

"PEMEX: DE LA REESTRUCTURACION A LA PRIVATIZACION"

(borrador)

Dr. Alejandro Álvarez Bejar

Facultad de Economía, UNAM.

Ponencia para ser presentada

en el Congreso de la Asociación de

Estudios Latinoamericanos (LASA)

Guadalajara, México.

Abril 17-19, 1997

e=mail abejar@servidor.unam.mx

* Este trabajo es un avance de los resultados obtenidos en una estancia de investigación realizada de febrero a septiembre de 1996 en el Center for US-Mexican Studies, University of California San Diego.

Introducción

Las privatizaciones son sin duda un fenómeno de alcances mundiales. sin embargo, ni el ritmo ni las modalidades de los procesos de privatización han sido homogéneos, ya sea que hablemos de los rasgos dominantes entre países o que hablemos de lo ocurrido adentro de un mismo país.

En el caso de México, el proceso de privatización adquirió diversas modalidades según el sector de que se tratara. El caso del sector energético y específicamente de las tendencias privatizadoras en el ámbito de la explotación petrolera, puede decirse que ha sido el mas lento, el mas complejo y el de mayores dificultades, tanto internas como externas.

Tratamos de probar que el proceso de privatización de Pemex, solo puede entenderse cabalmente a la luz de los cambios ocurridos en los desarrollos tecnológicos, en el mercado petrolero internacional, en las tendencias integradoras entre las economías de Estados Unidos y México y, por supuesto, a la luz de las resistencias sociales que se han presentado ante la privatización de la empresa publica mas importante de México, dentro y fuera del espacio estatal y de la misma empresa.

El trabajo esta dividido en cuatro partes: en la primera, ensayamos una explicación de los cambios ocurridos en la economía internacional, básicamente la globalizacion y la regionalización, bajo el influjo de la Tercera Revolución Científico-Técnica y los "shocks" energéticos y monetario-financieros, para ubicar lo que ocurre en el caso específico de las tendencias a la integración económica de América del Norte, desplegadas por el deterioro de la competitividad de Estados Unidos.

En la segunda parte, examinamos el impacto de los "shocks energéticos" de las década de setenta y ochenta sobre el propio mercado petrolero internacional, para ubicar el papel de México en la inducción de dichos cambios, así como para ver las implicaciones de las tendencias integradoras de México con Estados Unidos en el plano energético.

En la tercera parte, concentramos la atención en explicar la lógica del auge petrolero mexicano porque ahí están las raíces de la especialización productiva y las articulaciones financieras de Pemex, además de dar seguimiento a las etapas que ha recorrido

la empresa en su reestructuración e ir definiendo las tendencias privatizadoras.

En la cuarta y ultima parte, analizamos en concreto la dinámica de la privatización en la industria petroquímica y en la explotación del gas natural, en las que tiende a consolidarse a través de un esquema de "economía mixta" (con capital publico mayoritario y privado minoritario).

-I-

Desde la segunda mitad de la década de los ochenta hasta nuestros días, hay dos tendencias parcialmente contradictorias que definen los rasgos básicos de la economía internacional: por un lado, la tendencia a la globalización de la producción y por el otro, la tendencia a la formación de grandes bloques regionales basados en el desarrollo del comercio intra-regional.

Para el caso de América del Norte, el comercio intra-regional ha crecido de manera notable en los últimos diez años (ver cuadro). Ello sirvió de base sólida para la formulación del proyecto de crear una área de libre comercio y a su vez, ha acentuado la tendencia regionalizadora en prácticamente todos los órdenes, no solamente el comercial.

Recordemos que la formación de un área de libre comercio permite a las grandes compañías en cualquier región, optimizar de manera "natural" la escala de sus operaciones, reducir sus costos y desarrollar una especialización estratégica que mejore las perspectivas para competir en una economía mundial marcada por el recrudecimiento de la competencia, especialmente, permite preservar y eventualmente aumentar las cuotas de mercado. Por eso también, la perspectiva de abarcar a toda Latinoamérica en el esquema regionalizador estadounidense.

La tendencia específica a la regionalización en América del Norte se ha producido al calor de tres poderosas fuerzas que empujaban propiamente un gran cambio estructural a escala mundial: una fuerza endógena, la Tercera Revolución Científico-Técnica y dos "shocks externos" uno energético y el otro monetario-financiero. Como fuerza endógena, la Tercera Revolución Científico Técnica basada en la microelectrónica y en las ciencias de los nuevos materiales, ha impactado todos los sectores de la economía mundial, especialmente el área energética.

