentas, vacilantes y desproporcionadas.

MANUEL ROJAS

DAVID SHIELDS, *Pemex. Un futuro incierto*, México, Editorial Planeta, 2003, 168 pp.

La contraportada de este libro lo presenta como "un diagnóstico crítico y fundamentado de un experto sobre la mítica riqueza nacional". En realidad, los cimientos económicos sobre los cuales descansa este diagnóstico son a tal grado endebles que no parecería tener ningún sentido dedicarle una reseña al libro donde se presentan. Pero da la casualidad que David Shields es un hombre de múltiples talentos, y entre sus muchas actividades e intereses (periodista, corresponsal mexicano del prestigioso *World Petroleum Argus*, consultor en materia energética) se cuenta el ser asesor en materia petrolera de Andrés Manuel López Obrador. Ahora bien, no obstante los recientes problemas políticos que ha tenido el jefe de gobierno del Distrito Federal, la posibilidad de que pueda triunfar en los comicios presidenciales del año 2006 de ninguna manera es desdeñable. Esto quiere decir que, no obstante lo descabelladas que puedan parecer las ideas de Shields a primera vista (y segunda, tercera y subsecuentes vistas), sería un grave error pasarlas por alto sin más, por la sencilla razón de que existe cierta probabilidad de que terminen formando parte de la política petrolera de un futuro gobierno federal mexicano.

El lector que considere que quien escribe estas líneas está siendo injusto con Shields haría bien en considerar lo siguiente. Según Shields, "la industria petrolera mexicana ha perdido una gran oportunidad histórica al no construir refinerías para darle valor agregado al petróleo antes de comercializarlo o exportarlo" (p. 134). Shields hace esta aseveración sin que le importe que las inversiones en proyectos de refinación en todas partes

del mundo a lo largo de los últimos 15 o 20 años han generado retornos por debajo del costo del capital de las empresas que los han promovido. Tampoco le importa que el costo real del capital de PEMEX esté muy por encima del de las grandes petroleras multinacionales, o que el desempeño de PEMEX en lo que a construir refinerías se refiere no ha sido precisamente estelar (los costos de los proyectos de reconfiguración de las refinerías de Cadereyta y Ciudad Madero fueron 40-60% superiores a lo presupuestado, en gran parte debido a demoras catastróficas en su construcción). También le tiene sin cuidado el hecho de que, de acuerdo con sus propios cálculos, el retorno a la inversión en el megaproyecto Cantareil en la zona de Campeche sea del orden de 900% (el proyecto era atractivo a un precio para el crudo de diez dólares por barril, así que imagine el lector los retornos asociados a una producción incremental de un millón de barriles diarios a un precio promedio que ha rondado los 25 dólares por barril). Para no decir más, a Shields ni siquiera le importa que el criterio de éxito en una economía de mercado (como bien lo describieran todos los grandes economistas clásicos, incluyendo al último de ellos: Karl Marx) es cuánto valor se agrega al *capital*, y no cuál es la diferencia entre el precio de la materia prima y el precio del producto final. En este sentido, cualquier refinador en el mundo le podría explicar a Shields que, independientemente de cuál pueda ser la diferencia en términos absolutos entre el precio del crudo y los productos petrolíferos, si dicha diferencia no es lo suficientemente grande para compensar al refinador por sus costos variables de proceso y sus costos de adquisición, y además generar un retorno adecuado sobre el capital invertido (midiendo el costo de capital a la tasa de mercado), entonces el refinador estará destruyendo valor por cada barril de crudo que procese.

