

LAS TRANSFORMACIONES DE LA POLÍTICA DE HIDROCARBUROS EN MÉXICO EN EL CONTEXTO DE LA TRANSICIÓN DEMOCRÁTICA. ESQUEMAS ORGANIZACIONALES Y ESTRATEGIAS DE ACTORES (1989-2004)

ISABELLE ROUSSEAU

LA INDUSTRIA PETROLERA MUNDIAL HA CONOCIDO un importante movimiento de liberalización y de integración internacional, en el que se ha combinado autonomía de las empresas públicas y apertura hacia el capital extranjero. Dos elementos han desempeñado un papel clave. Por un lado, ha habido un cambio en la relación de poder entre los distintos actores del sistema petrolero mundial: las autoridades públicas, propietarias de las reservas, la empresa estatal y los inversionistas privados. El cambio ha favorecido a los últimos.¹ Esto explica por qué los estados productores están alentando a las compañías internacionales para que inviertan masivamente en las diferentes actividades de su industria petrolera. Es más, dan una sobreoferta cada vez mayor para atraer los flujos de inversión privada a su territorio. Por otro lado, se observa una reorientación estratégica en la trayectoria de la industria petrolera: el proceso de crecimiento de la industria lo controlan ya no tanto los dueños de los recursos naturales como los que poseen la innovación tecnológica.²

Las nuevas tendencias en la industria petrolera internacional repercuten indudablemente en las empresas petroleras nacionales de los países productores. El éxito con que se integren en el proceso será un parámetro fundamental para su competitividad futura. México y su empresa estatal –Petróleos Mexicanos (PEMEX)– no pueden permanecer indiferentes a

¹ Achraf Benhassine, “Chronique d’une ouverture trop prononcée de l’amont pétrolier et gazier algérien”, *Boletim Infopetro*, año 4, núm. 5, mayo de 2003. El autor señala que este cambio se debe a un exceso de oferta en relación con una demanda casi estancada.

² Para una visión más amplia, véase Miguel García Reyes y Djalma Ojeda Fierro, *El nuevo orden petrolero global. El mercado en manos de los monopolios*, México, Editorial Media, 1999, p. 209.

estos cambios.³ Para enfrentar un entorno que cambia a gran velocidad y se vuelve cada vez más competitivo, PEMEX debe sin duda transformarse, crear una nueva organización corporativa que ofrezca una mayor seguridad industrial y una administración más eficaz y competitiva, así como productos primarios y derivados de mejor calidad. Al mismo tiempo, las dinámicas de cambio adoptadas en México son influidas por las especificidades históricas, culturales, políticas, institucionales, económicas, industriales y sociales del país. Éstas acompañan invariablemente las discusiones y la toma de decisión en materia energética y, en particular, en materia de hidrocarburos líquidos y gaseosos.⁴

PEMEX emana de un decreto presidencial publicado el 7 de junio de 1938. Desde entonces, ha funcionado como una empresa descentralizada del gobierno federal, dotada de un carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios.⁵ Su misión ha consistido en administrar, aprovechar, transformar, comercializar y conservar un recurso no renovable, de interés fundamental para la soberanía nacional y de enorme trascendencia para la estructura económica del país.

Además, los hidrocarburos tienen consideraciones especiales en la Carta Magna. En su artículo 27, la Constitución mexicana (1917) delimita claramente los márgenes de acción de los actores interesados: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni se substituirán los que en su caso se hayan otorgado y la Nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva.”⁶

Por otro lado, el petrolero es uno de los sectores en los cuales se manifestó con gran fuerza el viejo modelo político; por ende, su transformación ha sido más delicada y significativa.⁷

³ PEMEX es la séptima empresa petrolera mundial; México es el sexto productor de crudo (con 3.40 millones de barriles al día) y el catorceavo en términos de reservas, “PIW Top 50”, *Petroleum Intelligence Weekly*, Nueva York, 23 de diciembre de 2002.

⁴ Para una visión más completa de las características institucionales del “modelo mexicano de organización petrolera”, recomendamos la lectura del libro de Ángel de la Vega Navarro, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, México, UNAM/PUE, 1999, p. 377.

⁵ PEMEX, *Marco jurídico básico*, primera edición, México, 1988, pp. 23-25.

⁶ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 27, párrafo cuarto.

⁷ El viejo modelo político se basaba en el proteccionismo económico nacionalista, el carácter protagónico y rector del Estado en la economía y el autoritarismo político, de corte prácticamente unipartidista. Lo redondeaba un sindicalismo corporativo, una política tutelar y asistencialista y una legislación –vigente todavía– caracterizada por la protección al trabajador desde el Estado. El sector paraestatal fue determinante para el desarrollo de la econo-

Producto de una nacionalización que ha sido asimilada a la reconquista de la soberanía y la dignidad nacionales, el complejo petrolero ha seguido siendo una de las principales fuentes de riqueza del país. Es un sector vital de la economía: productor y proveedor de energía primaria y bienes estratégicos, es también un demandante importante de insumos y servicios. Si bien es cierto que hoy la balanza del comercio exterior ya no descansa en las exportaciones petroleras, el peso de este hidrocarburo en las finanzas públicas es enorme (se estima que su participación oscila entre 33 y 37% en los ingresos fiscales federales).⁸ Además, como es bien sabido, su peso es esencial para implementar políticas de índole social (parte de los ingresos son destinados a la construcción de escuelas, hospitales y otras obras públicas); asimismo representa un verdadero globo de oxígeno que aumenta considerablemente el margen de acción de los distintos gobernantes, además de ser el garante de la deuda pública o externa del país.

Si bien, en un modelo de economía cerrada, las consideraciones de orden político, social y simbólico (soberanía nacional), de un lado, y las económicas, del otro, habían logrado coexistir exitosa y más o menos pacíficamente, el modelo de inspiración liberal que toma forma y vigor en los años ochenta ha puesto en evidencia una contradicción a este respecto. La entrada de México en el GATT y, sobre todo, la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) han agudizado estos dilemas. La presión de los socios del norte para formar un mercado regional energético se ha acentuado, lo mismo que la presión para que México se comprometa a mayores ventas de crudo y logre autosuficiencia en gas natural.⁹ Estos nuevos acontecimientos están llevando a subordinar los criterios ideológicos, políticos y sociales a los imperativos económicos.

Finalmente, al igual que las demás empresas petroleras de Estado de los países exportadores, PEMEX ha funcionado desde su creación con base en una doble lógica que le tocó arbitrar de la mejor forma posible: una lógica nacional y una "empresarial".¹⁰ Como bien lo explica Sadek Bousse-

mía, la infraestructura del desarrollo industrial y la satisfacción de diversas aspiraciones populares en materia de salud, alimentación, vivienda y educación. Véase Rafael Loyola y Liliana Martínez Pérez, "Los costos laborales de la reestructuración en Petróleos Mexicanos", *Revista Mexicana de Sociología*, UNAM, IIS, 1995, p. 254.

⁸ En menos de diez años, el ingreso de divisas por concepto de exportación petrolera ha bajado de manera importante. Si en 1982 representaba todavía 75% del total del ingreso de divisas, en 1989 no rebasaría el 35 por ciento.

⁹ México importa en la actualidad una tercera parte del gas natural que consume de los Estados Unidos.

¹⁰ Véase Sadek Boussena, "L'adaptation des compagnies nationales au nouveau contexte pétrolier", *Economies et sociétés*, Cahiers de l'ISMEA, Série "Economie de l'énergie", núm. 9, 1994, p. 25.

na, la primera (la función nacional) le es otorgada por su estatuto jurídico y la calidad de propietario único de un Estado que no resiste la tentación de utilizarla como un instrumento privilegiado en su estrategia nacional de desarrollo económico y social. La segunda –la función petrolera– implica una forma de gestión y criterios específicos. En este contexto dicotómico, la primera misión suele predominar en detrimento de una administración petrolera eficaz; viene a ser un problema en un momento en que la competencia internacional, que se ejerce a través de los costos, penaliza fuertemente cualquier deficiencia administrativa y provoca disfunciones que constituyen un *handicap*. Además, el predominio de esta lógica nacional le ha acarreado importantes problemas financieros a la empresa. El régimen fiscal especial al que se sujeta la operación de la paraestatal ha sido altamente confiscatorio.¹¹ Frente a esta situación bastante compleja, algunos prevén que, tarde o temprano, será necesario abrir el *upstream* a la inversión privada –nacional y extranjera–, según modalidades que están por definirse.¹² Sin embargo, tal solución requeriría de modificaciones a la Constitución, lo que, en este momento, no cuenta con el apoyo de la opinión pública ni de la mayoría necesaria en el Congreso.

Este dilema –volverse una empresa competitiva e insertarse más eficazmente en el proceso de modernización e internacionalización de la economía nacional y de la industria petrolera, sin contravenir los principios de la Constitución– es particularmente difícil de resolver en un momento en que la apertura política se caracteriza por lo que en México se conoce como “gobierno dividido” –es decir, un escenario en el que ninguna fuerza domina suficientemente el juego político para imponer su voluntad. En efecto, toda reestructuración profunda del sector petrolero –que implique por lo menos la apertura de uno de sus segmentos– obliga a una modificación de la Constitución. Esto, *ipso facto*, obliga a forjar consensos entre todos los partidos políticos, dado que cualquier modificación de esa naturaleza requiere de la aprobación de las dos terceras partes del Congreso federal, además de la mayoría simple de los congresos locales. Sin embargo, desde 1997 y, con mayor razón, a partir de 2000, ninguna fracción parlamentaria ha logrado reunir esta mayoría absoluta. El cuadro I muestra la relación de fuerzas en el seno de las dos cámaras, desde el año 2000.