Las otras dos fuerzas, los "shocks externos" energético y monetario-financieros de la segunda mitad de los setenta, los ochenta y la primera mitad de los noventa, al afectar los niveles

de precios del petróleo que es el principal energético y los tipos de cambio, se convirtieron en el mas grande desafío para la reestructuración económica a nivel mundial.

Específicamente, digamos que primero por el alza de precios del petróleo (en 1974-75 y 1989-80) y luego por su caída abrupta (1981, 1986), el "shock energético" precipito por lo menos dos "shocks financieros" de gran significación, la crisis de la deuda de 1982 y el "crack" de las bolsas de valores en 1987.

Es precisamente la combinación de estos dos factores, el energético y el financiero, la que explica en buena medida el desempeño macroeconomico al igual que la naturaleza y el ritmo del ajuste experimentado por todas las economías en el mundo, especialmente las de América del Norte y Latinoamérica. Pero además, esos factores explican los cambios ocurridos en el mercado petrolero internacional y el gran viraje que se dio en las relaciones Mexico-Estados Unidos apuntando hacia una mayor integración económica.

Es un hecho que la economía de Estados Unidos sigue teniendo un enorme peso en la economía mundial lo que se refleja sin duda en la universalización de las políticas económicas sobre los criterios del llamado "Consenso de Washington" (desregulación, privatización y libre comercio), pero el ascenso de sus principales competidores, Alemania y Japón , ha modificado sensiblemente el papel que Estados Unidos jugaba inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial.

El deterioro de la hegemonía económica norteamericana se ha expresado en prácticamente todos los frentes, el financiero, el comercial y el productivo, así como en el peso y la importancia de su propia moneda. Y por lo menos hasta principios de los noventa, había perdido terreno y competitividad en las industrias tradicionales que alguna vez dominaba de manera incontestada como en la automotriz y en la siderurgia. En áreas de grandes innovaciones tecnológicas, también había perdido terreno ante la pujanza de sus competidores, como en la industria de semi-conductores, las máquinas-herramientas de control numérico y los productos de la electrónica de consumo.

El recrudecimiento de la competencia internacional revelo que la perdida de competitividad estadounidense estaba centrada en graves problemas dentro de las áreas de la energía y la mecánica. Y como economía-eje dentro de la región de América del Norte, podemos decir que estas deficiencias han sido factores claves para explicar el énfasis norteamericano en la regionalización como vía para reestructurar su planta productiva y enfrentar así el desafío de sus competidores. (Alvarez, 1987)

El proyecto para relanzar globalmente sus industrias, estuvo fundado en contar primero que nada con una sólida base regional, de ahí la necesidad de empujar esquemas de libre comercio. (Alvarez, 1993)

La reestructuración de la economía norteamericana ha sido profunda desde principios de los años ochenta y ha estado centrada en superar el estancamiento relativo de sus industrias tradicionales y de alta tecnología, pero sobre todo, ha buscado promover el crecimiento de las actividades ligadas a la energía, promoviendo cuantiosas inversiones en investigación y desarrollo, así como en exploración y adquisición de reservas.

Algunas cifras nos dan idea de lo que se puso en juego: Estados Unidos es el primer consumidor mundial de energía (con casi 25% de la demanda total), es el segundo productor mundial con poco más de 13% del total, pero solo tiene el 2% de las reservas mundiales probadas.

Y frente a la pérdida de competitividad, en los ochenta inicio un gran giro en sus políticas de abastecimiento energético. Si en los setenta el grueso de sus importaciones procedían del Medio Oriente y de Africa, en los ochenta y noventa aumentaron espectacularmente sus importaciones desde México, Venezuela y Canadá. Pero no solo eso: las dos empresas más grandes de América Latina, Petroven y Pemex, quedaron en la mira de los intereses norteamericanos, ya con un mercado petrolero internacional en el que la correlación de fuerzas había cambiado a favor de los grandes países consumidores.

-II -

El impacto de los "shocks" energéticos de los años setenta y ochenta, se condensa en tendencias desarrolladas internacionalmente dentro y fuera del sector energético, pues abarcaron la estructura misma del mercado petrolero, el ámbito financiero, el tecnológico y el propiamente comercial.

Pero de manera central, puede decirse que el cambio básico fue una nueva correlación de fuerzas internacionales en el mercado petrolero a nivel mundial: de ser un mercado en que el nivel de precios estaba dominado por un cartel de países productores (la OPEP), paso a ser un mercado en que los precios están más bien fijados por un grupo de grandes consumidores y sus respectivas compañías petroleras (Estados Unidos, Europa Occidental y Japón), además de la presencia creciente de productores "independientes" asociados a ellos en cuanto a política energética .

