

## CAPITULO VI

CONCLUSIONES .....	261
6.1 CONCLUSIONES GENERALES .....	263
6.2 CONCLUSIONES ESPECIFICAS .....	266
6.2.1 Empresa pública .....	266
6.2.2 Petróleos mexicanos .....	273
6.2.3 Relaciones intra-industriales en PEMEX .....	280
6.2.4 Política petrolera .....	283
6.3 PERSPECTIVAS .....	288
6.3.1 Ambito microeconómico .....	293
6.3.2 Ambito macroeconómico .....	289
6.4. CONSIDERACIONES FINALES .....	296

# CONCLUSIONES

## 6.1 CONCLUSIONES GENERALES

La perspectiva de mercado está en auge. A su lado tiene el prestigio teórico y el mayor triunfo político al haber sido adoptada, recientemente, como salida necesaria en los propios países socialistas. Sin embargo, la fuerza de los argumentos de la nueva ideología promotora de la reforma del Estado fueron los propios desarreglos económicos, sociales y políticos en que incurrió la vieja estrategia de desarrollo.

En efecto, la estrategia sustentada en una acelerada intervención económica del Estado, se volvió incompatible con el crecimiento económico moderno basado en nuevas tecnologías, la internacionalización del sistema financiero y la formación de nuevos bloques económicos. Incapaz de replantear el problema del crecimiento, la estrategia estatista de desarrollo tuvo que ceder el paso a la neoliberal, la cual hegemonizó el discurso gubernamental en los 80's.

Los programas de reforma económica en que se plasmó este cambio de estrategia, han sido modelados tanto por factores endógenos como exógenos a la economía mexicana, y en términos de

concepción, el diagnóstico monetarista se ha desplazado de señalar a las fallas del mercado como las causantes de la crisis económica, a las fallas del gobierno. La agudización de los desequilibrios macroeconómicos, la crisis de deuda externa y el estancamiento productivo no hicieron más que arraigar la tesis de que el papel del Estado en la economía era una de las causas determinantes de tales problemas.

El diagnóstico neoliberal hizo especialmente énfasis en el exceso de funciones y objetivos del Estado, así como en los medios restringidos para cumplirlos eficientemente; en la extensión de éste más allá de lo razonable en áreas que era preferible que estuvieran en manos del sector privado; en que su financiamiento deficitario alimentaba a la inflación y contribuía a la inestabilidad macroeconómica; en que los derechos de propiedad asociados a la presencia de un sector de empresas públicas amplio, desplazan o desalientan a la inversión privada, y que los administradores públicos no se guían por criterios de mercado.

En México resulta claro que la crisis de 1982 puso de manifiesto que el manejo macroeconómico tenía que cambiar, ya que dados los limitados recursos, el gobierno no podía impulsar la economía recurriendo sólo a la inversión pública o al gasto corriente. A la luz de esto, el Estado redefinió su papel en la economía porque virtualmente carecía de opciones<sup>78</sup>.

No obstante, la tesis de que el sector público ha operado en México tan ineficientemente que requiere profundizar todavía más su privatización, tiene que ser evaluada. Particularmente ahora que el modelo neoliberal muestra insuficiencias y que, aun en las visiones conservadoras, existe consenso en torno a la necesidad de un

---

78 El paquete de reformas de mercado incluyó la aceptación del 100% de inversión extranjera en ciertas actividades, liberalización financiera, desregulación de actividades terciarias, entre otros aspectos.

nuevo paradigma macroeconómico que abreve en ambas experiencias, la estatista y la neoliberal<sup>79</sup>.

En la medida en que las entidades públicas han reflejado la salud de la economía nacional y que no había otras alternativas viables de política económica, ha existido una aceptación tácita a la desregulación, elevando así el prestigio del planteamiento neoliberal. Lo anterior no ha permitido explorar otras formas de propiedad social como la propiedad accionaria ni la reestructuración de las empresas públicas como variables de política económica adecuadas a las características de nuestra economía.

La mayoría de las críticas al sector público han surgido de una idealización de la operación de la competencia en los mercados de capital y de bienes que ocurre en el sector privado. Es cierto que las presiones del mercado pueden ser importantes en muchas áreas para elevar la eficiencia, pero no es una condición suficiente para la eficiencia social y gerencial.

Desde el punto de vista de la eficiencia social o de asignación, no se puede calificar el funcionamiento de ningún mercado de producto o capital de ser más o menos eficiente o ineficiente. Tales mercados imponen ciertos parámetros dentro de los cuales las empresas tienen que adaptarse a un mínimo de condiciones, pero aun así su adaptación puede ser eficiente sólo con respecto a ciertas circunstancias.

Una estrategia para lograr mayor eficiencia en el sector público pudiera consistir en establecer formas múltiples de evaluación del

---

79 De la praxis reciente del modelo neoliberal las lecciones aprendidas son: los mercados no tienen por qué ser completamente libres; es necesario mejorar la distribución del ingreso por medios fiscales, pero también aumentando los salarios reales; la mejor fuente de ventajas comparativas dinámicas es la inversión en educación y contar con trabajadores bien capacitados; la prioridad de la intervención del Estado se debe orientar no sólo a políticas sociales distributivas, sino también a las que permitan incrementar productividad, producción y competitividad, y que el crecimiento rápido es imposible, sin un buen desempeño de los mercados y la propiedad privada.

funcionamiento de las empresas, tanto por parte de operadores y clientes, como de instancias públicas, quienes incidirían sobre la empresa a partir de diferentes objetivos y conceptos de eficiencia.

En el nuevo modelo de empresa pública, la administración corporativa no podría gestionar por encima de los distintos intereses, sino que tendría que rendir cuentas de su desempeño en función de distintos parámetros y a diferentes instancias sociales, públicas y privadas. Es cierto que las empresas públicas comúnmente tienen propósitos disímiles y registros contables poco confiables para poder satisfacer esos objetivos.

Ante esto, la privatización pretende superar estas deficiencias invocando un sólo recurso: maximización del nivel de ganancias. Si este criterio no es el apropiado, entonces la opción es hacer un reconocimiento explícito y elucidar los diferentes objetivos, así como establecer mecanismos de evaluación del desempeño de las entidades públicas con respecto a esa diversidad de propósitos.

Si adicionalmente, el Estado permite que las empresas públicas instrumenten políticas de investigación y desarrollo y que sus dinámicas se inserten en una estrategia de crecimiento a largo plazo, el adelgazamiento del sector público tendría que ser más gradual y consistente con un proyecto real y moderno de economía mixta para México.