¹¹ Según estimaciones de David Shields: en el lapso de 1980-2002, PEMEX aportó al erario más de 270 000 millones de dólares y, a cambio, recibió recursos públicos para sus gastos de inversión y operación que no llegan ni a la cuarta parte de esta cantidad. David Shields, *PEMEX: un futuro incierto*, México, Editorial Planeta, 2003, p. 82.

¹² El *downstream* –como lo veremos más adelante– ha sido abierto en algunos de los segmentos del sector.

CUADRO I
Composición de las LVIII y LIX legislaturas, 2000-2003 y 2003-2006
(número de diputados y senadores)

	<i>LVIII (2000-2003)</i>		<i>LIX (2003-2006)</i>	
	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado</i>	<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado</i>
PRI	211	59	224	60
PAN	205	46	151	46
PRD	50	16	97	16
PVEM	17	5	17	5
Otros	17	1	13	1

Fuentes: Cámara de Diputados: www.camaradediputados.gob.mx Senado de la República: www.senado.gob.mx

Las fuerzas que se han opuesto a las “reformas estructurales”, entre otras, a la del sector energético han dominado el escenario.

Del lado del Partido de la Revolución Democrática (PRD) –fuerza de centro izquierda, con un componente nacionalista bastante acendrado– la mayor parte de sus miembros (salvo contadas excepciones) se han opuesto firmemente a cualquier iniciativa que permita la intromisión del sector privado, bajo cualquier esquema. El Partido de la Revolución Institucional (PRI), por su parte, en su obsesión por regresar al poder, se ha preocupado por reunificar un partido que se ha visto en dificultades y recuperar el apoyo de las bases populares. La bandera nacionalista ha sido un fuerte incentivo para militantes que identifican las derrotas recientes de su partido con el distanciamiento de éste con respecto a los valores de la Revolución mexicana (el nacionalismo revolucionario).¹³

Del otro lado, las distintas fracciones del PAN han apoyado sin demasiada convicción las iniciativas de un presidente con el que no se identifican plenamente.¹⁴

A pesar de los esfuerzos de diversos representantes del Poder Ejecutivo por ofrecer un panorama bastante pesimista e inquietante del sector energético –y, en particular, de los hidrocarburos–, esta retórica no ha tenido ni el peso ni la credibilidad suficientes para llevar a los partidos de oposición a modificar su postura.

¹³ La actitud del senador Bartlett ha sido muy ilustrativa a este respecto.

¹⁴ Por su lado, la fracción de priistas que en principio apoyarían las reformas han preferido, hasta ahora, sumarse a la posición dominante en su partido a cambio de concesiones en otros aspectos.

Sin embargo, esta situación de inercia o bloqueo –como se la quiera ver– es relativamente reciente: está ligada de manera muy clara a la nueva repartición de las fuerzas partidistas en los tres niveles del gobierno (ejecutivo, legislativo y judicial). En efecto, antes de 1997, es decir, en un momento en el que predominaba el sistema presidencialista mexicano, el Poder Ejecutivo era una pieza central en el proceso de las políticas públicas, por lo que era bastante más complicado parar una iniciativa de ley presentada por él o su partido. Esta situación comenzó a cambiar con las elecciones intermedias de 1997, que marcaron el inicio de un gobierno dividido. El partido del presidente (entonces el PRI) dejó de tener la mayoría de los escaños en la Cámara de Diputados, por lo cual el jefe del ejecutivo perdió parcialmente el control sobre la toma de decisiones (sin embargo, en este momento, todavía conservaba el control del senado). Las elecciones del 2 de julio de 2000 agudizaron este proceso, al perder el partido del presidente la mayoría en ambas cámaras.¹⁵ A la vez, con esta nueva situación, el Congreso conquistó su autonomía y mayoría de edad, y ahora es un contrapeso real al Poder Ejecutivo; pasó a ser un actor central en la toma de decisiones.

Las modificaciones graduales en las relaciones de fuerza entre partidos y poderes de la nación han repercutido en el diseño de los programas de gobierno (y, en este caso, en el diseño de la política energética), en las modalidades adoptadas para la toma de decisión y en las estrategias que han desarrollado los diferentes actores.¹⁶

En este contexto, vamos a considerar un periodo de 15 años (1989-2004), por ser un momento de grandes cambios en los ámbitos político y económico. Nos proponemos analizar cómo las estrategias de los actores gubernamentales interesados en promover una lógica “empresarial” se han ido modificando, adaptándose a los cambios producidos en el tablero político-administrativo, para impulsar medidas –muchas veces oblicuas– que, sin ser inviables políticamente, logren dinamizar PEMEX. Buscaremos asimismo estimar los costos (políticos y económicos) de estas estrategias.¹⁷

¹⁵ Isabelle Rousseau, “¿Y después de la alternancia? Los escenarios del cambio político en México”, *Retos y perspectivas de la consolidación democrática en México*, México, IEDF, 2003, p. 69.

¹⁶ No existe un acuerdo formal para fechar “la transición democrática” en México. Las definiciones más estrictas la sitúan en el año 2000, cuando un partido diferente del PRI conquistó por primera vez, después de más de 70 años, la presidencia de la república. Para otros, la fecha de referencia sería más bien 1997, con el inicio de un “gobierno dividido”.

¹⁷ La modernización de una empresa estatal como PEMEX involucra dos aspectos que es necesario distinguir. Uno entiende la modernización, bajo el signo de la apertura, como privatización (venta de los activos de la empresa); el otro se encamina a adoptar modalidades organizacionales y de *management* (nuevas relaciones con proveedores y consumidores, con el gobierno, etc.), sin que esto conduzca a la privatización.

Subrayaremos, en primer lugar, cómo –desde 1989 hasta 1997– los soportes del sistema presidencialista mexicano han garantizado la implementación de una reforma organizacional de gran envergadura en el seno de la industria petrolera; analizaremos, luego, cómo –después de septiembre de 1997– las inercias ligadas a la nueva repartición de fuerzas entre los partidos obligarán a los actores “modernizantes” (así como a los aperturistas)¹⁸ a elaborar diferentes estrategias relativamente costosas en términos políticos y económicos, y no siempre muy funcionales en cuanto a los objetivos perseguidos. No pretendemos aquí evaluar la pertinencia de las medidas adoptadas o propuestas (estimar si son o no adecuadas para modernizar empresa e industria petroleras). Nuestro objetivo, en este artículo, consiste en examinar algunas de las principales reformas implementadas en el sector de los hidrocarburos y tomarlas como un ejemplo para elaborar un balance acerca de la llamada gobernanza en México, en tiempos de cambios acelerados y de mayor incertidumbre.

PRESIDENCIALISMO Y REFORMAS ESTRUCTURALES EN PEMEX. 1989-1997

A partir de 1989, los distintos equipos que encabezaron el sector energético han buscado establecer un mayor equilibrio entre las dos racionalidades mencionadas anteriormente: la empresarial y la nacional. Dada la falta de consenso en la opinión pública y en una parte de la clase política para transformar radicalmente el sistema petrolero mexicano (es decir, abrirlo totalmente a la inversión extranjera), estos equipos han procedido a las transformaciones necesarias –y sobre todo posibles– para realizar la transición de una empresa pública protegida a una empresa capaz de generar el ingreso óptimo e insertarse en las reglas de la competencia mundial. Siguiendo el modelo organizacional de las grandes empresas petroleras internacionales –públicas y privadas–, en México se buscó reestructurar PEMEX con el fin de adecuar sus relaciones con el resto de la economía nacional y el mercado internacional, sin tener que enfrentarse con los limitantes constitucionales. Las reformas organizacionales pretendieron a la vez flexibilizar el funcionamiento de la empresa y transparentar los manejos administrativos.

Hasta mediados de los años ochenta, la empresa y la industria petroleras encajaban perfectamente en el modelo cerrado de desarrollo indus-

¹⁸ La búsqueda de un nuevo equilibrio entre la función empresarial y la nacional (ser un instrumento al servicio de la nación) supone un proceso de modernización de la empresa, lo cual no implica forzosamente su privatización, como muchos afirman.

trial.¹⁹ Durante mucho tiempo, PEMEX se dedicó a proveer petróleo barato para responder a la demanda interna y fomentar el desarrollo industrial del país –descuidando o desconociendo sus posibles funciones comercial e internacional. De alguna manera, era una empresa regida por nociones antieconómicas en cuestiones de “precios” y de “costos”. Monopolio de Estado, PEMEX se había regido, además, por un modelo clásico de organización centralizada con integración vertical. Este modelo había asegurado eficazmente la coordinación de las actividades en una empresa que buscaba satisfacer ante todo las necesidades internas. Los objetivos perseguidos eran más políticos que económicos y la organización centralizada era un medio eficaz de control. Sin embargo, desde tiempo atrás, este conjunto organizacional había empezado a revelar su incapacidad para colocarse a la altura de los cambios de la economía mundial y de la industria petrolera.

Resaltando las estrategias diferenciadas de los actores en función de sus propios márgenes de acción, explicaremos primero cuáles fueron los cambios organizacionales, así como los criterios que los fundamentaron; luego, analizaremos los juegos y apuestas desarrollados por los diferentes actores.

LAS MODALIDADES ADOPTADAS

Los cambios organizacionales de la paraestatal han seguido un doble camino. Por un lado, se crearon estructuras nuevas; por el otro, se reorganizó la empresa petrolera.