Todos éstos son detalles sin la mayor relevancia para Shields. Para él, “la lógica [*sic*] dictaría que si PEP [PEMEX Exploración y Producción] extrae el crudo a un costo de —digamos— 4.50 dólares por barril, entonces el costo de elaborar productos del petróleo sería de 8.50 dólares por barril. Si estos mismos productos se vendieran al consumidor en 17 dólares por barril, entonces PEMEX Refinación tendría una utilidad del 100%” (p. 133). Para su enorme disgusto, Shields considera que la miopía estratégica de los cuadros gerenciales de PEMEX ha impedido que esta lógica prevalezca y, desafortunadamente, “en la práctica, sucede algo muy diferente” (*ibid.*). Por alguna razón, los funcionarios a cargo de PEMEX (por no hablar de los de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público) han insistido hasta el día de hoy en que “el precio de transferencia al que PEP vende su crudo a PEMEX Refinación es afín a la cotización del crudo en el mercado internacional” (*ibid.*). En otras palabras, el crudo en México se vende a su costo de oportunidad o, lo que es lo

mismo, ¡a lo que el mercado petrolero internacional dice que vale! Shields concluye entonces, con la indignación que merece tamaño disparate, que no es de sorprenderse que “PEMEX Refinación [haya] venido registrando pérdidas contables en casi todas sus actividades desde hace años, lo cual es insólito para un organismo dedicado a actividades que aparentemente tienen un enorme potencial de lucro, como son la producción, transporte y venta de todo tipo de combustibles” (*ibid.*).

Ahora bien, conviene apuntar que las más eficientes compañías petroleras en el mundo también han demostrado una extraña incapacidad para capturar las enormes ganancias que supuestamente existen en todas esas actividades (entre otras cosas porque todas ellas transfieren el crudo a sus subsidiarias de refinación con base en sus costos de oportunidad, tal como lo hace PEMEX). Esta incapacidad ha sido particularmente marcada en el caso de las compañías que operan en el mercado petrolero de Estados Unidos, que, por ser con mucho el más grande del mundo, en principio debería de tener también el mayor potencial de ganancia (siguiendo la lógica de Shields). El hecho de que PEMEX Refinación por una vez se encuentre en buena compañía en lo que se refiere a los decepcionantes resultados de sus operaciones es algo que, de nuevo, Shields considera que no tiene ninguna relevancia. Lo verdaderamente importante es que PEMEX aún está a tiempo de corregir los monstruosos errores del pasado, y que Shields está allí para explicarle a la compañía qué es lo que se tiene que hacer.

Si algún calificativo merece el plan maestro de Shields éste es el de “audaz” (el plan merece también una plétora de calificativos de otro talante, pero dejemos eso a un lado por el momento). He aquí el plan en todo su esplendor: PEMEX debería construir cuatro (cuéntese bien, cuatro) plantas despuntadoras (o sea, refinerías equipadas solamente para llevar a cabo una destilación simple del crudo) en la costa del Golfo, cada una con una capacidad para procesar 150 mil barriles diarios de crudo pesado Maya (el cual se caracteriza por su elevada densidad -21.5° de gravedad API—y un contenido de azufre aún más elevado -3.5%). Los desembolsos asociados a la construcción de estas plantas rondarían los 2 200 millones de dólares. Los combustibles producidos en tres de estas cuatro refinerías asegurarían “la autosuficiencia en la producción de gasolinas de alta calidad para el mercado nacional”, mientras que la cuarta tendría por objetivo “la elaboración de insumos para la petroquímica” (p. 136). Como complemento a esta inversión, se construirían en las inmediaciones de las refinerías cuatro plantas de generación eléctrica de 1 800 megawatts cada una, que “quemarían los residuos asfálticos [amén de extraordinariamente viscosos y repletos de azufre y metales pesados] del crudo pesado Maya, después de extraerle las gasolinas” (pp. 136-137).

Esta estrategia, considera Shields, finalmente emanciparía a PEMEX de la necesidad de seguir cumpliendo “metas fiscales mediante la producción de crudo para exportación” (p. 137). Y qué más da si el gobierno federal mexicano no es capaz de compensar la caída de los ingresos fiscales que obtiene del petróleo (con todo y los impuestos petroleros, México tiene la razón impuestos/PIB más baja de todos los países de la OCDE, diez puntos porcentuales por debajo de la de Turquía). Y qué importa si el volumen de gasolina que se produciría en estas refinerías fuera insignificante (dado los rendimientos de gasolina del crudo Maya en destilación sencilla). Y qué importa si, en vista del contenido de azufre del crudo Maya, la calidad de esta gasolina no cumpliera ni siquiera con las especificaciones ambientales más laxas del mundo. Tampoco importa que, para cuando terminaran de construirse, las refinerías fueran los alambiques más grandes y caros del planeta. Y, desde luego, no hay por qué preocuparse de las emisiones que se generarían en las termoeléctricas si no se instalaran en ellas equipos especiales para el abatimiento de contaminación, ni tampoco del astronómico costo que supondría instalar dicho equipo. Para Shields, no importa que la suma de dos y dos no sea cinco. En realidad, nada parece importarles en demasía.