## **6.2 CONCLUSIONES ESPECIFICAS**

### **6.2.1 Empresa pública**

La crítica neoliberal a la intervención económica del Estado mexicano subrayó, particularmente, que éste disponía de un grupo de

empresas muy amplio, disperso en objetivos e ineficiente microeconómicamente, debido a que tendía a desviarse de los objetivos de desarrollo y eficiencia económica, volviéndose un factor que propiciaba la formación de un sistema de rentas que bajo las presiones corporativas de los grupos de interés y de las coaliciones políticas, obstruían una más eficiente asignación de recursos.

Así el problema de la propiedad de las entidades públicas se posicionó del debate político no sólo en México, sino también en muchos otros países.

Desde la perspectiva neoliberal, la única vía para elevar el desempeño productivo y financiero de estas entidades es la privatización, sin dejar espacio a plantear casuísticamente otras formas de organización productiva que recuperen las críticas objetivas a las industrias nacionalizadas y mejoren su grado de productividad y eficiencia.

En México la consideración de otras formas sociales de producción se ha visto virtualmente cancelada por lo acelerado del proceso desregulatorio y la dimensión apremiante con que la administración federal gestiona al país en su conjunto.

Este proceso ha sido legitimado por la existencia de gran cantidad de empresas estructuralmente deficitarias —que más que unidades productivas, operaban como organismos públicos descentralizados, como el caso de PEMEX que continúa orientado a resolver problemas de caja del país— y el deterioro de las condiciones económicas generales en México.

Desde esta perspectiva, el imperativo de racionalizar el proceso de desregulación, aun cuando éste ya ha avanzado notablemente en el sector público mexicano, se justifica al menos por las siguientes razones (**Ayala Espino, 1993b**):

- a) La inconsistencia de los exámenes comparativos entre la operación de las empresas públicas y las privadas.
- b) Las elusivas ventajas de la empresa privada sobre las pública.

c) La renovada creencia de que la propiedad no tiene nada que ver con la eficiencia gerencial o de asignación y la idealización del mercado para que las empresas arriben a planos superiores de eficiencia.

d) Las evidencias factuales de que la eficiencia microeconómica de las empresas públicas no ha cambiado demasiado con las reformas aplicadas (Cuadro 9).

**CUADRO 9**  
**SECTOR PUBLICO MEXICANO:**  
**INDICADORES PRESUPUESTARIOS Y DE DESEMPEÑO**

INDICADORES	1979-1982	1983-1988
<b>DESEMPEÑO</b>		
Indice Productividad Laboral	226.1	285.5
Indice Productividad Lab.(Exc. PEMEX)	120.4	134.8
Ingresos de Op/Costos de Operación	121.9%	132.7%
Ingreso Neto/Activos Fijos(Exc. PEMEX)	-6.0%	-3.5%
Pago de Intereses/Ingresos de Oper.	16.2%	21.0%
Pago de Int./Ing. de Oper.(Exc. PEMEX)	13.2%	19.6%
<b>PRESUPUESTARIOS</b>		
Déficit	1.0%	-1.7%
Déficit (Exc. PEMEX)	2.9%	2.3%
Déficit Empresa Pública/Déficit Gob.	11.2%	-18.2%
Transferencias/PIB	4.4%	5.9%
Transferencias (Exc. PEMEX)	0.8%	0.7%
Inversión/PIB	7.0%	4.1%
Deuda/PIB	20.4%	21.0%

Fuente: Martín del Campo, A. y Winkler, D. R. Revista de la CEPAL  
No. 46, 1991. (Tomado de Ayala Espino, 1993b)

Quienes pragmáticamente evalúan si una empresa pública se desregula o no, comparando solamente el desempeño de firmas privadas contra aquellas bajo control público, se enfrentan a una fuerte objeción, toda vez que las empresas públicas tienen compromisos más allá que aquellos de producir a bajo costo.



En un grado u otro, éstas empresas tienen una misión pública que cumplir, probablemente mal definida y algunas veces, esto es utilizado como argumento para operar ineficientemente. Por lo tanto, es difícil hacer comparaciones sobre las mismas bases entre ambos tipos de empresa.

Por otro parte, quienes para desregular invocan las razones clásicas por las cuales privatizar las empresas nacionalizadas -que sólo las compañías privadas son capaces de crecer sin endeudamiento externo y se disciplinan financieramente por el mercado; que la intervención económica del Estado en las políticas de crecimiento de sus empresas impide la eficiencia, en tanto que la empresa privada atiende la disciplina del mercado; que la empresa privada es libre de reasignar activos a usos más rentables y de planear a largo plazo sin imperativos políticos cambiantes, y de que solamente la empresa privada es susceptible de elevar la productividad y la competitividad- debieran relativizarlas y ponderarlas a la luz de la rentabilidad general a que contribuyen las entidades públicas y a la medición de su eficiencia desde el punto de vista microeconómico.

Respecto al primer argumento, resulta absurdo que se enfatice sólo el peso del endeudamiento externo de la entidad pública, cuando la contratación de ahorro externo que hace la empresa privada puede tener un efecto similar en los compromisos externos del país, quien los asume en el fondo.

Con relación al segundo, la experiencia internacional demuestra que en la adquisición de disciplina financiera hay que confiar en los procesos contables internos y las sanciones e incentivos que de ella se desprendan, más que depender en este sentido de mecanismos financieros externos de dudosa eficiencia.

El argumento de que el Estado inhibe la eficiencia de sus empresas y que la empresa privada, al estar sujeta a presiones competitivas muestra una mayor eficiencia, es una tesis cuestionada al menos desde dos ángulos: uno, las firmas que el mercado selec-

ciona para sobrevivir en determinado ambiente son aquellas que simplemente cuentan con condiciones favorables para ello, más que por poseer características de eficiencia en el largo plazo y podrían ser incapaces de sobrevivir en ciertos contextos; y dos, no en todos los casos las intervenciones públicas para "no seguir los dictados del mercado" son indeseables.

En relación con el cuarto argumento, la incapacidad de las empresas públicas para movilizar activos de áreas menos eficientes a otras que los son más, es una razón poco válida desde que la autonomía de gestión está cobrando carta de naturalización en el sector público mexicano.

Finalmente, es cierto que la empresa privada brinda más apoyo a la competencia que sus similares en el sector público, pero en el caso mexicano no es éste tampoco el rasgo distintivo. Empresas como PEMEX actúan sobre bases de competitividad desde hace mucho tiempo.