La creación de Pemex Comercio Internacional, SA de CV (PMI) y la implementación de un conjunto de reglamentos genéricos y específicos (e instituciones *ad hoc*) representaron el primer conjunto de medidas adoptado. Desde 1989, la nueva administración de PEMEX mostró un gran interés por la internacionalización. Por ello, se creó una empresa pública dotada de personalidad jurídica propia: PMI, encargada de comercializar los productos petroleros mexicanos en el mercado internacional y enfrentar los retos ligados a la volatilidad de este último.²⁰ Para esto, era necesario romper con la filosofía vigente que encabezaba la entonces Coordinación Ejecutiva de Comercio Exterior, que, sin tomar en cuenta los costos económicos

¹⁹ PEMEX nunca se preocupó verdaderamente por entrar en competencia con las empresas extranjeras, incluso en los últimos tiempos, dado que comenzó a orientarse hacia la exportación de crudo.

²⁰ PMI se constituyó bajo la modalidad de sociedad anónima de capital variable en la que PEMEX participa con 85% del capital social, el Banco de Comercio Exterior con 7.5% y Nacional Financiera igualmente con 7.5 por ciento.

o las oportunidades de negocio, buscaba únicamente deshacerse de los excedentes de la producción local. Por el contrario, valorando el concepto de utilidad, PMI se propuso optimizar los beneficios en las transacciones comerciales en todos los niveles –producción, refinación y distribución. Además, PMI pretendió ser un centro piloto que inauguraría un estilo de gestión con vistas a fomentar una cultura de empresa diferente. El trabajo se organizó alrededor de *profit centers*, es decir de grupos extremadamente fluidos y flexibles que se constituían de manera coyuntural alrededor de un negocio. Al contrario de PEMEX –estructura muy burocratizada y vertical–, en estos *profit centers* se privilegiaban las relaciones horizontales entre las diferentes categorías de personal sobre la jerarquía tradicional.²¹

Paralelamente, se pretendió reformar el brazo tecnológico de PEMEX –el Instituto Mexicano del Petróleo (IMP).

Sin embargo, el núcleo de la reforma consistió en reorganizar administrativa y estructuralmente PEMEX. Dos ideas fundamentales precedieron esta reestructuración administrativa. En principio se buscó evaluar, en la cuestión petrolera, el peso y la naturaleza de la injerencia del Estado en relación con el peso de la función empresarial. En otros términos, se trataba de contestar la pregunta siguiente: ¿qué significa para PEMEX ser una empresa de Estado?

La primera idea de los reformadores fue diferenciar dos aspectos que cubre la noción de Estado. Se trataba de desvincular en el concepto de Estado lo que refiere al “gobierno” de lo que refiere a la “nación”. Esta diferencia permitía entonces separar la autoridad de la gestión, la reglamentación de la administración, funciones que, hasta ese momento, habían estado confundidas entre sí. Se pensaba que al Estado regulador le incumbía la primera, mientras que PEMEX debía asumir la segunda. Obligaba sobre todo a reconocer la politización indebida de la empresa: esta aclaración buscaba separar a PEMEX de sus funciones políticas latentes como, por ejemplo, “ser autoridad en Tabasco” o bien “colocar diputados, senadores, gobernadores”, etc.²² Por otro lado, subrayaba la necesidad imperiosa de introducir criterios económicos y no políticos como modalidad esencial de funcionamiento –es decir, buscar la maximización de beneficios, una mejor calidad de producción, etcétera.

Sobre la base de esta distinción conceptual, se hizo la reorganización estructural de la empresa de Estado. Por otro lado, fundada en un criterio pro-

²¹ Para tener una buena descripción del funcionamiento de PMI, recomendamos la tesis de María Fernanda Somuano, *Empresas públicas y el proceso de reforma. El caso de PMI*, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 1994, p. 95.

²² Comentarios de Adrián Lajous, Seminario de Políticas Sectoriales, El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 15 de enero de 2002.

piamente económico –la búsqueda de la máxima renta petrolera–, esta reorganización tuvo como propósito concentrar PEMEX en aquello que, según la opinión de los reformadores, representa sus actividades básicas (la exploración y la producción de crudo) en detrimento de actividades de transformación de los hidrocarburos o ciertos servicios ligados al gas natural. El principio consistió en preservar el monopolio de PEMEX en *upstream* y abrir *downstream* a la inversión privada, nacional o internacional. Esto ha inducido a la compañía a deshacerse de áreas que, según los diseñadores de este proyecto, no pertenecen propiamente a la industria petrolera (tales como la empresa de construcción, actividades de ingeniería y otras de servicios y de logística), las cuales se otorgaron en subcontratación a compañías privadas. Si bien se trata de una privatización parcial de las actividades periféricas, es una medida dotada de un valor estratégico y político muy diferente de aquella que hubiese consistido en vender todo o parte de los activos centrales.

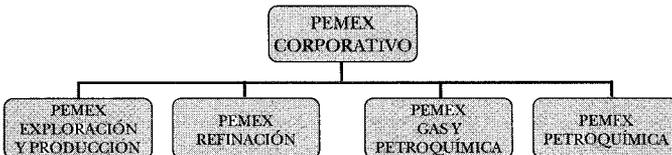
Estos dos principios fueron los pilares para reforzar la capacidad de mercado de la empresa estatal. Medidas precisas aseguraron la implementación de tales objetivos.

La reforma de 1992 dividió PEMEX –una empresa organizada hasta entonces de forma vertical y que funcionaba de manera global– en un *holding* para integrar una estructura central (el Corporativo) y cuatro empresas filiales (subsidiarias). La figura 1 ilustra estos cambios.

FIGURA 1
Estructura administrativa de PEMEX (hasta julio de 1992)



Estructura Administrativa de PEMEX (después de julio 1992)



Se buscó introducir una administración con base en líneas de negocios y también descentralizar el poder (PEMEX Exploración y Perforación, por ejemplo, se instaló en Tabasco). Se deseaba poner en orden la contabilidad: asignando a cada subsidiaria sus propias responsabilidades (en el dominio financiero, legal y patrimonial); esta división permitiría introducir una gestión que hiciera aparecer ganancias o pérdidas en cada una de las filiales.²³

La división en subsidiarias ha sido pensada en función de los llamados “costos de transacción”. Paralelamente, se construyó un edificio de precios, bajo el concepto de “costo de oportunidad”, para simular la formación de un mercado en el seno de una empresa que conservaba su estatuto de monopolio. El costo de oportunidad representa el valor de un producto en un uso alternativo; su precio se fija en relación con el precio que tiene este mismo producto en la exportación. Esto permite eliminar toda subvención de parte del Estado.²⁴ Paralelamente fue instalado un sistema de regulación –un arsenal de leyes, reglamentos y nuevas instituciones– para introducir la competencia sobre la base de reglas claras y transparentes. En efecto, un marco regulatorio no busca solamente monitorear y sancionar las prácticas anticompetitivas, sino también erradicar otras fuentes de ineficiencia económica –como, por ejemplo, los comportamientos de ciertos funcionarios públicos que afectan las decisiones económicas.

Dos tipos de reglamentos fueron implementados: los genéricos, que se aplican de modo idéntico cualquiera que sea el sector, y los específicos del ramo industrial considerado.²⁵ Los primeros –la Ley Federal de Competencia Económica (LFCE), la Comisión Federal de Competencia (CFC), etc.–, fundadas en el principio de la desconfianza, quisieron poner bajo tutela el comportamiento administrativo (obras públicas, compras, funcionarios).²⁶ Los segundos –las leyes y reglamentos del gas natural y, sobre todo, la Comisión Reguladora de Energía (CRE)– tendrán como misión enmarcar el funcionamiento del mercado.²⁷ Los reglamentos específicos se aplicaron inmediatamente a la industria del gas natural (que se abrió en el segmento del *downstream* a partir de 1995) para responder a los imperativos del mercado: ofrecer mejores servicios, promover el uso de combustibles limpios y,

²³ La estructura vertical dificultaba tal contabilidad. No se sabía con certeza qué entidad era eficiente y cuál no lo era.

²⁴ Esto permitiría también eliminar toda subvención por parte del Estado.

²⁵ Adrián Lajous, Seminario de Políticas Sectoriales.

²⁶ La CFC se creó en 1992. Agencia administrativa vinculada a SECOFI –hoy, Secretaría de Economía (SE)–, gozaba formalmente de autonomía técnica y operativa, y su objetivo era evitar, buscar y eliminar, en caso necesario, los monopolios y diversas prácticas monopólicas.

²⁷ La CRE se creó en 1992, pero sólo a partir de 1995 creció su margen de acción.

sobre todo, proteger las inversiones privadas de posibles comportamientos arbitrarios por parte de PEMEX o del gobierno.

Principios y criterios económicos inspiraron esta gran reforma administrativa. Se buscó clarificar la contabilidad de la empresa sin afectar el rol fiscal y social de PEMEX. La reorganización en un *holding* y sus filiales (Corporativo y subsidiarias) tuvo la intención de transparentar los subsidios (evitar proteger organismos ineficientes y obligarlos a responsabilizarse por sus bienes y acciones). En esta dinámica, se establecieron los precios interorganismos dentro de PEMEX, que se fundamentan en la noción de precios de transferencia. Eso quiere decir que las grandes utilidades de PEMEX se contabilizan en el renglón de las ventas de crudo.²⁸

La idea de competitividad guió la reestructuración: insertar a los distintos actores en un contexto de competencia (tanto las subsidiarias como su personal), en donde cada línea de negocios debe maximizar sus beneficios. Por otro lado, el establecer un ambiente de mercado (costo de oportunidad, precio y tarifas en relación con el mercado internacional, etc.) ha sido uno de los grandes retos.

LAS ESTRATEGIAS DE LOS ACTORES

Dos medidas antecedieron la implementación de esta reforma organizacional: un golpe de Estado contra el viejo cacique sindical de PEMEX –“La Quina”– y un cambio generacional y profesional importante entre los mandos (medios y superiores) de la empresa.