Sin embargo, a pesar del peso debilitado del cartel de la OPEP, este sigue ejerciendo influencia parcial pero importante en el mercado petrolero mundial mediante la manipulación de cuotas de producción (no hay que soslayar que la OPEP controla el 40% de la producción) y por el hecho de que posee poco mas de tres cuartas partes de las reservas mundiales. (Castro E., 1995)

Una de las consecuencias de ese cambio en la estructura del mercado petrolero es que, durante la década de los años ochenta y noventa, fue drásticamente revertida la tendencia alcista de los precios de la energía que se manifestó en los años setenta. Por eso hablamos de "shocks energéticos", ya que si el precio internacional del petróleo se cuadruplico al alza en 1974-75 y luego se triplico en 1978-1979, para 1981 se inicio una caída dramática que coloco, en 1986, los precios del petróleo al nivel que tenían en 1973. Al alza y a la baja, los cambios de precios del petróleo ejercieron una tremenda influencia en la economía mundial y por supuesto, sobre la economía mexicana.

La historia de los impactos del alza de los precios de los energéticos es bien conocida, por eso solo necesitamos recordar que fue a través de ella como ocurrió el ascenso globalizador del capital financiero, pues le permitió a la banca transnacional aumentar los fondos monetarios y su flujo a través del endeudamiento en todo el mundo, ya que el alza replanteo las relaciones globales entre déficit y superávit comerciales al introducir a los bancos comerciales en el financiamiento del "shock petrolero".

Se sabe que el alza de precios, también impulso el progreso técnico en la dirección de esquemas de ahorro energético y por ultimo pero no menos importante, que altero los patrones de inversión tanto privada como publica (en el campo privado, especialmente en la industria automotriz al orientarla a la producción de autos con motores mas eficientes y en el sector publico, al generalizar medidas en el área de conservación de energía).

Ahora bien, en la base de la explicación de los cambios en la estructura del mercado petrolero, tenemos el juego básico de varias tendencias: después del primer shock de precios al alza, los grandes consumidores alentados por la Agencia Internacional de Energía, iniciaron la conformación de "reservas estratégicas" de petróleo, aplicaron esquemas públicos de ahorro de energía, realizaron grandes gastos en investigación y desarrollo para el sector petrolero e impulsaron las exportaciones por parte de productores "independientes" de la OPEP (el Reino Unido, Noruega, México y Canadá primero y China y la ex-Union Soviética después). (Jardon, 1995)

Es así como desde finales de los años setenta hasta nuestros días México ha jugado un papel muy importante en relación a Estados Unidos, que hemos dicho que es el primer consumidor mundial de energía: primero, porque contribuyo centralmente a la conformación de su "reserva estratégica", que resultaría clave para enfrentar disrupciones de corto plazo en la oferta petrolera; pero segundo, porque como "productor independiente" e importante exportador mundial de crudo, México contribuyo centralmente al debilitamiento de la OPEP. Es decir, México ha jugado un papel significativo en el cambio de la estructura del mercado petrolero internacional.

Si es cierto que el intercambio comercial de bienes y servicios entre países es, en general, una expresión de la relación de fuerzas internacionales que compiten por la asignación y distribución de recursos, la conformación de una área de libre comercio siempre es mucho más que una simple "negociación comercial", pues a fin de cuentas lo que se pone en juego es el control presente y futuro sobre recursos naturales, algunos de ellos estratégicos, como en el caso de los energéticos y mas en concreto, del petróleo, que representa la principal fuente energética a nivel mundial. (Alvarez,1993)

La mayoría de los expertos coinciden en que el NAFTA no modifico significativamente las reglas del comercio de energía entre México y Estados Unidos, pese a que la relación bilateral esta desde la segunda mitad de los setenta hasta ahora fuertemente petrolizada (las importaciones de petróleo crudo representan para Estados Unidos la mitad del valor de las importaciones totales procedentes de México). (CBO, 1993)

Pero NAFTA despejo mucho mas el camino para el aumento de las inversiones extranjeras en el sector energético que para el acceso directo de bienes y servicios. NAFTA abrió nuevas oportunidades al capital extranjero al fijar reglas claras para competir especialmente en el renglón de las compras gubernamentales, abrir el área de la petroquímica secundaria y establecer la posibilidad de contratos de servicios (Contract services). (CBO, 1993)

Especialmente importante es el hecho de que NAFTA refuerza las tendencias a la apertura externa, la privatización y la desregulación del sector energético mexicano, especialmente en el caso de la industria petrolera. (De la Vega, 1994)

En ese sentido también, NAFTA refuerza dentro de México las tendencias derivadas de ese cambio drástico que hubo en la correlación de fuerzas en el mercado petrolero internacional.