Por otra parte, aun cuando se admitiera que la empresa pública es, en promedio, estructuralmente deficitaria, y que el proceso de nacionalización haya sido anárquico e irracional en casos específicos, no debería conducir necesariamente a pensar que la única solución es la privatización o la reprivatización, dejando de lado la búsqueda de la eficiencia y el orden en el proceso de intervención económica.

El hecho de que las industrias nacionalizadas sean generadoras de pérdidas, no es suficiente para demostrar que ellas no estén minimizando costos o que estén elaborando el nivel de producto inadecuado desde el punto de vista social.

Constituye una falacia pensar que los monopolios naturales pueden sobrevivir como industrias maximizadoras de ganancias y tener un nivel de producción socialmente eficiente mediante una formación de precios sobre bases de costos marginales. Si tales industrias son nacionalizadas para producir en una dimensión cerca-

na al punto socialmente óptimo, es inevitable que estén propensas a operar con pérdidas o de que eventualmente tengan que requerir de subsidios gubernamentales.

En situaciones concretas, más que la alternativa de nacionalización de monopolios naturales, el gobierno pudo haber recurrido a otras formas de regulación. Asimismo, en la diagnosis de causales de nacionalización, el gobierno debió haber previsto la posibilidad de que el sector nacionalizado incurriera en pérdidas. Si la pretensión era que vía subsidios la industria pública estableciera precios cercanos a sus costos marginales, debió haberse considerado que surgirían dos problemas. El primero, que los impuestos previos para financiar el subsidio serían distorsionantes y, el segundo, que la industria perdería eficacia y eficiencia si se partía de la certidumbre que el gobierno absorbería los costos económicos no recuperados por concepto de ingresos.

Por lo tanto, la privatización y algunas de las bondades centrales de ésta, tienen que ser relativizadas a la luz de las siguientes consideraciones:

- La privatización disminuirá los requerimientos financieros del sector público (RFSP) a condición de que la deuda pública y privada de algunas empresas haya estado contabilizada en ese rubro. De otra manera, la venta de activos obscurecerá el nivel real del déficit del sector público.
- La reducción en RFSP podría ciertamente estimular la inversión privada. No obstante, resulta improbable que la transferencia de activos del sector público al sector privado tenga efecto significativo sobre la economía real en el corto plazo; en su caso, tendría un efecto transitorio y fugaz.
- La simple transferencia de propiedad y control sobre activos, no necesariamente se traduce en un incremento en la competencia y la eficiencia. De ahí que la desregulación se convierta en algo necesario, pero no en condición suficiente

para el estímulo de la competencia cuando un monopolio público es privatizado.

- La privatización debe juzgarse con referencia al valor presente del superávit del consumidor y del productor sobre los costos. Los beneficios posibles de la privatización, en forma de transferencia en la propiedad de activos, tendrían que ser derivados de cambios en el producto y en los factores de mercado, los cuales promoverían la eficiencia a través de la competencia.
- La privatización en ciertas industrias o parte de ellas, podría ser descartada por no ser benéfica para los consumidores, lo que implicaría una negociación entre éstos y los productores individuales, conforme el proceso privatizador se extienda al área de las llamadas "mercancías públicas".
- Los beneficios individuales derivados de las transferencias de derechos de propiedad al sector privado, en definitiva, no dependen solamente de los intangibles beneficios de la libertad económica, sino también del valor económico de esos derechos y de su distribución.
- A corto plazo, la política de privatización tiene efectos positivos toda vez que la transferencia de activos públicos al sector privado, o cualquier otra modalidad, fortalece las finanzas públicas y esto es una condición básica para estabilizar macroeconómicamente al país y, a partir de esta base, emprender el crecimiento.
- A largo plazo, sin embargo, para que la privatización contribuya al desarrollo económico, tiene que estar asociada a una política más amplia que induzca la inversión eficiente, la productividad y la competitividad. De otra forma, el impacto de la privatización se neutraliza ante la incapacidad de mantener la estabilidad, elevar la tasa de crecimiento y preservar el nivel de desarrollo.

## 6.2.2 Petróleos Mexicanos

Petróleos Mexicanos es una empresa pública destinada a la producción de bienes y servicios esenciales, sujeta a regulación estatal con el fin de que opere bajo propósitos sociales de desarrollo.

Es decir, PEMEX es una unidad económica con dos dimensiones: interventora directa en la economía a través de la producción de insumos estratégicos a la par con otras entidades con quienes coexiste en un mismo espacio económico; y agente indirecto por su desempeño como variable de política económica del Estado para determinados objetivos de desarrollo.

La alternancia de enfoques en cuanto a cómo alcanzar una combinación óptima de estas dos dimensiones, comercial y social, consolidando un perfil de empresa pública moderna y viable, ya sea desde la administración directa o desde esferas sectoriales más elevadas, explican en gran parte la historia reciente de Petróleos Mexicanos.

La modernización de estructuras administrativas y productivas en la industria petrolera se inscribe en el marco de un proceso más general que involucra al sector paraestatal en su conjunto, el cual tiende a racionalizar el tamaño del sector público en la economía y ajustar el papel de la empresa pública en la nueva concepción de rectoría económica estatal.

En el pasado reciente hubo otros empeños por elevar los niveles de productividad y eficiencia de Petróleos Mexicanos. Sin embargo, dos grandes elementos frustraron los planes de racionalización y consolidación productiva de la empresa:

- Subordinar las políticas modernizadoras a consideraciones de tipo político y a concepciones tradicionales acerca del papel de las empresas públicas, como entidades promoto-

ras del empleo y mecanismo de subsidios vía precios para la acumulación privada de capital y combate a la inflación.

- Generar una atmósfera de riqueza fácil con la ampliación del excedente financiero derivado de las exportaciones petroleras, lo cual no sólo contribuyó a relajar las disciplinas financiera y fiscal del gobierno, sino también afectó al interior de la empresa e hizo que su crecimiento y expansión se tradujera en un proceso anárquico, ineficiente y no exento de corrupción administrativa y sindical en plena "administración de la abundancia".

Por otra parte, el descenso del valor de las exportaciones petroleras y de la inversión pública física en ese sector, así como el repunte de las exportaciones no petroleras, generaron la sensación de que la economía mexicana había roto su dependencia estratégica con respecto al petróleo.

Un análisis más riguroso de la estructura y composición del producto, en cambio, indica que una gran parte del desempeño económico nacional y las expectativas asociadas a él, dependen aún de la evolución de este sector.

La clásica expresión de que ser un país semindustrializado y con petróleo era el mejor de los mundos posibles, continúa teniendo vigencia, pero replantea viejos retos: la habilidad de usar de manera racional los recursos petroleros, esencialmente para inversión futura, de suerte que el agotamiento de un recurso finito sea compensado mediante la creación de activos industriales durables.