Una de las primeras decisiones que tomó el nuevo presidente de la república –Carlos Salinas de Gortari– fue desarticular el modelo sindical “patrimonialista”, verdadero freno al buen desempeño de la empresa pero también a su proyecto modernizador.²⁹ Transformar PEMEX exigía en efecto promover nuevas relaciones entre la empresa, el gobierno y los trabajadores. El verdadero feudo que había logrado establecer la dirección del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) bajo el maximato de “La Quina” le permitió consolidar progresivamente, desde 1947, un poder enorme (tanto económico como político) y gozar de

²⁸ El sistema contable aquí propuesto favorece a una de las filiales (PEMEX Exploración y Producción) por encima de las otras. El precio de transferencia al que ésta vende el crudo que extrae a las otras filiales es afín a la cotización del crudo en el mercado internacional (y no al costo de extracción).

²⁹ El 10 de enero de 1989, el jefe de Estado dirigió una acción político-militar para encarcelar al líder moral del sindicato petrolero –“La Quina”– acusándolo de posesión ilegal de armas.

una serie de privilegios extremadamente costosos para la empresa petrolera (pero rentables para el régimen político priista). Entre otras conquistas, logró ser copropietario y cobeneficiario de la explotación del petróleo.³⁰

Salinas nombró así un nuevo dirigente sindical –Sebastián Guzmán Cabrero– que comulgaba con su proyecto y apoyaría todas las iniciativas de reforma y modernización que propusiera la administración de PEMEX. Al eliminar –mediante la movilidad, el retiro o la renuncia– a los cuadros ligados a “La Quina”, se podría negociar un nuevo contrato colectivo de trabajo que redefiniría el papel de PEMEX y del sindicato.³¹ Este golpe mortal dado al STPRM y a “La Quina” terminó con cualquier tipo de resistencia fuerte a la reforma.

Además, el presidente se rodeó de un equipo –en la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) y en PEMEX– que compartía su proyecto de reforma del Estado y su visión sobre el nuevo modelo económico. Perteneciendo a la misma generación del presidente de la república (que entonces tenía 40 años), este equipo contaba además con una formación académica similar. El director de la paraestatal y –después de 1992– los directores del Corporativo y de ciertas subsidiarias eran economistas (con doctorados efectuados en las mejores universidades estadounidenses o con diplomados en planificación y presupuesto realizados en Inglaterra), compartían los códigos y las visiones del nuevo equipo en el poder. Estos economistas, que desplazaban en muchos casos a los ingenieros de mayor edad y experiencia en la industria petrolera, ocupaban puestos clave en los centros fundamentales del cambio. PMI ha sido un magnífico ejemplo. En PEMEX, el Corporativo –en donde se planificaban las estrategias para modernizar la empresa– y dos subsidiarias (PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica), destinadas a abrirse al capital privado, ilustran esta dinámica.³²

Si bien estas dos medidas eran vitales, no allanaban completamente el camino a la reforma: de 1988 a 1991, el partido del presidente no dispuso de una mayoría suficiente en el Congreso –en particular, en la Cámara de Diputados– para introducir una reforma de tal alcance. El nuevo equipo en el poder tuvo que esperar a las elecciones intermedias –que otorgarán una cómoda mayoría al partido del jefe del ejecutivo– para operar la reestructuración de PEMEX.

³⁰ Para una explicación más completa, véase Rafael Loyola y Liliana Martínez Pérez, *op. cit.*, p. 254.

³¹ La revisión del contrato colectivo de trabajo se hará en tres etapas: en 1989, 1991 y 1993.

³² Véase Isabelle Rousseau, “La reorganización administrativa de PEMEX en los 90’s: ¿mucho ruido y pocas nueces?”, *Actas del XI Congreso de FIEALC*, Osaka, Japón, 2003. CD Rom.

Los cuadros 2 y 3 especifican las relaciones de fuerza entre el PRI y las otras fracciones a nivel federal, entre 1988 y 1994.

CUADRO 2
Composición de la LIV Legislatura, 1988-1991

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>
PRI	260	60
PAN	101	-
PRD	19	4

CUADRO 3
Composición de la LV Legislatura, 1991-1994

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>
PRI	320	63
PAN	89	1
PRD	41	-

Fuente: México Social: 1994-1995 Estadísticas Seleccionadas, Grupo Financiero Banamex-Actival.

Entre 1989 y 1992, un fuerte debate acerca del futuro de la paraestatal enfrentó a los distintos actores del sector.³³ Sería adoptada finalmente la opción intermedia entre el *statu quo* y la privatización, respaldada por el entonces subdirector de planificación de PEMEX (Adrián Lajous). Cabe resaltar que, en ningún momento, estas discusiones internas en torno del futuro de una empresa vital para el país serán abiertas al público.

Esta reorganización administrativa se formalizó en la Ley Orgánica de PEMEX y de los Organismos Subsidiarios de julio de 1992, lo cual dificultaría modificaciones ulteriores.

En esta remodelación, predominó la visión de los economistas.³⁴

³³ Tres posiciones destacaron: el *statu quo*, la apertura indiscriminada de PEMEX (tipo YPF de Argentina) y una intermedia (conservar el monopolio, buscando abrir algunas partes e introducir métodos de gestión que responden a una lógica de mercado).

³⁴ Esto era lógico. El presidente Salinas se había rodeado de un equipo económico compuesto por hombres que tenían la misma formación y compartían el proyecto. Isabelle Rousseau, *México: ¿una revolución silenciosa? 1970-1995. (Élites gubernamentales y proyecto de modernización)*, México, El Colegio de México, 2000, p. 306.

LAS TRANSFORMACIONES EN EL SECTOR DE LOS HIDROCARBUROS: 1994-1997

Durante la primera mitad del sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), los cambios en el sector de hidrocarburos siguieron las pautas marcadas en el sexenio anterior.

A principios de 1995, como lo recuerda David Shields, en medio de la grave crisis financiera y nacional (por la fuerte devaluación del peso), el nuevo secretario de Hacienda –Guillermo Ortiz Martínez– dio a conocer en Washington un plan de nueve puntos que el gobierno de Ernesto Zedillo había firmado con el de Estados Unidos.³⁵ Este acuerdo estructural –North American Framework Agreement, NAFTA–, preveía un préstamo del gobierno de los Estados Unidos (y del Fondo Monetario Internacional) de veinte mil millones de dólares. A cambio, las partes firmaron el Oil Proceeds Facility Agreement (OPFA), que hipotecaba el petróleo del país como garantía de pago. Además, el gobierno de Zedillo se comprometió a fomentar la privatización de las centrales de generación eléctrica y complejos petroquímicos, así como a ofrecer en concesión a los particulares los segmentos de distribución, transporte y almacenamiento de gas natural. Tal y como lo resalta David Shields, “este acuerdo fue aprobado por el Congreso mexicano en 1995, sin lectura; en otros términos, los congresistas no conocieron detalladamente lo que aprobaban. ¡En una nación que tanto se enorgullece de su soberanía nacional en materia de energía, es paradójico que se haya podido firmar con el consenso de los legisladores!”³⁶

Las grandes dificultades económicas y financieras del momento, y los soportes del sistema presidencialista, son las dos ventanas de oportunidad que permitieron implementar cambios.

El cuadro 4 muestra las relaciones de fuerza entre las diversas fracciones en la LVI legislatura.

CUADRO 4
Composición de la LVI Legislatura, 1994-1997

<i>Partido</i>	<i>Diputados</i>	<i>Senadores</i>
PRI	300	95
PAN	119	25
PRD	71	8

Fuente: México Social: 1994-1995 Estadísticas Seleccionadas, Grupo Financiero Banamex-Actival.

³⁵ David Shields, *op. cit.*, p. 49.

³⁶ *Idem.*

Durante el sexenio zedillista, el perfil quienes que integraban el sector energético no cambió fundamentalmente en relación con el que prevaleció durante el sexenio anterior (ya sea en PEMEX, en la Secretaría de Energía, SENER –ex-SEMIP– o en la CRE).³⁷ Frecuentemente, los puestos fueron ocupados por las mismas personas (por ejemplo, Héctor Olea en la CRE), otras ascendieron (Adrián Lajous se convirtió en director de PEMEX) y los nuevos reclutas –una minoría– presentaban un perfil idéntico al de sus predecesores. En otros términos, seguía habiendo concordancia entre el perfil de los altos mandos y el proyecto de modernización de la empresa y de la industria petrolera.³⁸

Las principales medidas adoptadas durante la primera mitad del gobierno de Ernesto Zedillo fueron las siguientes: fortalecimiento de la CRE, seguido por la apertura de los segmentos correspondientes a la distribución del gas natural (concesiones a empresas privadas extranjeras), así como una serie de obras públicas financiadas por los Proyectos de Infraestructura Diferidos en el Registro Público (PIDIREGAS). Éstas fueron medidas exitosas respecto de los objetivos perseguidos por el equipo en el poder. Por el contrario, los intentos de venta de algunos complejos petroquímicos nunca se concretaron. Recordaremos rápidamente la naturaleza y los objetivos buscados con estas modificaciones.

1. La apertura del gas natural

La desregulación del gas natural y la apertura de algunos de sus segmentos a la inversión privada –nacional o internacional– es producto de varios factores. Indudablemente, la transición energética que se da a nivel mundial ha tenido una marcada influencia sobre el proceso mexicano: la demanda de gas natural ha crecido notablemente y se prevé que, antes de 2010, este hidrocarburo reemplace al carbón como segunda fuente energética mundial. Estas expectativas se basan en sus cualidades intrínsecas: el gas natural es barato, presenta ventajas ecológicas (tiene una combustión completa con un nivel reducido de reactividad fotoquímica) y ofrece un elevado nivel de seguridad. Además es una materia prima para la petroquímica y constituye, por lo tanto, una base fundamental para el desarrollo industrial. México, aunque tenga una ventaja apreciable por sus muy importantes reservas de

³⁷ Con excepción del primer año (1994-1995), bajo la dirección de Ignacio Pichardo Paga, entonces secretario de SENER.