-III-

Para entender cabalmente los cambios que han ocurrido en el sector petrolero mexicano muy recientemente, recordemos que entre 1977 y 1982, México vivió una expansión económica muy importante basada en el crecimiento de las exportaciones petroleras, que llegaron a colocar al país como cuarto exportador mundial (pero con significación especialmente relevante para Estados Unidos ya que en 1975, las exportaciones de crudo mexicano a EU eran de menos de cien mil barriles diarios, y esa cantidad salto a 800 mil barriles diarios en 1983) .

Un aspecto fundamental es que ese auge exportador petrolero estuvo montado sobre un fuerte proceso de endeudamiento externo de México como país, pero especialmente de Pemex: en 1966, el endeudamiento externo de Pemex fue de 152.7 millones de dólares, mientras que para 1982 fue de 22 mil millones de dólares. Así, el peso del endeudamiento externo se convirtió en un factor decisivo para imponer o por lo menos marcar fuertemente las políticas de la empresa en materia de relaciones laborales, de inversión, de niveles de producción, de políticas de ventas y hasta de criterios de reestructuración interna y de especialización, cambiando la correlación de fuerzas entre los intereses del capital extranjero y el nacional también en el plano domestico.

Para convertir a México en país exportador petrolero de nivel mundial, el Gobierno Federal hizo que Pemex invirtiera entre 1977 y 1982 cerca de 30 mil millones de dólares en la creación y ampliación de la infraestructura para la extracción y exportación masiva de petróleo crudo. (Manzo, 1996)

Esa especialización productiva estratégica, que define desde entonces hasta hoy en día a Pemex como una empresa exportadora de petróleo crudo (de ahí obtiene todavía el grueso de sus ingresos de exportación), estaba estrechamente ligada a dos especializaciones financieras que también le fueron asignadas como complemento de su especialización productiva: una, abastecer de divisas al país para asegurar el servicio de la deuda publica externa y dos, proporcionar ingresos fiscales para un Estado con graves desajustes en las finanzas publicas. (Alvarez, 1987)

Esas orientaciones estratégicas se vieron profundizadas por el hecho de que durante toda la década de los ochenta domino en el mercado petrolero internacional la tendencia de los precios a la baja.

No deja de ser paradójico que, cuando las líneas de cambio estructural pactadas por México con el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial exigían el respeto total a los

"mecanismos de mercado", a una empresa estatal como Pemex se le haya impuesto durante mas de una década una carga fiscal que drenaba mas del 70% de sus excedentes de operación, carga con la cual seria difícil imaginar que sobreviviera en el mercado alguna empresa privada. (Manzo, 1996)

Esa especialización productiva como exportadora de petróleo crudo, se vio reflejada en las políticas de inversión de Pemex, ya que en general, no solo se redujeron significativamente los recursos utilizados como gasto de inversión dentro del total de la empresa, sino que dicho gasto se concentro en las áreas de exploración y explotación (la relación en su gasto llego a ser de tres a uno respecto a lo invertido en refinación y petroquímica).

Sobre esas orientaciones generales, podemos identificar cuatro etapas claramente definidas en un largo proceso de reestructuración de Pemex. La primera, que va de 1983 a 1988 apuntaba a la consolidación de la capacidad productiva como exportadora de crudo y al cambio de sus sistemas de dirección y control. En la segunda etapa, que va de 1989 a 1992, se buscaba cambiar las relaciones laborales sobre la base de debilitar al sindicato, racionalizar la planta productiva y los empleos (cortando drásticamente a los trabajadores eventuales), avanzando a una estructura operativa divisional (Pemex como "holding" y cuatro subsidiarias especializadas productivamente y descentralizadas a nivel regional) además de ir perfilando una apertura creciente al capital privado.

En la tercera etapa, que se vive entre 1992 y 1995, se profundiza la desregulación mediante el cambio a la Ley de Inversiones Extranjeras eliminando los resabios "nacionalistas", se instala a profundidad el esquema de las franquicias para la operación de estaciones de venta de gasolina y se cambia la política de autosuficiencia en el abasto nacional por una política petrolera de predominio de criterios de eficiencia (en base a costos), calidad (en base a tecnología) y oportunidad del mercado (en base a la maximización del valor económico a largo plazo y la apertura a las importaciones). (HLC) Un aspecto muy relevante es que Pemex establece con la Shell Oil la primera alianza estratégica, que cubre el área de refinación.