En una perspectiva dinámica, el uso de ingreso rentista en el corto plazo, compromete la creación de otras formas de ingreso en el largo plazo.

Si se apela a la Ley de Gresham, "Dinero fácil acaba cualquier oferta", se puede decir que "Riqueza fácil agota al dinero difícil; ingreso rentista consume ingreso productivo, e ingresos petroleros

agotan el ingreso industrial", para rememorar lecciones económicas vigentes.

La falta de una estrategia a largo plazo en la expansión de PEMEX, la escalación de los costos de producción, el precario desempeño económico del país y los cambios estructurales que por el lado de la oferta y la demanda energéticas han tenido lugar en el mundo, han implicado una reducción sensible del excedente petrolero financiero. Lo anterior también limita los márgenes para una modernización en los parámetros arriba mencionados, multiplica riesgos ante la incertidumbre internacional y mantiene a la economía mexicana petrolizada en sus expectativas de crecimiento.

De cualquier manera, la predicción es en el sentido de que el Estado continuará manteniendo la propiedad y el control de Petróleos Mexicanos. Esta es la decisión económica más racional.

Hoy esto es más claro que en el pasado inmediato, en virtud del efecto limitado y temporal —efecto riqueza o ilusión monetaria— de la política de privatización en que se embarcó México y la cual no se ha traducido en una variable para la transformación productiva, sino sólo en factor estabilizador de la economía mexicana.

En este contexto, para que PEMEX se convierta en un agente real de dinamización de su entorno económico y de sus empresas auxiliares, sólo puede darse inscribiendo sus políticas en una estrategia de largo aliento, en las cuales, de forma integral, deliberada y explícita, se plantee la diversificación y fortalecimiento de la empresa.

Petróleos Mexicanos tiene un gran potencial para subcontratar y formar cadenas productivas que contribuyan a lograr un efecto mayor de sus operaciones internas -el Padrón de Contratistas de PEMEX ascendía a 4,895 unidades económicas a diciembre de 1992- y de las inversiones extranjeras que su nueva normatividad permite.

Si en este ámbito actúa con una visión a corto plazo y con los

instrumentos tradicionales para contratar servicios y ejercer su poder de demanda, se corre el riesgo de desaprovechar las potencialidades de articulación productiva con el resto de la economía y de poner en peligro la existencia misma de la micro, pequeña y mediana empresa que gravitan vitalmente en su entorno.

Petróleos Mexicanos tiene que permanecer bajo el comando del Estado por muchas razones. Entre ellas están: el interés histórico de todo Estado moderno por garantizar el control de la nación sobre actividades estratégicas, asegurar la oferta de productos básicos y necesarios, la integración de la planta productiva y la obtención de divisas netas por la vía de exportaciones.

Por otra parte, PEMEX es una empresa pública peculiar. Por su posición en el mercado no compite con los sectores social y privado del país cuando éstos pueden ser eficientes. Además, es la única entidad pública que no recibe transferencias de capital del Gobierno Federal, pero sí la única que sostiene una intensa política de transferencias hacia el resto de la economía mexicana, vía precios de los productos petrolíferos y petroquímicos<sup>80</sup>.

De ahí que el Estado deba mantener la exclusividad y la prioridad de participación en ramas manufactureras estratégicas como la refinación de petróleo y derivados y la de petroquímica básica, que poseen elevados requisitos de inversión, largos plazos de maduración o utilización de tecnologías nuevas o de punta, toda vez que lo habilitan para actuar como promotor del desarrollo nacional y buscar, más que la competencia entre sectores y enfrentar a la competencia internacional.

La necesidad de delinear dicha estrategia en el largo plazo

---

80 Entre 1983 y 1991, PEMEX transfirió un valor por 8,970.8 miles de millones de pesos al resto de la economía, en tanto la entidad no ha recibido ninguna clase de transferencia de operación (apoyo de capital o para pago de pasivo e intereses) por parte del gobierno federal, desde 1979.



está objetivamente determinada, al menos por dos factores interrelacionados:

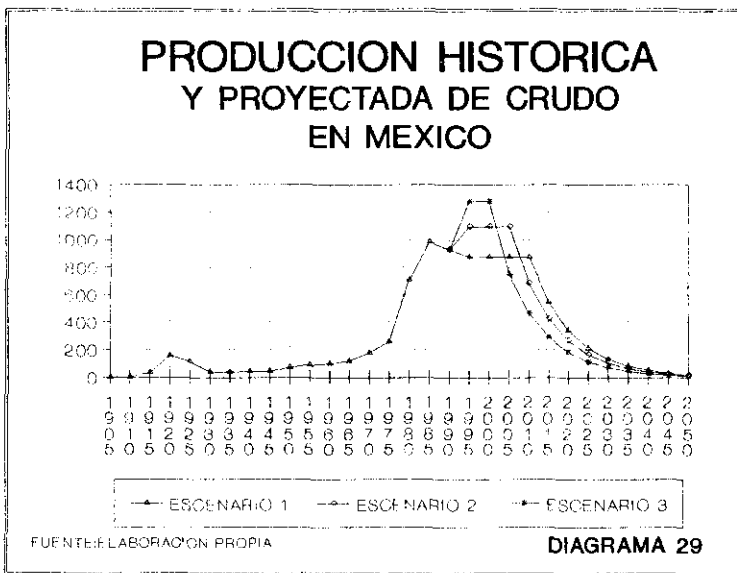
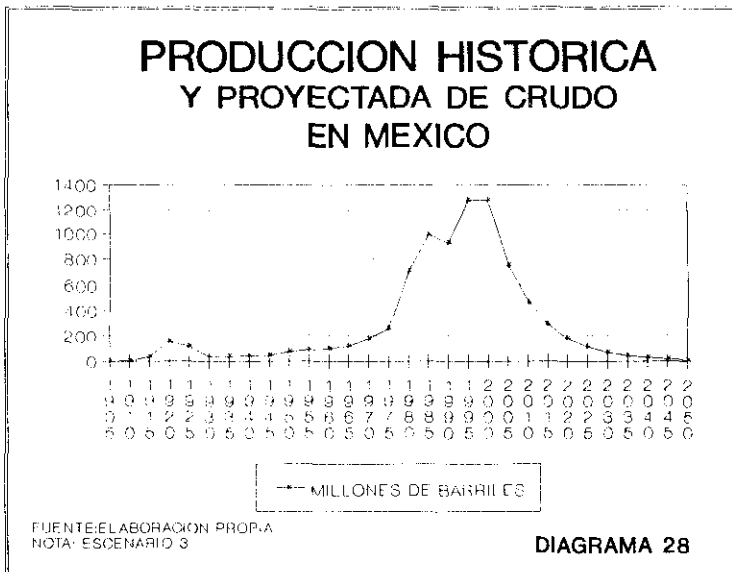
- El nivel de reservas petroleras probadas y previsibles, demanda planear un ritmo de explotación óptima, dada la importancia que poseen para apuntalar el diferido despegue industrial del país<sup>81</sup> (Diagramas 26 al 29).
- Los requerimientos en recursos para financiar los programas de racionalización y fortalecimiento operativo de PEMEX, y el hecho que las actividades de exploración y desarrollo se enfrenten no sólo al problema geológico sino también al problema financiero, plantean la exigencia de ajustar el régimen tributario a que está sujeta la empresa<sup>82</sup>, así como a consolidar un eficiente mercado de capital.