El lector estará en posición de apreciar que el problema principal de este libro es que hay un límite para las cosas que uno está dispuesto a aceptar que no importan, y Shields excede la cuota a principios del primer capítulo. Por tanto, al leer el libro, le empiezan a importar a uno toda suerte de cosas no relacionadas con el petróleo, entre otras el número de árboles que tuvieron que pasar a mejor vida para que la obra de Shields viera la luz del día. A este respecto, solamente se puede decir que las empresas petroleras internacionales deben haber acogido la publicación del libro de Shields con beneplácito, ya que revela claramente la ínfima calidad del debate público en México con respecto a la conveniencia de reformar el artículo 27 de la Constitución para permitir la participación del capital privado en las actividades de exploración, producción y refinación de petróleo. Y es que, por difícil que parezca, entre las propuestas de política petrolera que se están ventilando con miras a las elecciones presidenciales de 2006, las de Shields no necesariamente representan la cumbre del analfabetismo económico.

En suma, el autor de esta reseña discrepa de todas las hipótesis que defiende Shields en este libro, salvo una: la que se plantea en el título. No cabe duda que Shields tiene razón al afirmar que PEMEX enfrenta un futuro incierto. También tiene razón Shields cuando dice que este futuro dejaría de ser incierto si PEMEX hiciera suyos los planteamientos que se exponen en este libro. Pero eso se debe a que, en el momento en que esto

último sucediera, se podría pronosticar con un cien por ciento de certidumbre que PEMEX se estaría condenando irremisiblemente a la ruina.

JUAN CARLOS BOUÉ

IGNACIO PICHARDO PAGAZA, *Modernización administrativa. Propuesta para una reforma inaplazable*, México, El Colegio Mexiquense – UNAM, 2004, 391 pp.

El de Ignacio Pichardo forma parte de una larga lista de libros que buscan describir y analizar los procesos de modernización administrativa y de redimensionamiento del sector público de los países. Pero el suyo es original por dos razones principales: en primer lugar, no sigue la línea tradicional en la que solamente se analizan los procesos de reforma en países desarrollados, especialmente de tradición anglosajona, sino que busca conformar una lista de reformas que puedan ser de utilidad para los procesos de modernización en los países latinoamericanos, en particular México.

En segundo lugar, si bien el autor reconoce la importancia de los nuevos enfoques administrativos –como la nueva gestión pública, la planeación estratégica, la gestión por resultados, entre otros–, su libro mantiene una posición bastante crítica sobre los problemas que los valores inherentes a dichos instrumentos pueden generar dentro de las administraciones públicas. En este sentido, el tema de los valores que subyacen en la administración es central para el autor y, aunque sólo le dedica un capítulo, se mantendrá presente en todo el desarrollo de la obra.

Para Pichardo Pagaza cualquier tipo de reforma administrativa que se busque iniciar debe mantener, por lo menos, tres series de valores fundamentales: los constitucionales –entre los que incluye la preeminencia del Estado de derecho y la supremacía del interés público–, los de orden administrativo –en los que resalta el mérito, la eficiencia y la diferenciación entre la administración pública y la privada– y los valores sociales como la equidad y la solidaridad.

Sin embargo, considero que buena parte de los valores que el autor busca mantener en la estructura administrativa se contradicen o entran en tensión con los instrumentos que posteriormente propone; por ejemplo, ¿en qué medida se puede sostener la idea de diferenciación entre la administración pública y la privada en un escenario de nueva gestión pública, en la que se toman muchas herramientas del sector privado para su utilización en los organismos públicos o en donde se realizan proyectos y programas