La ultima etapa es la que transcurre entre 1995 y 1997, que esta muy marcada por la irrupción de la crisis financiera de México en 1994 y la política estadounidense de asegurar sus prestamos mediante el control de los ingresos de exportación de Pemex, por la presión al aumento en las exportaciones de crudo así como por la definición gubernamental de los esquemas de privatización y apertura externa en la petroquímica, mas la

desregulación del área de gas natural, mientras madura un esquema de alianzas estratégicas en otras actividades del sector petrolero.

Sobre las directrices y la dinámica de la política privatizadora, recordemos que desde los tiempos de Miguel de la Madrid (1982-1988) se había optado por ordenar el proceso privatizador general en base a la distinción constitucional entre empresas estratégicas, prioritarias y no-prioritarias.

Solo fueron quedando las estratégicas, es decir, aquellas empresas de las áreas de energía y comunicaciones: petróleo, petroquímica básica, electricidad y energía nuclear, los ferrocarriles y las comunicaciones vía satélite. Pero en todas ellas, se han ido abriendo espacios a la inversión privada nacional y extranjera.

Respecto a la dinámica de la privatización es evidente que a lo largo de todos estos años se utilizaron muchos y muy variados mecanismos, pero en concreto respecto al sector energético en general y específicamente el petrolero, se cambiaron reglamentos de segundo nivel para abrir al capital privado la petroquímica básica con progresivas reclasificaciones "técnicas" en 1986-1989-1992 o se cambio la Ley Orgánica interna de la empresa, siempre evadiendo la perspectiva de ejecutar un conflictivo y abrupto cambio directo a la Constitución General de la República.

La privatización de Pemex pues, se ha ido construyendo de manera lenta y extremadamente cuidadosa por el hecho de ser la empresa mas grande de México, estar clasificada constitucionalmente como empresa estratégica y por estar públicamente valorada como símbolo de soberanía nacional. Pero desde mucho antes de la entrada en vigor del NAFTA y siguiendo las orientaciones formuladas por el secretario de hacienda salinista Pedro Aspe, se partió del criterio de que "muchos de los problemas de regulación que se plantean con la transferencia de empresas con cierto poder monopólico del sector público al sector privado puede resolverse en la fase de planeación del esquema de privatización. Un buen ejemplo,(seguía diciendo Aspe), es la opción de otorgar franquicias, sobre todo en los casos en que el producto o servicio tiene especificaciones sencillas. Otro ejemplo sería la decisión de dividir un monopolio del sector público y vender sus partes, contra la alternativa de vender el monopolio tal como está y proceder en seguida a regular, como es el caso típico de los sectores de telecomunicaciones".(Aspe, 1993) A ese esquema, como veremos, solo le falto añadir la definición de una política de alianzas estratégicas.

Efectivamente, en julio de 1992 se modificó la Ley Orgánica de Pemex para reestructurar la empresa transformándola en una "holding" con 4 compañías subsidiarias: Pemex Petroquímica Secundaria; Pemex Gas y Petroquímica; Pemex Refinerías; y Pemex Exploración Perforación.

Y en septiembre de 1993 se tomó la decisión de desconcentrar las oficinas de las 4 subsidiarias a 4 importantes ciudades de provincia. Hasta donde sabemos, se ha desconcentrado a Coatzacoalcos Pemex Gas y Petroquímica, y a Villahermosa Pemex Exploración-Explotación.

Por el lado de las franquicias, hacia marzo de 1993 Pemex ya había otorgado 364 franquicias para operar nuevas gasolineras, además de que 817 viejas estaciones se habían sumado ya al sistema de franquicias. La formación de grupos y la eliminación de las viejas estaciones concesionadas individualmente se veía como inevitable, dado que a partir del programa de franquicias, los permisos de distribución ya sólo se otorgan a personas morales. (Hope,1993) Como se puede constatar, los planes de Carlos Salinas y Pedro Aspe se cumplieron puntualmente.

Respecto a las presiones para la definición de alianzas estratégicas tenemos que Pemex ya esta asociado desde antes de la entrada en vigor del NAFTA, con la Shell Oil Company en la industria básica de refinación.

En 1993 firmo un acuerdo que incluyo de manera destacada la conversión para remodelar la refinería que tiene la Shell en Houston y que le permite a esta participar en el negocio de la refinación de petróleo mexicano destinado a la satisfacer la demanda interna de combustibles.