---

81 El escenario 1 supone una declinación de la producción diaria de 2.5 a 2.4 MBD en 1991, nivel que se mantiene hasta el año 2010 donde comenzará a declinar exponencialmente a una tasa del 9%. El escenario 2 supone que la producción diaria se incrementa de 2.5 a 3.0 MBD en 1992 debido a la firma del TLC, después permanece constante hasta el año 2005 y luego declina a una tasa del 9%. El escenario 3 supone que la producción diaria se incrementa de 2.5 a 3.5 MBD en 1993 debido al TLC cuyos nuevos requerimientos de crudo son satisfechos por una ampliación de las capacidades productivas concretadas a través de inversión extranjera, después permanece constante hasta el año 2000, y posteriormente declina a una tasa de 9%.

82 PEMEX anunció a finales de 1992 que se había aprobado una descarga en su régimen tributario hasta del 20% y que esto permitiría financiar una proporción mayor de sus inversiones de capital. No obstante, el realismo político del gobierno se impuso, y decretó en 1993 como año de transición para instrumentar el nuevo esquema fiscal y a condicionar a que al menos ese año, la recaudación fuera igual a la de 1992.





En suma, PEMEX requiere avanzar en los dos grandes objetivos que inspiraron a la expropiación y nacionalización de la industria petrolera mexicana: mantener la autosuficiencia interna de hidrocarburos y el máximo abastecimiento posible de productos petroquímicos necesarios para el progreso y desarrollo del país y lograr que la entidad se convierta en instrumento clave del desarrollo económico e independiente de México.

### 6.2.3 Relaciones intra-industriales en PEMEX

Las reglas del juego económico han cambiado sensiblemente. La competencia es global, la innovación tecnológica es un flujo y los requerimientos de los procesos productivos adelgazados necesitan un insumo laboral flexible. En este ambiente, los sindicatos tradicionales se encuentran en una posición muy débil para satisfacer tanto las necesidades de sus propios agremiados, como las de la administración de las compañías petroleras<sup>83</sup>. Sin embargo, las economías más competitivas (Japón y Alemania) son exitosas también en la combinación de empresas eficientes y un alto grado de sindicalización. Esto sugiere que los sindicatos per se no constituyen un lastre universal y el reto se plantea en términos de definir qué clase de sindicato es congruente con las nuevas realidades de la competencia global.

En la confrontación con sindicatos como el petrolero han primado consideraciones más de índole política que la inducción de un nuevo sindicalismo comprometido productivamente con PEMEX y esto ha provocado que el análisis de otros factores queden al margen. Por ejemplo:

---

83 En el caso de Estados Unidos, hace 20 años el 30% de los trabajadores en el sector privado eran sindicalizados, pero para 1990 la membresía en este sector ha caído a un 12.1% y, si esta tendencia se mantiene, se pronostica que para el año 2000, se reducirá al 5% de la mano de obra ocupada.

a) El Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) es residuo de un etapa industrial ya concluida, al menos en el tiempo. En su momento, encaró el mismo problema que hoy tiene la administración de cómo enfrentar a la feroz competencia imperfecta por los mercados petroleros y de insumos.

Los sindicatos no existen aislados, sino que constituyen parte de un sistema de relaciones industriales, de una red de instituciones administrativas, laborales y de gobierno que florecieron en la etapa de sistemas de producción en masa, basados en mercados masivos, productos estandarizados, mano de obra no calificada y la "administración científica del trabajo".

En la última década, los cambios tecnológicos y económicos han demolido gran parte de estas instituciones obsoletas. Ahora corresponde a empresa y sindicato reformar el sistema que ellos mismos erigieron y viciaron, pero que en su época representó un hito frente a las rigideces del obrero artesanal.

Con el propósito de defender a los trabajadores contra los abusos de la administración científica, los sindicatos industriales, basándose en el beneficio de la experiencia reciente, apoyaron todo lo que fuera en contra de ésta, en particular, apologistaron una rígida separación entre actividades intelectuales y manuales, entre administración y trabajo. Autosegregados de responsabilidades en la toma de decisiones productivas, los sindicatos se orientaron a proteger a los trabajadores de la explotación.

Así, negociaron multitud de clasificaciones laborales, vincularon tasa salarial a empleo, en vez de vincular salarios con habilidades del trabajador y asumieron la antigüedad como principal factor de promoción. El control laboral de los sindicatos dio a éstos un poder negativo para maniar a la administración, pero no un poder positivo para influir en las operaciones.

Densas reglamentaciones produjeron más reglas que, eventualmente, impusieron una camisa de fuerza al sistema de produc-

ción y crearon jerarquías improductivas, tanto en la administración como en las cúpulas sindicales.

b) Los sindicatos no son necesariamente un obstáculo a la competitividad. De hecho en determinadas circunstancias pueden apuntalarla. Esto es así porque en la medida en que las compañías están luchando por definir un nuevo modelo organizativo, el sindicato puede ser colocado en el eje de los esfuerzos de las empresas por mejorar la productividad.

En un mundo donde el éxito en el mercado depende notablemente de la creación de equipos de trabajo flexibles y arraigados en las empresas, los sindicatos pueden ser mecanismos efectivos para integrar a los empleados en el diseño de decisiones gerenciales. Asimismo, la falta de una institución que exprese los intereses y perspectivas de los trabajadores puede bloquear los esfuerzos al cambio. Las economías exitosas en crecimiento en los ochentas, muestran que sindicatos fuertes vuelven a las empresas más competitivas.

c) Para actuar en esta perspectiva, los sindicatos tienen que sujetarse a un proceso de reestructuración en el mismo sentido en que las compañías lo están haciendo. Están obligados a desarrollar una nueva visión en torno a cómo los trabajadores podrían ayudar a modelar las transformaciones tecnológicas y sociales en el propio lugar de trabajo. Es decir, tienen que identificar nuevos puntos donde plantear sus demandas, así como nuevas políticas para mejorar sus propios recursos humanos para que ayuden a reintroducir al trabajo en el nuevo juego económico.