³⁸ Sin embargo, esto no quiere decir que no hubo antagonismos en cuanto a las estrategias que adoptar. La diferencia de visión, al final del sexenio, del director general de PEMEX y el secretario de Energía –respectivamente, Adrian Lajous y Luis Téllez– es muy ilustrativa.

gas (asociado y no asociado al petróleo), está mal preparado para enfrentar estos retos pues, desde mediados de los ochenta, es importador del mismo.³⁹ Según las diferentes proyecciones, lo seguirá siendo durante los diez años próximos. La decisión que las autoridades mexicanas adoptaron (1997-1998), de fomentar los ciclos combinados en la producción de electricidad, refuerza la expectativa de un alza importante en la demanda. Si, entre 1991 y 1998, el consumo de gas natural en México creció a una tasa anual promedio de 3.6%,⁴⁰ para los próximos diez años se prevé un crecimiento mucho mayor en la demanda —en el orden de 9% anual.⁴¹ La apertura y competitividad del sector, así como las nuevas normas ambientales que limitan la emisión de contaminantes y promueven el uso de combustibles limpios (en zonas consideradas como ambientalmente críticas y en los sectores eléctrico e industrial), fundamentan estas previsiones.⁴² Por último, la presión de los vecinos del norte (en particular Estados Unidos) para que México abra este sector al capital privado, con el fin de dejar de importar (e influir de manera positiva en la conformación de precios regionales), a la vez que conformar un mercado regional, también ha pesado en la balanza.

El nuevo marco regulatorio para el transporte, el almacenamiento y la distribución de gas natural (1995-1996) buscó fomentar el ingreso de la inversión privada en estas actividades. Éste debería liberar a PEMEX y orientar la empresa exclusivamente hacia las actividades *upstream* (exploración, extracción) para llenar las expectativas de crecimiento de la demanda, mientras el sector privado invertiría recursos financieros y humanos en las actividades *downstream*. La regulación se puso como meta propiciar un suministro eficiente de gas natural, evitar la discriminación indebida, promover la competencia y el libre acceso a los servicios e impedir subsidios cruzados entre los servicios que prestan las empresas reguladoras. Al otor-

³⁹ De hecho, desde siempre México se ha considerado un país petrolero, y se ha despreciado la producción gasera. Esto lo ha llevado a descuidar la fase exploratoria destinada a ampliar las reservas de gas seco. Así —con contadas excepciones en su historia— el país ha sido antes que nada productor de gas asociado al petróleo: sus reservas y su producción han sido por lo mismo sometidas a la naturaleza, cantidad de las reservas y producción del crudo.

⁴⁰ La mayor participación en la demanda fue la del sector industrial (incluyendo PEMEX Petroquímica), seguida del sector petrolero, del sector eléctrico y, finalmente, del sector doméstico.

⁴¹ Secretaría de Energía, *Prospectiva de gas natural, 2000-2009*.

⁴² PEMEX estimó que, con su proyecto estratégico de gas, pasaría de una oferta de 141.58 millones de metros cúbicos diarios a cerca de 254.85 millones para el año 2008. Para lograr tal meta se pensó que había que invertir un mínimo de cinco mil millones de dólares por año. Pero, aún así, México continuaría siendo importador de gas natural. De hecho, en el mejor de los casos, la producción de gas natural anual alcanzaría solamente 8%, mientras que el crecimiento anual de la demanda se proyecta en 10%, por lo cual requeriría importar el 2% restante.

gar mayor certidumbre, se pensó que la reglamentación fomentaría una competencia más intensa y sofisticada en este campo, que debería reeditar –según el credo liberal– en una eficacia y una productividad mayores.

La apertura fue precedida por tres tipos de medidas: un marco legal favorable, para promover eficacia, transparencia y competitividad en el sector energético; normas acordes con los nuevos requisitos en cuestiones de medio ambiente y con un cambio de comportamiento entre los consumidores; y, finalmente, modificaciones en otros campos –como el transporte, la producción de electricidad y los sectores de la industria para obtener un cambio integral y coherente.⁴³

Segmentarización y gradualismo han definido una vez más la desregulación en estos tres ramos: distribución, transporte y almacenamiento. Cada uno se ha regido con una velocidad y un grado de apertura distinto; se abrió totalmente la distribución a la iniciativa privada, pero en cambio el transporte se sigue compartiendo entre PEMEX y los actores privados. La comercialización y el almacenamiento quedaron muy rezagados. Evidentemente esta estrategia –una combinación de dos velocidades (una agenda que busca atacar de manera paulatina cada sector y una reglamentación regida por la rapidez en el campo que se está abriendo)– tiene efectos virtuosos pero también perversos que no intentaremos evaluar aquí.

La distribución fue el primer segmento que se abrió (a principios de 1996). La CRE se encargó de diseñar los reglamentos para la distribución, así como de comprobar y evaluar el cumplimiento de las compañías privadas con los términos del contrato. De 1996 a 2000, se otorgaron 21 permisos de distribución en 14 zonas geográficas distintas en el país. Por otro lado, la CRE estableció el reglamento del precio de venta de primera mano del gas natural, definió y aprobó el programa gradual de acceso abierto al sistema de ductos de PEMEX Gas y Petroquímica Básica (publicado en el *Diario Oficial* el 7 de agosto de 1996).⁴⁴ Este programa se realizó en varias

⁴³ La administración anterior había preparado el terreno: la creación de la filial PEMEX Gas y Petroquímica Básica y del Comité Intersecretarial de Precios eran funcionales a la apertura prevista. En 1993, se establecieron leyes e instituciones para facilitar el proceso de desregulación y de desincorporación –como la Comisión Reguladora de Energía. La Ley Federal de Competitividad (del 22 de junio de 1993) buscaba eliminar las barreras artificiales a la participación de las nuevas empresas en los diferentes sectores y sancionar las conductas anti-competitivas de los agentes económicos. Para asegurar el cumplimiento de la ley, se creó la Comisión de Competencia Económica. El 23 de diciembre de 1993, se publicó en el *Diario Oficial* la Ley de Inversiones Extranjeras (la anterior había sido promulgada en 1973).

⁴⁴ La directiva de precios y tarifas estableció el precio máximo de venta de primera mano, que es el más alto que PEMEX podrá cobrar por el gas entregado a la salida de las plantas o punto de entrega. Sin embargo, es una regulación que ha quedado incompleta, pues no establece ninguna normatividad con respecto al precio de importación del gas natural.

etapas –desde su presentación, el 1° de septiembre de 1996, hasta su apertura total, el 8 de noviembre de 1997. En 2002, las compañías privadas poseían más de 1 000 kilómetros de gasoductos y se estimaba entonces que, para 2005, se podría aumentar 60%. Por otro lado, en la actualidad existen 15 gasoductos que cruzan la frontera entre México y los Estados Unidos con una capacidad total de 2 500 millones de pies cúbicos diarios.

La apertura del gas natural fue pensada y ejecutada en sus diversas etapas por actores que compartieron plenamente el nuevo proyecto económico y político puesto en pie desde 1989 bajo el nombre (entonces) de Reforma del Estado. Sin embargo, en el sector de los hidrocarburos (líquidos y gaseosos), la posición de estos actores en el tablero organizacional los encaminó a adoptar puntos de vista diferentes, por no decir antagónicos, en múltiples aspectos. De manera sintética, podemos afirmar que la CRE, la SENER y PEMEX –en particular, PEMEX Exploración y Explotación y PEMEX Gas y Petroquímica Básica– encabezaron tres posturas distintas. Mientras que la CRE era favorable a la apertura y dedicó sus esfuerzos a reglamentar la distribución y el transporte –esperando añadir los segmentos de comercialización y almacenamiento– para propiciar mayor certeza en las reglas de juego y dar confianza a los inversionistas probables (nacionales o extranjeros), PEMEX, que veía así afectado su poder de monopolio, mostró mayores reticencias.⁴⁵ Finalmente, la SENER desempeñó el papel de árbitro entre estas dos instancias; sin embargo, ha sido un árbitro sin gran poder frente al monopolio constituido por la compañía petrolera. En este panorama, la CRE escogió operar progresivamente para ganar terreno sobre el monopolio de Estado y consolidar los espacios conquistados. Esto revela las dificultades específicas ligadas al poder de monopolio.