Ahora bien, durante el régimen de Ernesto Zedillo, las presiones privatizadoras y desreguladoras están condensándose en tres tendencias muy fuertes: la privatización de la petroquímica, la apertura de Pemex al establecimiento de alianzas estratégicas con empresas transnacionales para desarrollar las actividades de exploración y explotación. Y por ultimo, apareció en mayo de 1995 otra vertiente con la aprobación de cambios legales para permitir a los capitales privados, nacionales y extranjeros, invertir en la infraestructura necesaria para el transporte y almacenamiento del gas natural (que como se sabe, es uno de los grandes alimentadores de la producción de petroquímicos básicos). (Manzo 1996; Rodriguez y Vargas, 1997)

Todo ello apunta ya muy claramente en la siguiente dirección estratégica: que Pemex conserve solamente el "Up Stream", es

decir, las áreas de extracción de petróleo crudo y gas natural, en tanto que la comercialización empiece a contar con empresas privadas, primero en gas natural y mas adelante en las labores de exploración y perforación.

Mientras que el "Down Stream" (esto es la producción, el transporte, el almacenamiento y la distribución de combustibles y petroquímicos) serian lentamente transferidas al capital privado nacional y extranjero. (Manzo, 1996)

-IV-

La privatización de las 61 plantas aglomeradas en 10 complejos petroquímicos estatales, ha estado en el centro de las ofertas privatizadoras del régimen de Ernesto Zedillo, proceso que ha resultado para el capital extranjero exasperantemente lento y ambiguo, pero fue así por la abierta oposición de un amplio abanico de fuerzas sociales que incluyo lo mismo a organismos empresariales, que a agrupaciones profesionales, partidos políticos e incluso sindicatos.

En la explicación sobre la lentitud del proceso no hay que desestimar tampoco la existencia previa de contradicciones técnicas y aberraciones en el aparato regulatorio jurídico, aparte de abiertas violaciones constitucionales y una enorme dificultad técnica y financiera para valorar correctamente el costo de los graves daños ambientales provocados por los complejos petroquímicos de Pemex.

Pero por lo aleccionador que resulta el proceso de privatización de la petroquímica, quisiéramos ampliar algunas consideraciones sobre el diagnostico de la rama, las tendencias de su reestructuración y los mecanismos de alteración de las relaciones de fuerza dentro de sus espacios de mercado.

Primero que nada, recordemos que Pemex es la empresa mas importante del sector petroquímico mexicano. Abastece casi el 60% de toda la producción petroquímica y mas del 80% de todos los productos intermedios que se requieren en el resto de las cadenas productivas del sector, aparte de que compra el 50% de las importaciones petroquímicas y vendió solo el 14% de todas las exportaciones del sector, que tienen su mercado individual mas importante precisamente en Estados Unidos.

Recordemos también que a esas actividades les correspondió un acelerado proceso de desregulación estatal, proceso que comenzó en 1986, siguió en 1989 y culmino en 1992 con el cambio del reglamento que definía las actividades correspondientes a la petroquímica básica, a manera de ir erosionando el liderazgo de

Pemex dentro de la rama petroquímica.

En 1986 Pemex tenía el control total de los 85 productos petroquímicos que estaban considerados como "básicos" e "intermedios", algunos producidos directamente por la empresa y otros importados exclusivamente por ella.

En 1989, basándose en supuestos criterios "técnicos", se reclasificó a 15 de los 34 productos petroquímicos básicos como secundarios y se dejó a 69 como secundarios, lo que implicó, en los hechos, desregular el área para abrirla como campo de significativas ganancias para el capital privado, nacional y extranjero.

Pero el proceso de reclasificación "técnica" fue tan inconsistente que con frecuencia se menciona el caso increíble de que entre los petroquímicos básicos se incluyeron los "los hidrocarburos alimentadores que se usan en la elaboración de los petroquímicos básicos, como los productos derivados del gas y las naftas". (Cárdenas y Manzo, 1995) Mas aun, de acuerdo con estándares internacionales ninguno de los 8 petroquímicos que se conservaron como básicos en la reclasificación de 1992 podía considerarse como tal. (Morales, 1995)

En atención a muchos de esos problemas y para confirmar la capacidad de decisión presidencial sobre el rumbo y el ritmo del proceso privatizador, el régimen de Ernesto Zedillo envió una nueva Ley Petroquímica que fue aprobada por la Cámara de Diputados en octubre de 1996.

Con ese paso, se definió el esquema general y el ritmo real de la privatización del sector petroquímico en México. Para empezar, la justificación de la nueva ley se hizo sobre la base de reconocer cuatro hechos como fundamentales: uno, que desde 1992 no ha habido ni inversión pública ni privada en el sector. Dos, que definitivamente no había certidumbre jurídica para operar en el sector. Tres, que era necesario garantizar igualdad en la competencia de las empresas públicas y privadas del sector. Y cuatro, que debía garantizarse a todos una oferta segura de insumos, a precios competitivos. (Reyes Heróles, 1997)

En la estrategia gubernamental, se escogió el camino de reconocer que México es el único país del mundo en que se establece una distinción entre petroquímicos básicos y no-básicos, justamente porque la Constitución General de la República reserva ciertos espacios al Estado.