Los sindicatos tienen que estar conscientes de que, ante el impacto de mercados y tecnologías cambiantes, las empresas están urgidas de reestructurarse y abandonar los sistemas de producción masiva para reconvertirse a sistemas manufactureros flexibles con jerarquías más simplificadas, que diluyan las fronteras entre funciones y empleos y alienten la participación en el proceso de trabajo.

Las relaciones industriales, como la naturaleza, rechazan eslabones débiles. Conforme el sindicato tradicional declinó, nuevas instituciones y prácticas tienen que venir al relevo. El ocaso de los sindicatos tradicionales ha generado una brecha en la gobernabilidad que puede conducir a un daño mayor en las relaciones administración-sindicato y a la economía en su conjunto.

## 6.2.4 Política petrolera

Hasta hoy la administración de Petróleos Mexicanos parece haber adoptado un modelo en torno a una concepción pragmática y de corto plazo, sustentada tanto por el gobierno como por sus operarios y que puede considerarse como un asunto de caja o de liquidez.

La relación entre el Estado y PEMEX, más que obedecer a un esquema moderno de empresa pública tendiente a dotarla de autonomía de gestión y de discrecionalidad suficiente para formular una estrategia de crecimiento a largo plazo, responde al trato de un organismo público descentralizado al cual puede el gobierno, recurrentemente, acudir para agenciarse de recursos y, en forma alternativa, apuntalar los agregados monetarios o a reducir la presión de los enormes problemas financieros que aún enfrenta el país.

Entre los factores que mantienen a PEMEX en condiciones financieras precarias, a pesar de los últimos esfuerzos por equilibrar su salud financiera, se encuentra la deliberada política de protección y apoyo concedida a la economía en su conjunto y a la industria manufacturera en particular en forma de subsidios a los precios de combustibles. Lo anterior se fundamenta en la lícita ventaja que un país con abundancia relativa de petróleo asume, para elevar su competitividad externa, pero se carece de un mecanismo para evaluar y controlar el impacto económico que se genera.

La política de precios bajos provocó el deterioro absoluto y relativo en los ingresos de PEMEX, además de una caída de los precios relativos de los productos derivados del petróleo, lo cual, ante costos corrientes y de inversión cada vez más altos, desequilibró estructuralmente a la empresa.

La demanda creciente de hidrocarburos y petroquímicos derivada de esa política de transferencias intersectoriales requirió cuantiosas inversiones, lo que presionó aún más su estructura financiera. La importación de los segundos amplió el efecto negativo en las finanzas de PEMEX y en la cuenta corriente de la balanza de pagos del país e implicó para la empresa un doble subsidio al combinarse un ingreso no percibido y un egreso efectivo.

Si la política de precios subsidiados para la promoción y apoyo al desarrollo se agotó, ello no implica necesariamente que las empresas del sector energético se sometan a un proceso de privatización como la única fórmula de corrección a sus estructuras deficitarias, sino la necesidad de que las políticas de desarrollo e industrialización actuales reorienten el sistema de estímulos a la economía interna, sobre todo el de subsidios vía precios, cuyo empleo es muy delicado.

PEMEX, al igual que la Comisión Federal de Electricidad, necesita urgentemente racionalizar su estructura administrativa, productiva y de comercialización y persistir en la búsqueda de mecanismos económico-administrativos para una acumulación productiva y diversificada del excedente económico generado por sus actividades, así como para alcanzar una integración eficaz y eficiente con su entorno económico y social.

Los procesos de reforma del Estado y la modernización económica del país planteaban la necesidad de una transformación profunda en la empresa pública, tendiente a ajustarla estructuralmente a la luz de las nuevas estrategias. Sin embargo, el trato de organismo público descentralizado indujo una estructura organizativa amorfa y excesiva, traducándose en ineficiencias y en un desperdicio inexcusable de recursos productivos escasos, que sólo hasta



hoy pudo remontarse en virtud del tipo de bien que se extrae y del valor de las materias primas industriales básicas que se producen.

En el pasado reciente, diversos deberes institucionales se convirtieron en objetivos de la empresa<sup>84</sup> que asumió como propias obligaciones y responsabilidades del Estado. La asunción de múltiples objetivos invirtió los términos reales de su misión institucional y volvió difícil evaluar su cumplimiento, así como resolver los conflictos entre ellos.

Plantear objetivos excesivamente diversificados en cualquier empresa pública siempre propiciará que se oculten resultados inadecuados, se incurra en excesos en el otorgamiento de subsidios que descapitalizan a la empresa, se apliquen diversos sistemas de evaluación del desempeño y de contabilidad de resultados, así como la prevalencia de subsidios cruzados entre ramas de actividad.

Esto explica por qué la dinámica de PEMEX ha sido contradictoria, pues involucra propósitos económicos y extraeconómicos, lo cual genera conflictos entre dos de sus objetivos generales. De una parte, la coherencia económica requerida para desempeñar eficientemente su función, y de otra, la lógica gubernamental que exige el cumplimiento de requisitos contables en sus operaciones al tiempo que somete a la empresa pública a múltiples objetivos, las más de las veces vagamente definidos y poco claros, lo que va en detrimento de su viabilidad económica. Además, la mayoría de los obje-

---

84 La misión institucional define a PEMEX como el agente estatal encargado de administrar racionalmente los hidrocarburos y sus propios activos, así como abastecer eficientemente al país con productos petrolíferos, gas natural y materias primas industriales básicas derivadas de los hidrocarburos, así como cumplir con sus obligaciones institucionales con la sociedad, el gobierno, sus trabajadores, sus clientes y sus proveedores.

A partir de los elementos constitutivos de su misión institucional se derivan sus objetivos fundamentales: maximizar el valor económico a largo plazo de las reservas de hidrocarburos y de sus activos; abastecer en calidad, cantidad y costo los productos petrolíferos, gas natural y productos petroquímicos básicos que el país requiera, y consolidar una estructura organizativa que garantice el control efectivo del Estado sobre esta área estratégica de la actividad económica.

tivos no pueden ser cuantificados con criterios de rentabilidad económica y, en otros casos, el tipo de actividad de que se trata dificulta esa evaluación<sup>85</sup>.