2. *Los PIDIREGAS*

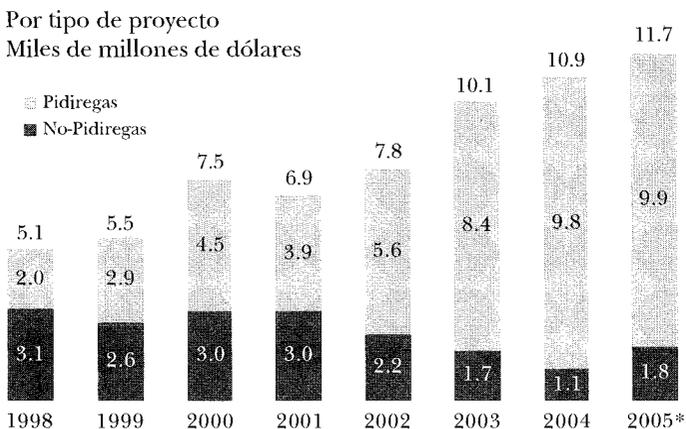
En ausencia de recursos públicos suficientes y de un marco legal que permita la inversión privada directa, los PIDIREGAS han representado la alternativa que se adoptó durante el sexenio de Ernesto Zedillo Ponce de León. Fiel a la intención –ya presente desde el sexenio anterior– de no invertir cuantiosamente en el sector energético para destinar los recursos públicos a otras áreas –en particular, las políticas sociales–, este esquema abrió la puerta a los inversionistas para emprender trabajos en áreas estratégicas del sector energético reservadas al Estado, sin infringir las disposi-

⁴⁵ La CRE no tiene gran poder frente a un monopolio como PEMEX. En opinión de Javier Estrada, entonces comisionado de la CRE (Congreso anual de la AMEE, 2000), ésta parece un islote frente a un gigante.

ciones constitucionales. Con el fin de asegurar la colocación de proyectos de infraestructura necesarios en este campo, el mecanismo estipulado en los PIDIREGAS prevé que PEMEX —es decir el Estado mexicano— garantice los préstamos a los particulares para construir, reparar o mantener una obra pública por cuenta de la compañía petrolera. En este esquema, PEMEX se compromete a empezar a pagar la obra cuando tome posesión de ella, utilizando para esto las rentas obtenidas por su puesta en servicio. El costo de estas obras públicas es registrado como pasivo en las cuentas públicas; siendo una deuda a largo plazo, tiene una incidencia significativa en las finanzas públicas. Desde 1997, los proyectos de inyección de nitrógeno en Cantarell y el estratégico de gas natural de la Cuenca de Burgos, así como la modernización de las refinerías, han sido realizados gracias a esta modalidad financiera.

La participación de los PIDIREGAS, como esquema de financiamiento de las obras públicas, ha crecido, lo cual plantea un problema a mediano plazo porque representan una deuda contingente de PEMEX. Se estima que los PIDIREGAS constituyen 59.3% de los costos de capital de PEMEX (en 2002, se evaluaban en 5 500 millones de dólares). La figura 2 muestra cómo paulatinamente los proyectos de infraestructura están financiados cada vez más a través de PIDIREGAS.

FIGURA 2
Inversión en capital histórica y programada



Nota: Pidiregas: proyectos de infraestructura productiva de largo plazo
No-Pidiregas: inversiones presupuestarias E = estimado

Fuente: <http://www.pemex.com.mx/index.cfm?action=content§ionID=2&catID=159&subcatID=177>

Este esquema, propuesto por la administración zedillista, fue aprobado por el Congreso como consecuencia de la crisis económica de 1995.

En resumen, durante este periodo, los grandes cambios en la industria de los hidrocarburos fueron facilitados –hasta posibilitados– por la estructura de poder que prevalecía en el seno del sistema político. Por un lado, Carlos Salinas era un presidente que no sólo podía recurrir en todo momento a los poderes metaconstitucionales que ofrecía entonces el presidencialismo “a la mexicana”, sino que también era un presidente cuya personalidad, visión y capacidades de líder le permitieron tomar rápidamente decisiones y eliminar posibles obstáculos. En contraste, las transformaciones que se dieron en el sector de los hidrocarburos –entre 1994 y 1997– fueron ante todo el reflejo de una crisis financiera y monetaria sin precedente (la cual debilitó de alguna manera la figura presidencial). Sin embargo, en ambos casos, al menos entre 1991 y 1997, la correlación de fuerzas en el seno del Poder Legislativo era favorable a las iniciativas presidenciales. A partir de septiembre de 1997, esta correlación va a modificarse. Empezó con la Cámara de Diputados (1997-2000) y se amplió a partir de 2000, cuando el PAN gana la presidencia de la república, pero no obtiene la mayoría en el Congreso.

¿Cuáles serán los impactos de esta nueva configuración en cuanto a las acciones que deberían completar la reforma de los hidrocarburos?

LAS REFORMAS DIFÍCILES: 1997-2003

Los cambios en la correlación de fuerzas entre los partidos –que se han gestado desde septiembre de 1997– han tenido una incidencia significativa en el proceso de toma de decisiones y, por tanto, en la suerte de las reformas que el ejecutivo estuvo proponiendo.

Aquí examinaremos el caso de dos reformas que se pretendieron aplicar al sector de los hidrocarburos con el objeto de abrir algunos segmentos de la industria al capital privado: la venta de los complejos petroquímicos y los contratos de servicios múltiples.

La venta de los complejos petroquímicos

Desde el sexenio de Miguel de la Madrid, prevaleció la idea de deshacerse de la petroquímica, que se percibía como una industria cíclica y frecuentemente deficitaria. Juan Carlos Boué lo expresa de manera muy nítida: “[la refinación y la petroquímica] llevan décadas sin generar retornos razonables sobre el capital invertido, razón por la cual las grandes empresas pe-

troleras privadas han contraído significativamente sus operaciones en estos ramos, para concentrarse cada vez más en ser meros proveedores de materia prima”.⁴⁶

Se dividió entonces la industria petroquímica en dos ramas: la petroquímica básica y la petroquímica secundaria, con el fin de reservar la primera al Estado y abrir la segunda al capital privado.⁴⁷ En un principio, la SEMIP realizó, entre 1986 y 1993, cuatro reclasificaciones de productos con el propósito de ampliar la lista de productos de la petroquímica secundaria.⁴⁸ Paralelamente, la creación en 1992 de dos subsidiarias de PEMEX encargadas de la petroquímica –PEMEX Gas y Petroquímica Básica y PEMEX Petroquímica– reforzaron esta táctica. PEMEX Petroquímica, dependencia que no se consideraba estratégica en la Ley Orgánica de PEMEX y Organismos Subsidiarios de julio de 1992, se encargaría de la petroquímica secundaria. Con el tiempo, según se pensaba, esta filial podría desaparecer. Además, como lo anota Ángel de la Vega: “En el contexto del TLCAN[...] México eliminó las restricciones que existían para la inversión extranjera en 14 de las 19 categorías de productos petroquímicos básicos y sobre todos los productos secundarios.”⁴⁹

Después de numerosos debates que entablaron –durante el sexenio salinista– los actores del sector energético sobre el porvenir de la petroquímica, con el antecedente de la firma del NAFA y del OPFA, a partir de 1995, la dirección de PEMEX buscó vender los complejos a particulares. Sin embargo, esta vez la decisión no contó con el apoyo del STPRM; su secretario general –Carlos Romero Deschamps– proponía la alternativa de reinvertir los recursos que dejaran los dividendos para formar a los trabajadores.

Se puede resumir la situación diciendo que la venta de los complejos petroquímicos adoptó distintas modalidades durante la administración zedillista; todas fracasaron y cada una costó el puesto al secretario de Energía en turno.⁵⁰

⁴⁶ Juan Carlos Boué, “Aspectos fiscales de la apertura petrolera en México”, en Isabelle Rousseau (comp.), *¿Hacia una integración de los mercados petroleros en las Américas?*, México, El Colegio de México, en prensa.

⁴⁷ Es de notar que esta división es totalmente artificial. Los productos que en otros países se conocen como petroquímicos aquí han sido clasificados como petroquímicos secundarios. En realidad los básicos no son petroquímicos sino simplemente hidrocarburos naturales (hidrocarburos gaseosos –metano, etano, butano, pentano, hexano y heptano–, presentes en el gas natural, así como las naftas o gasolinas naturales). Esta división servía para volver políticamente aceptable la privatización de la petroquímica.

⁴⁸ La petroquímica básica pasó de cincuenta productos a ocho en este lapso de tiempo.

⁴⁹ Ángel De la Vega, *op. cit.*, p. 215.

⁵⁰ Para mayores detalles, véase Isabelle Rousseau, “La reorganización administrativa de PEMEX. Apertura del gas natural y de la petroquímica”, *Actas del III Congreso CEEASAL*, Amsterdam, 2002, CD-Rom.

Las razones de estos fracasos son múltiples. De un lado, la parcialidad de la reclasificación rompió la integración vertical de las cadenas industriales, redujo la flexibilidad de las fábricas y sobre todo no permitió a los inversionistas un control absoluto sobre su producción (ya que dependerían de la posibilidad o de la voluntad de PEMEX para asegurar su aprovisionamiento de productos de base).⁵¹ Por otro lado, la falta de claridad jurídica afectó las posibilidades de venta (el pasivo ambiental, el pasivo de los contratos de trabajo y la conservación de la mayoría absoluta de las acciones en manos de PEMEX, pero más que nada la arbitrariedad de la reclasificación que, eventualmente, podría dar pie a controversias jurídicas). Además, la falta de transparencia de los reglamentos que enmarcaban la existencia y la operación de los complejos petroquímicos ocasionó dudas entre interesados, quienes temieron la posibilidad de que se presentaran apelaciones y la necesidad de buscar amparos o de enfrentar controversias judiciales y territoriales. Paralelamente, la opinión pública se movilizó fuertemente (numerosos debates televisados, manifestaciones continuas de los trabajadores petroleros y varias alertas de bomba en edificios inteligentes de PEMEX (en Coatzacoalcos)). La Cámara de Diputados canalizó las voces opositoras al proceso de privatización; por su parte, el STPRM manifestaba una hostilidad evidente. Esto favoreció poco el proceso de venta.

En otros términos, la politización extrema de este asunto fue retroalimentada por las deficiencias de orden legal y técnico que acompañaron el proceso de licitación.