Tratando de acabar con las confusiones nacionales e internacionales en base a puros criterios técnicos, se reconoce a los petroquímicos básicos sobre la base de aquellos que producen hidrocarburos y llenan los siguientes requisitos: que son

resultado de una primera transformación industrial, que son punto de arranque de otras cadenas petroquímicas, que son producidos en volúmenes importantes por Pemex y sus subsidiarias y en consecuencia, que representan materias primas estratégicas para el desarrollo de la petroquímica como un todo.

Así, se respetan formalmente los ordenamientos constitucionales y, al mismo tiempo, se propone en la nueva ley un esquema mediante el cual primero se separaran los activos de Pemex Petroquímica como empresas publicas asociadas a la "holding", para mas adelante colocar el 49.5% de sus acciones entre el capital privado. A dichas empresas "público-privadas" se les dará mayor autonomía en manejos gerenciales, tendrán régimen fiscal de empresa privada y los contratos colectivos estarán en manos del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Habrá autorización legal de 100% de capital privado solo a quienes inviertan en "nuevas" plantas petroquímicas.

En ese contexto, es previsible que sean las grandes empresas ya presentes en el sector petroquímico, las que decidan "asociarse" con las empresas publicas que de desprenderán de Pemex-Petroquímica.

Con este esquema, es claro que se quiere impulsar la inversión en el sector, aunque también se ve que no se espera que sea exclusivamente privada. El hecho concreto es que se ha abierto un espacio al capital privado extranjero, aunque muy acotado para que sirva de impulso al capital nacional y no solo para que adquiera controles monopolicos sobre encadenamientos productivos sumamente sensibles, de ahí la insistencia en la garantía de que la empresa "estatal" asegure el abasto de insumos a precios competitivos.

Que no se trata de un esquema definitivo, lo dice el propio Secretario de Energía, JRH al afirmar que "tal vez la parte mas importante de la nueva estrategia es precisamente eso: que es susceptible de cambiar" (Reyes Heróles, 1997) Pero lo que es un contrasentido, es que en el mismo discurso se sostenga que "no se esta privatizando Pemex".

Respecto a las tendencias en el área de gas natural, habíamos mencionado que en 1995 se cambio la ley para permitir la propiedad privada en el almacenamiento, transporte y distribución de gas natural. (Ver, Cámara de Diputados, Mayo, 1995). Poco después y mediante un Decreto adicional, se estableció el esquema de un mercado que seria compartido entre Pemex y compañías privadas. Estas medidas legales fueron complementadas con la liberación de las restricciones para exportar e importar gas natural. (Véase el Reporte de CRE, nov. 1995) A todo ello hay

que añadir que se ha privilegiado como formula operativa los "contratos de servicios", justo para eludir las reclamaciones de las empresas extranjeras que buscan operar mediante "contratos de riesgo" o "concesiones".

La apertura al capital privado en el sector del transporte de gas natural se concreta ya en 9,751 km. de los sistemas de ductos de prácticamente todas las ciudades del norte del país. Pero esta planeado abrir además las ciudades del centro, que es con mucho la zona mas densamente poblada y de mas fuerte densidad industrial.

Que no se trata solo de arreglos jurídicos puede verse en las prioridades de la inversión de Pemex, que piensa colocar mas recursos en el área de producción de gas, especialmente en aquellos campos en que el gas no viene asociado al petróleo, sino que se les considera campos "secos". Así, Pemex se estará haciendo cargo de las actividades de exploración, procesamiento y explotación, mientras que el sector privado se ira ubicando en las actividades de almacenamiento, transporte y distribución, que se perfilan como mas rentables.

En conclusión, la privatización en el sector energético mexicano ha sido lenta pero firme y sigue avanzando, específicamente en la petroquímica y el gas natural, mediante fórmulas que cuidan mas el ámbito jurídico y combinan la presencia del capital publico con el privado en proporción minoritaria, cerrando la posibilidad de simples compras de activos estatales por parte del capital extranjero, que no ha mostrado hasta ahora mayor interés por realizar nuevas y masivas inversiones.