Adicionalmente, la división de los procesos de gestión y de responsabilidades al interior de la empresa se tradujo en la proliferación de controles que no llegaron a establecer sistemas efectivos, sino que al reforzarse con normas complementarias desembocaron en el desarrollo de pesadas estructuras supervisoras, cada vez más alejadas de la actividad productiva, tal como hoy se reconoce por la propia administración de PEMEX.

Asimismo, ahora se admite que esto obligó a generar diversos flujos de información de gran dimensión y complejidad que poco aportan al proceso de toma de decisiones. La magnitud de esta problemática se agudiza por el alto grado de integración vertical de las actividades de la empresa.

Las dificultades propias de la coordinación de actividades organizadas en torno a estructuras independientes se traducen en la suboptimización sistemática de procesos, diluyéndose además la responsabilidad entre las diversas áreas que en ellos participan. Todas estas distorsiones también explican la organización extremadamente jerarquizada de su estructura gerencial, asociada al exceso de contratación de personal.

---

85 El paquete de objetivos contradictorios para ser cumplidos por una empresa pública como PEMEX son: crear condiciones favorables a la industrialización; controlar los monopolios; acatar la rectoría estatal; proveer servicios públicos; obtener ganancias para inversión; utilizar eficientemente los recursos; prevenir fracasos en los negocios; generar economías externas; fomentar la formación de cuadros generales y técnicos; aumentar el empleo y la productividad; reducir la desigualdad en la distribución del ingreso; promover el desarrollo regional; estabilizar precios; subsidiar bienes de consumo popular; propiciar la modernización; ahorrar divisas; promover exportaciones; alcanzar el socialismo; contrabalancear el poder de los capitalistas nacionales; aumentar la autosuficiencia en bienes estratégicos; lograr prestigio nacional; fungir como instrumento de política económica; promover la soberanía nacional y fijar límites a las empresas transnacionales.

Actualmente existen siete estratos gerenciales: Dirección General, Subdirección, Coordinación Ejecutiva, Gerencia, Subgerencia, Superintendente General y Superintendente como resultado de la propensión a establecer en el centro administrativo estructuras de supervisión paralelas, duplicando las estructuras operativas existentes.

De ahí que en la perspectiva de superar la serie de deseconomías a escala, que no podían ser frenadas sólo a través de la expansión de las capacidades administrativas, PEMEX ha puesto en marcha un proyecto de reorganización global.

En espíritu, la meta es transitar hacia una nueva estructura organizativa y al cambio de la cultura institucional, que conviertan a PEMEX en una empresa más eficiente, responsable integral de los resultados económicos obtenidos y con una mayor capacidad para responder a los cambios en el entorno global.

Acciones en este sentido no son novedosas, como ya se mencionó. En marzo de 1979 la Oficina de Asesores del Presidente de la República trabajó sobre una fórmula conceptual para el cálculo del excedente petrolero para efectos de contabilidad pública, política fiscal y programación.

Posteriormente, en 1983 se postuló un nuevo modelo de PEMEX, el cual sugería que después de una época de expansión acelerada de las diversas actividades que cubre la empresa, era necesaria una "pausa dinámica" para racionalizar el tamaño de la planta y los procesos internos.

Más recientemente se crearon algunas divisiones, la de Petroquímica y la de Producción Primaria (1990), se adoptaron sistemas de precios de transferencia (1991), se internacionalizaron operaciones, se indexaron precios, se cambiaron enfoques operativos, se transitó de la autosuficiencia a la visión de ventajas comparativas del mercado, etc.

Fue 1986 un año axial en la existencia de Petróleos Mexicanos. La drástica caída de la renta petrolera y la cruda manifestación de la inestabilidad, característica a que ha estado sujeto el mercado petrolero internacional recientemente, precipitaron una cascada de cambios tendientes a generar nuevas bases competitivas en PEMEX, que se ha convertido en una megaempresa con fuertes desventajas a escala, fundamentalmente de carácter administrativo.

No obstante, en el proceso de reestructuración de PEMEX se carece de un plan que dé coherencia y coordinación al nuevo modelo de estructura organizativa en su conjunto, el cual debería incluir cambios sustantivos en la toma de decisiones, la ubicación geográfica de sus actividades, en su misión, objetivos y obligaciones institucionales, así como en las formas y mecanismos que permitan cumplirlas.

## 6.3 PERSPECTIVAS

Como ha sido anotado, Petróleos Mexicanos ha tomado diversas medidas a fin de corregir deficiencias y modernizarse como empresa pública. La pregunta obvia ante esto es si PEMEX ha tomado ya las medidas pertinentes para instaurar una estrategia de largo plazo en su crecimiento.

En esencia, la respuesta es negativa. Ni las condiciones al interior de la empresa, ni las circunstancias en el país permiten que PEMEX implante el nuevo paradigma de producción que sus competidores ya están instrumentando<sup>86</sup>.

---

86 La fusión de dos importantes compañías petroleras estatales de Arabia Saudita, Aramco y Samarec, implica no sólo la creación de la compañía petrolera más grande del mundo, sino también una organización corporativa que se guía por premisas características de un nuevo paradigma de

### 6.3.1 Ambito microeconómico

El desarrollo tecnológico ha cambiado la organización industrial, ha cuestionado los procesos de producción en masa que caracterizaron al Siglo XX y ha conducido a la creación de un nuevo paradigma denominado "producción esbelta", la cual implica una diversidad de nuevas formas de organización dentro y fuera de la empresa. Ello responde a una nueva visión de los trabajadores y de los clientes, que toma en cuenta al medio ambiente y a nuevas formas de entender cómo las tecnologías cambian y se mejoran.

En este contexto, se trata de impulsar la producción mediante una nueva organización, que surge como respuesta al proceso de mecanización —en el cual la masificación y repetición de tareas provocó la pérdida gradual de productividad y el interés del trabajador por la calidad del producto— y busca potenciar al máximo la creatividad humana.

La transición del paradigma de producción masiva al de producción adelgazada, sistematizado por Womack, Jones y Roos destaca, como clave de esta última, a la nueva forma de organización (**Womack, 1991**).

En el marco de esta nueva forma de producción —la cual podría tomar cierto tiempo en instaurarse, tal como sucedió en la transición de la fabricación artesanal a la de masa— y al interior de la empresa, la división del trabajo está regulada mediante equipos que tienen funciones y tareas cruzadas, que promueven que todos asuman responsabilidades y una mayor integración de los procesos.