Es necesario enfatizar el hecho de que, en el caso de la petroquímica, el fracaso de la reforma no fue producto de un “gobierno dividido” (por lo menos hasta 1997) sino más bien de problemas de índole legal y comercial, así como de la ausencia de consensos entre autoridades, sindicatos, partidos políticos y cámaras industriales.⁵² Para evitar otro fracaso, el nuevo secretario de Energía –Jesús Reyes Heróles– había trabajado con la dirección de PEMEX y la Comisión de Energía de la Cámara de Diputados (presidida por el diputado Francisco Curi Pérez Fernández) para elaborar una propuesta que gozara de una mayor aceptación social. Reunió estrategias diversas. De un lado, se propusieron una serie de reformas a la Ley Reglamentaria, anunciadas el 13 de octubre de 1996.⁵³ Con base en la nueva disposición re-

⁵¹ Muchas empresas nacionales –Alfa, Celanese Mexicana, Desc, Cydsa, Primex e Idesa– habían manifestado, en un primer momento, gran entusiasmo por la adquisición de un complejo.

⁵² En efecto, la segunda y última tentativa de vender los complejos petroquímicos (el Complejo Morelos, S.A. de C.V., en 1996) fracasó a pesar de la existencia de una mayoría priista en el Congreso (y de un acuerdo previo reconocido por esta mayoría).

⁵³ Las reformas a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional fueron aprobadas en la Cámara de Diputados por 276 votos priistas y uno perredista –de Raúl Castellanos– contra 144 provenientes del PAN, PRD, PT y del priista Alejandro Rojas Díaz Durán.

glamentaria, el 14 de septiembre de 1998 se publicó en el *Diario Oficial* la licitación para vender el Complejo Morelos. A pesar de la serie de compromisos que los participantes debían aceptar para transparentar el proceso y brindar mayor certeza a los posibles compradores, el esquema de venta adoptado —49/51 %—, que aseguraba a PEMEX el control del complejo, ocasionó el fracaso de la licitación; fue declarada desierta el 19 de febrero de 1999 (no obstante el interés manifestado por ciertos grupos: Idesa, Alpek-Poliolos, Celanese Mexicana e Industria Resistol (GIRSA). En opinión de los dos grupos finalistas (Alpek e Idesa), el esquema de desincorporación no ofrecía una participación suficiente ni garantizaba que el carácter de empresa paraestatal del Complejo Morelos no afectaría de forma negativa sus posibilidades de expansión.

Los contratos de servicios múltiples en México: una experiencia de asociación entre el capital público y el privado

Los “contratos de servicios múltiples” (CSM) representaron una nueva forma de asociación entre el capital público y privado en el sector de la energía que el gobierno de Vicente Fox diseñó y quiso instrumentar.

Como lo hemos anotado anteriormente, desde mediados de los noventa, por sus cualidades particulares, el gas natural vino a reemplazar paulatinamente el combustóleo en la generación de electricidad. En México, la Comisión Federal de Electricidad (CFE) empezó a utilizar centrales de ciclo combinado.⁵⁴ La demanda de gas natural se incrementó en poco tiempo de manera importante, en contraste con una oferta inferior, por lo que México empezó a importar este hidrocarburo de Estados Unidos (aproximadamente 30% de lo que se consume).⁵⁵ Por la carencia de capital de inversión de la compañía, era difícil que PEMEX pudiera responder solo a la demanda creciente de la CFE y de los industriales, al menos en el corto y mediano plazo.⁵⁶ Hacia 1997, PEMEX presentó el Proyecto Estraté-

⁵⁴ En 2003, 15% de la capacidad de generación de electricidad del país correspondía a plantas de ciclo combinado que consumen gas, y se proyecta que este porcentaje aumente 50 en 2001. El problema, como lo señalan muchos, es que se licitó la construcción de plantas de ciclo combinado sin evaluar primero el potencial gasífero de México.

⁵⁵ Por haber subestimado su importancia, PEMEX no sólo quemaba el gas que salía de los pozos de petróleo, sino que, hasta este momento, no había invertido seriamente en el estudio exploratorio de sus reservas.

⁵⁶ Según la estimación oficial, en 2006, dada la prioridad otorgada a las termoeléctricas de ciclo combinado (con gas natural), la demanda total podría alcanzar 5.6 millones de pies cúbicos diarios y las importaciones, 1.1 millones de pies cúbicos diarios. Entre 1991 y 1998, el consumo de gas natural en México creció a una tasa anual de 3.6%. Las proyecciones para

gico de Gas (PEG) con el fin de aumentar su oferta de 4 999.85 millones de pies cúbicos diarios a cerca de 8 999.94 en 2008; esto lo obligaría a invertir por lo menos cinco mil millones de dólares al año. No obstante, aun así, México continuaría importando gas natural.⁵⁷

Por el componente legal vigente (el derecho exclusivo del Estado a invertir en la exploración y la extracción de hidrocarburos), por el alto costo de los PIDIREGAS, el gobierno de Vicente Fox creó una figura legal –los mencionados CSM– que se aplicarían (por lo menos en un primer momento) en la Cuenca de Burgos, con el fin de desarrollar y mantener los campos de gas natural no asociado. A diferencia de los contratos normales, aquéllos cubren en un solo contrato los servicios de exploración, producción, desarrollo, transporte, procesamiento e infraestructura de gas no asociado; tienen una duración de 20 años y los costos son reembolsados en función del precio del gas.⁵⁸

Siete bloques han sido liberados y la primera licitación, publicada en el *Diario Oficial* el 17 de julio de 2003, cubrió los cuatro primeros bloques de la Cuenca de Burgos.

Desde el anuncio de esta figura contractual, las opiniones han sido compartidas y los debates, apasionados e idealizados al extremo. Sus promotores niegan que sean contratos de riesgo –los cuales están prohibidos por el régimen legal. Aducen en defensa de esta postura que los pagos a los supuestos contratistas siempre se hacen en dinero y no en especie y que nunca hay un cambio en la titularidad de los hidrocarburos (que se producen a cuenta y riesgo de PEMEX).⁵⁹ En opinión de la oposición, este esquema viola la Constitución. Como lo recuerda Juan Carlos Boué: “da la casualidad que en los CSM, la fórmula de remuneración de los contratistas está ligada al precio de mercado de los hidrocarburos, y no al precio de los insumos que se utilizaron en su producción, y es ésta justamente la característica ‘quintaesencial’ de un contrato de riesgo compartido. Por lo tanto, los CSM se encuentran al margen de la legislación mexicana vigente en materia petrolera (y también de la Ley de Obra Pública, por otras razones)”.⁶⁰

diez años auguran un crecimiento elevado de la demanda –del orden de 9% por año. Secretaría de Energía, *Prospectiva del gas natural, 2000-2009*.

⁵⁷ En el mejor de los escenarios, la producción de gas natural anual alcanzaría solamente 8%; según las previsiones, el crecimiento anual de la demanda sería del orden de 10%, por lo que México deberá seguir importando 2 por ciento.

⁵⁸ Alicia Puyana, “Las fuerzas que moldean la política energética mexicana. Entre la Constitución y el TLCAN”, ponencia presentada en el IV Congreso de CEISAL, Bratislava, 6 de julio de 2004.

⁵⁹ Juan Carlos Boué, *op. cit.*

⁶⁰ *Idem.*

Las licitaciones se celebraron en un ambiente de controversia política y jurídica. Las licitaciones para los dos proyectos más importantes, en términos del tamaño de las áreas ofrecidas, las reservas probables y de la inversión requerida fueron declaradas desiertas. Las demás (cinco) han sido atribuidas a un grupo de empresarios y de consorcios, que eran de hecho los únicos postulantes (pero ninguna ha sido una de las *majors*, como lo esperaba el gobierno). Ambiente acalorado y contratos de dudosa legalidad habrán sin duda propiciado la renuencia de las grandes compañías petroleras a arriesgar su capital; además, desde el verano de 2004, son objeto de una controversia judicial.⁶¹ Habrá que esperar el veredicto de los tribunales para determinar si son instrumentos adecuados para atraer el capital extranjero al sector del gas mexicano.

Este precedente obviamente proyecta una imagen bastante negativa hacia los futuros interesados en el sector.

¿Cuáles fueron las estrategias empleadas por los diferentes actores en este último caso? Por su lado, el gobierno buscó una figura para abrir el *upstream* a las grandes compañías sin que esto implicara una modificación a la Constitución, imposible en el contexto político actual. Sin embargo, temeroso de la opinión pública, intentó actuar lejos de ella; se negó a entrar en un debate de fondo (debate que debería rebasar la sola cuestión de los CSM, para abordar una reflexión global acerca de PEMEX y la industria energética) con vistas a fomentar la construcción de consensos. Es de prever que periódicamente la cuestión de los CSM sea evocada como un espectro por la oposición y los medios de comunicación (los cuales, por falta de información precisa, se complacen en la especulación y, a veces, el amarillismo). Por otra parte, es de esperar que el gobierno negocie en privado con las grandes compañías internacionales que podrían estar interesadas, lo cual despertará dudas y sospechas de toda clase, cuando que sería necesario propiciar un debate de altura para buscar soluciones concertadas.

La oposición respondió enfocándose en cuestiones técnicas y legales, refiriéndose al carácter inconstitucional de estos contratos. Ambos campos se rodearon de un ejército de juristas dedicados, unos a demostrar su validez, en tanto que los otros adoptaban la posición contraria.

Más allá de las posiciones encontradas de unos y otros, muchos alegan que los CSM han sido una figura innecesaria. Esta afirmación se respalda con el éxito que PEMEX Exploración y Producción había demostrado tener para explorar y producir gas natural con sus propios recursos, o bien mediante contratos de servicios tradicionales aunados a la compra de tecnolo-

⁶¹ *Reforma*, 16 de junio de 2004. Un grupo de parlamentarios del PRI (160 de ellos) presentó una controversia constitucional en la Auditoría Superior de la Federación.

gía, en la Cuenca de Burgos (durante el sexenio pasado, se logró cuadruplicar la producción de ésta, que pasó de menos de 200 a 800 millones de pies cúbicos diarios).⁶² Muchos insisten en la superioridad de las alianzas estratégicas, por lo menos en el segmento del *off-shore*. Según ellos, PEMEX conseguiría mayores beneficios – en particular, en cuestiones de *know how*.