En el futuro inmediato, podemos esperar readecuaciones jurídicas y definiciones concretas en la política de "alianzas estratégicas" de Pemex, sus subsidiarias y filiales. La privatización total seguirá con fuerza en el orden del día y podemos prever el crecimiento de las tensiones con el capital transnacional sobre esos aspectos y además, alrededor de otros: en la medida en que esta prevista una baja dramática de los precios de los petroquímicos hacia finales de siglo, por los avances tecnológicos y la proliferación de procesos productivos cada día mas eficientes, aumentara la competencia entre las empresas petroquímicas nacionales y extranjeras en la producción de bienes intermedios y bienes de consumo final. Pero no solo es: los encadenamientos industriales con la industria textil, la de confección, la del calzado, la de autopartes y hasta la industria de la construcción, harán mas cerrada esa competencia (T.E.F., 9-XII-96). Por si fuera poco, tenderán a confrontarse los intereses

nacionales y extranjeros a propósito de los derechos de explotación petrolera en plataformas marinas ubicadas en el Golfo de México pero dentro de la zona económica exclusiva de México (C.V. num. 356).

Bibliografía

Álvarez Bejar, Alejandro, **La crisis global del capitalismo en México**, Editorial Era, México, 1987.

Álvarez Bejar, Alejandro, "Petroquización y Cambio estructural en México 1982-1988", en María Teresa Macías, compiladora, **En la Nueva Era del Petróleo (problemas y perspectivas)**, ENEP-Acatlan, UNAM, México, 1989.

Álvarez Bejar, Alejandro. "Energía, Medio Ambiente y Libre Comercio", capítulo en María Teresa Macías, coordinadora, **Energía, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable**, ENEP-Actlan, UNAM y Fundación F. Ebert, México, 1993.

Álvarez Bejar, Alejandro, "Las privatizaciones en México, 1988-1994: economía política de la fabricación de millonarios", paper to the Seminar "Le Mexique en 1994: bilan du sexennat du president Carlos Salinas (1988-1994)", Université Lavall , Quebec, Canadá, 1994.

Aspe Armella, Pedro, **El camino mexicano de la transformación económica, Fondo de Cultura Económica**, México, 1993.

Cámara de Diputados, "Iniciativa de Decreto que Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo", México, Mayo de 1995.

Cárdenas, Cuauhtemoc y Manzo, José Luis, "Privatización de los complejos petroquímicos; una respuesta a la versión oficial", en **Coyuntura**, Revista del INRD-PRD, México, 1995.

Castro Escudero, Alfredo, "Tiempos modernos del mercado mundial de petróleo", en **Comercio Exterior**, noviembre de 1995, México.

Comisión Reguladora de Energía (CRE), "La regulación del gas natural en México", México, noviembre de 1995.

Congressional Budget Office, **Energy and Petrochemicals in the North American Free Trade Agreement**, Washington, D.C., July 1993.

Corre la Voz, "EU alega derecho de explotar petróleo en el Golfo de México" en **Corre la Voz**, numero 356, marzo-abril, México, 1997

De la Vega, Angel, " Dynamiques des economies des pays exportateurs et reorganisation de leurs industries petrolieres" en **Economies et Societes**, Serie Economie de L'energie, EN, n.6, Paris, 9/1994.

Hope, María, "Franquicias Pemex: todo en una gasolinera", en **Expansión**, México, marzo de 1973.

Jardon U. Juan J., coordinador, **Planeación Energética y Empresa Publica (Reestructuraciones internacionales, estrategias y políticas nacionales)**, Plaza y Valdés Editores, México, 1995
Manzo Yopez, José Luis, **¿Que hacer con Pemex? Una alternativa a la privatización**, Editorial Grijalbo, México, 1996.

Morales, Isidro, "Mexico's post-NAFTA deregulation policies: the case of the petrochemical sector", paper presented to ISA Annual Conference, San Diego, 1996.

Reyes Heroles, Jesús, "Mexico's New Petrochemicals Strategy", en **Voices of México**, number 38, March 1997, Cisan-Unam, México.

Rodriguez Padilla, Víctor, "La industria del gas natural en México: una mirada al futuro", DEP-Ingenieria y UCSD, San Diego, 1995.

Rodriguez Padilla, Victor y Vargas, Rocío., "Private participation in Mexico's Natural Gas Industry", en **Voices of México**, number 38, op.cit.

Szekely, Gabriel, "Notas sobre la política energética de Canadá y México en los años ochenta", en **Foro Internacional**, Colegio de México, vol. XXIV, abril-junio de 1984, num.4

Vargas Suarez, Rocío, "La seguridad energética estadounidense de los setenta a los noventa" en **Foro Internacional**, Colegio de México, vol. XXXIII, julio-sept., 1993, num.3.