En todo este proceso de reformas, más allá de los aspectos técnicos, el elemento nacionalista –en su dimensión simbólica– ha tenido un lugar de gran importancia.

El PRI ha actuado con maestría a este aspecto. En efecto, a pesar de haber perdido la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados, sigue representando un papel esencial: es el grupo político mayoritario en el seno del Poder Legislativo (pero también a nivel local) y sus aspiraciones de reconquistar la presidencia de la república en 2006 le sirven de gran estimulante. Conociendo el impacto que todavía tienen en la opinión pública mexicana los argumentos nacionalistas, una parte importante del grupo de legisladores priistas –cuya cabeza visible ha sido el senador Manuel Bartlett– los ha invocado para refutar los cambios propuestos, uniéndose al PRD.⁶³

A MANERA DE BALANCE

Más allá de estas estrategias difusas, variables en relación con la coyuntura y los segmentos considerados, ¿qué balance podemos hacer sobre las formas de gobernabilidad en estos tiempos de transición democrática en México?

En este artículo, presentamos las estrategias de los actores en dos tiempos, alrededor de la situación del “gobierno dividido” (antes y después). A pesar de que la toma de decisiones se ha dificultado enormemente después de 1997, otros factores han tenido un papel importante en ese proceso. En esta última parte, buscaremos discernir los demás elementos que intervienen y analizar brevemente su rol en el proceso de modernización del sector de los hidrocarburos.

Tal y como lo subrayamos en la primera parte, un equipo homogéneo –con una visión unificada y un respaldo efectivo del Poder Legislativo– aumenta las posibilidades de lograr el éxito del proyecto (por lo menos en su

⁶² Adrian Lajous, conferencia “La seguridad energética en América del Norte”, ITAM, 27 de septiembre de 2005.

⁶³ El PRD representa la izquierda nacionalista. La otra parte del PRI (un tercio de ellos aproximadamente) se unió al PAN. La manifestación del otoño del año pasado contra la reforma eléctrica, que reunió en el mismo propósito a Cuauhtémoc Cárdenas y Manuel Bartlett, es realmente significativa.

fase de aprobación). Igualmente, el presidencialismo a la mexicana, con poderes metaconstitucionales, ha dado un margen de acción extraordinario al jefe del ejecutivo, mismo que éste utiliza normalmente en condiciones de excepción. Ello, sin contar con la fuerza personal que ha logrado acumular, en gran parte de su sexenio, un presidente como Carlos Salinas de Gortari.⁶⁴

En este sentido, en un momento en el cual la fuerza del Poder Ejecutivo está restringida, las preguntas de fondo serían las siguientes: ¿cómo lograr que cuajen decisiones en el campo de los hidrocarburos en un México que vive una transición democrática compleja? ¿Cuáles son las estrategias permitidas y cuáles son las estrategias ganadoras? ¿Qué factores pesan (positiva o negativamente) en la toma de decisiones, e influyen en la nueva disposición de las fuerzas en el escenario político y administrativo del país?

Como lo mencionamos con anterioridad, la fuerza de los aspectos simbólicos es enorme. En efecto, el petróleo y el gas natural son hidrocarburos cuya importancia estratégica es vital para la nación; sin embargo, la historia de la expropiación petrolera hizo del “oro negro” un elemento mítico cargado de valores anexos (soberanía de la nación, dignidad nacional, etc.). Ésta es la razón por la cual ha sido más fácil empezar un proceso de reformas en el sector del gas natural. Es también por esta razón por la que Vicente Fox aplica primero el esquema de los CSM al segmento del gas natural; algunos piensan que se trata de una estrategia en dos tiempos que permitiría luego aplicar este esquema al *upstream* petrolero.⁶⁵

Por otro lado, la modalidad con la cual se gesta el cambio es importante. El gradualismo parece ser preferido a una apertura brusca. Dos ejemplos son convincentes: las formas distintas empleadas para desincorporar dos segmentos en *downstream* —el gas natural y la petroquímica secundaria.

Durante este proceso de transición democrática, no sólo el Poder Legislativo ganó de manera significativa en presencia y margen de acción; también lo hizo el Poder Judicial, que empezó a adquirirlos particularmente en los momentos de reformas profundas. En efecto, se ha convertido en el terreno en el que las diversas fuerzas dirimen sus diferencias, cuando el dictamen del proceso legislativo no les ha sido favorable. Los abogados y jueces no desempeñan solamente un papel de árbitro; en un momento en

⁶⁴ Sin embargo, es necesario relativizar la fuerza del poder presidencial a la mexicana. A pesar de la enorme presión estadounidense, y quizás en contra de sus propias convicciones, el presidente Salinas se negó a integrar la cuestión de los hidrocarburos en la negociación del TLCAN, por el alto costo político que ello representaría para él y para el PRI.

⁶⁵ *Reforma*, 20 de diciembre de 2004. “De acuerdo con versiones del director general de PEMEX, Luis Ramírez Corzo, [...] la paraestatal ofrecerá contratos a privados para exploración y extracción de crudo, contratos valuados en 6 mil millones de dólares. Servirán para extraer petróleo en lugares cercanos a Poza Rica, Veracruz, por el cual la petrolera sólo pagaría el valor del servicio prestado.”

el que la clase política debe dar prueba de iniciativa y de imaginación para encontrar modalidades acordes con los nuevos tiempos, y que por otro lado no infrinjan la Carta Magna de la nación, adquieren cada vez más una función “cognoscitiva” y normativa. Por un lado, crean el derecho en ciertos campos (en donde subsisten lagunas en el plano jurídico) y, por otro, elaboran los criterios de lo que es o no es admisible. Los ejemplos de la venta de la petroquímica y de los CSM son muy significativos. Esto exige también por parte de los diferentes actores decisorios un peritaje y sobre todo una impecable preparación del expediente. Como lo hemos subrayado, el fracaso en la venta de la petroquímica ha estado influido por una mala preparación del expediente sobre el plano legal. Paradójicamente, esto significa también que –hasta en un sector extremadamente técnico como el de los hidrocarburos– las consideraciones legales (y políticas) predominan frecuentemente en detrimento de los argumentos técnicos, financieros o comerciales.

Aunque estos dos elementos hayan desempeñado un papel no despreciable en la construcción de las estrategias modernizadoras, dos factores son preponderantes en lo que respecta a la creación (o simulación) de una estructura de mercado: la fuerza y el impacto del monopolio de Estado, el peso de la Secretaría de Hacienda, la debilidad relativa de otras instituciones (la CRE y la SENER, en particular) y la ambigüedad o la falta de precisión de sus papeles respectivos.

A lo largo de este texto, pudimos comprobar que la existencia de una doble lógica en una cadena industrial ocasiona un problema. ¿Cómo armonizar la lógica de monopolio en *upstream* con la del mercado en *downstream*? En este juego, parece evidente que la posición del monopolio de Estado –por su fuerza y el control que ejerce sobre el sector (flujo de información, infraestructura, etc.)– predominará siempre. Frente a PEMEX, la CRE y la SENER son instituciones sin peso real. Por otro lado, existe un problema de gobernanza y de división de responsabilidades en el sector energético mexicano. Mientras que la SENER debería ser una instancia dotada de dos funciones –la planificación central y la administración estratégica–, todo parece indicar que, en los hechos, PEMEX llena estos dos roles; frecuentemente, bajo la batuta de la presidencia. En efecto, los márgenes de acción de la SENER son muy limitados: el flujo de información que recibe de PEMEX no es reglamentado y, en general, es muy deficiente.⁶⁶ Por otro

⁶⁶ Entrevista con Sergio Benito Osorio, asesor de la bancada del PRD en el senado de la república y presidente de la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados entre 1997 y 2000, realizada el 18 de diciembre de 2004. En su opinión, se requiere emitir una ley que regule la información de la cual dispone PEMEX y que la paraestatal transmite a otras instancias. El cumplimiento de esta ley debería estar a cargo de la Cámara de Diputados.

lado, los techos de inversión y la autorización final de los proyectos de PEMEX dependen de Hacienda.

Por lo anterior, se requieren reformas profundas en el plano institucional —es decir, crear un marco que le otorgue a cada institución los medios adecuados para actuar.

Finalmente, es patente la ausencia de un debate global sobre la situación de la energía que permita no sólo crear consensos, sino sobre todo definir una política energética pero también industrial. Retomando el ejemplo de la petroquímica, faltó una proposición conjunta que no se reduzca a una cuestión de venta, cualquiera que sea el esquema adoptado.

Indudablemente, las modalidades que han adoptado estas diversas reformas —la reorganización administrativa, la desincorporación de la petroquímica, la apertura de la distribución del gas natural y los CSM— conducen a una política petrolera ambigua. La reorganización de PEMEX no eliminó el dilema fundamental que caracteriza a cualquier empresa estatal: volverse una empresa extremadamente eficaz y seguir siendo el motor central del desarrollo del país (por la renta que deja). Es urgente que sean definidos claramente el estatuto y el papel de PEMEX. La elección de las estrategias escogidas por los actores ha dependido de esta ambigüedad. Si es verdad que el gradualismo y la política de cenáculos tuvieron por objeto romper las inercias, los tabús y la resistencia de una gran parte de la población —en particular, los de la clase política—; sin embargo, los costos económicos y políticos de estas estrategias no han sido menores.