La información es un elemento clave compartido en su totalidad por trabajadores altamente calificados, que permite mejorar la calidad y una mayor flexibilidad en el sistema productivo. En esta forma, se da menor énfasis a la jerarquía y se promueve la corres-

ponsabilidad, obteniéndose una mayor cooperación entre trabajadores y administración.

Al exterior de la empresa, la producción flexible se orienta a entender y satisfacer las necesidades de los clientes, no a moldearlas o evadirlas como sucedía en la de masa.

Los proveedores y los subcontratistas son parte de un equipo de producción bien informado de los planes corporativos; se estimula que mantengan la competencia técnica y se conceden contratos a largo plazo que faciliten la inversión en capital humano y tecnología. Asimismo, se alienta que se establezcan cerca de las plantas a las que abastecen, con el fin de reducir los costos de transporte y hacer posible "el inventario cero".

De lo anterior se desprende que el aspecto clave de la producción esbelta es la organización y no la tecnología. Lo anterior no equivale a afirmar que esta última no tenga importancia, sino se trata de subrayar que lo importante es la estructura y la administración. En este sentido, la tecnología que interesa es aquella que facilita la administración de la información. Una organización esbelta puede aprovechar mejor estos avances que la producción masiva<sup>87</sup>.

Para que las medidas hoy asumidas en PEMEX pudieran considerarse como avances en la perspectiva de una nueva etapa de industrialización en México (Hill, 1992), por oposición a las características existentes en la era de la producción en masa, se requerirían las siguientes medidas que estimulen la producción esbelta:

a) Que la búsqueda de oportunidades para efectuar sustituciones tecnológicas revolucionarias haya sido reemplazada por un sistema para realizar mejoras continuas e incrementales del producto, del proceso y de todos los aspectos de la operación de la empresa.

---

87 Al respecto, un ejemplo ilustrativo es la introducción de procesos automatizados, los cuales han sido más eficientemente utilizados en la producción esbelta.

Es decir, que los cambios tecnológicos revolucionarios no se subestimen, sino que se ubiquen en un plano diferente y se pugne por la superación cotidiana de las tareas que se venían haciendo para mejorar el producto, los procesos y, por ende, la rentabilidad de las empresas.

En estas circunstancias, los logros de mañana están altamente condicionados por el desempeño de hoy, y esto reemplaza al viejo enfoque donde las mejoras estaban en espera de los grandes descubrimientos.

b) Que las nuevas tecnologías, a diferencia de las anteriores, sean considerablemente más dependientes de avances en el entendimiento científico y en la disponibilidad de información. Es decir, que se exija un mayor acceso a la información y una mejor coordinación de los sistemas en todos los niveles y, de esta forma, se abra la posibilidad de una mayor flexibilidad en la producción que permita cambios frecuentes en los productos.

c) Que la integración de funciones, la descentralización de responsabilidades y la adquisición de poder por parte de los trabajadores, forme redes entre grupos e individuos, y que un mayor número de decisiones se tomen desde abajo en la organización, obligando a una comunicación más frecuente entre los diferentes grupos de trabajo, lo cual no sucedía en las estructuras jerárquicas anteriores. De esta forma, la coordinación evolucionaría de estructuras tradicionales, que van de arriba hacia abajo, hacia estructuras horizontales.

d) Que la competencia frente a otros productores se base menos en el precio y más en la calidad del producto, en el rango de la función de producción, y en los infinitesimales lapsos con que nuevos y mejores productos sean introducidos al mercado. Los costos importan, pero la percepción del valor debería importar más.

Asimismo, que los costos indirectos y de administración tiendan a ser menores que los costos de mano de obra directa en la producción total y que las mejoras se logren agregando mayor valor al

producto final y controlando los costos de administración, de coordinación e información.

e) Que los trabajadores, operarios y directores no se consideren a sí mismos como actores autónomos, sino por el contrario, se vean integrados a un proceso de alianzas estratégicas y coinversiones, tanto a nivel nacional como internacional, y que estas redes no sólo se circunscriban a los proveedores o clientes, sino que también incluyan a los competidores, a las universidades y a los laboratorios de investigación del propio gobierno.

f) Que las inversiones sinérgicas efectuadas en la compañía no sean para minimizar la variación en el precio de sus acciones en el ciclo económico, sino para maximizar las oportunidades de desarrollar nuevos productos en forma más rápida y efectiva.

g) Que los productores busquen satisfacer o anticiparse a las expectativas del consumidor.

h) Que como productores se dependa menos de las materias primas baratas, no porque esto no sea importante, sino debido a que en el proceso de producción se incorpora valor agregado masivo, de forma que los costos o la distribución de materias primas no sean tan determinantes en el éxito de la empresa.

i) Que como productores se incentive a los proveedores a invertir en sus propias plantas, equipo y personal y les den una mayor responsabilidad para que sean técnicamente competentes. Los proveedores no son ajenos al proceso de innovación, sino que deberían participar en el nuevo diseño del producto, por lo que se requiere suscribir contratos a largo plazo para lograr un mayor involucramiento con los mismos, reducir su número y evitar la competencia entre ellos.

j) Que la empresa maneje en su interior una mayor proporción de costos, es decir, internalice los costos que anteriormente se consideraban externos a ella. La disciplina de administrar interna-



mente todos los costos y a la vez tener como objetivo fundamental la calidad, hace prever nuevos tiempos y productos mejores y más baratos, trabajadores más satisfechos y productivos, mejores relaciones con los competidores y con la comunidad, así como con proveedores y clientes. Esto es, una nueva era de bienestar productivo.

### 6.3.2 Ambito macroeconómico

El otro segmento de la pregunta arriba formulada consiste en indagar si la estrategia de desarrollo eminentemente neoliberal instrumentada durante la década de los ochenta, ha sido reemplazada por un nuevo paradigma macroeconómico que atienda los desarrollos inflacionarios y a la vez vele por el crecimiento de la economía. De esta manera se generaría un ambiente que acompasara los cambios en PEMEX, para un mayor aprovechamiento del excedente petrolero.

#### Características del nuevo modelo macroeconómico.

Para muchos el nuevo paradigma de producción es el triunfo inequívoco del mercado y por ello, el Estado debe reducir al mínimo su participación en el área industrial. Algunos van más lejos; un nuevo grupo neoliberal denominado "tecnoglobalistas", argumenta que, en la actual era de industrialización, una nueva red de corporaciones internacionales ni siquiera se verá afectada por lo que los gobiernos decidan hacer y los Estados nacionales se verán frustrados, puesto que las medidas de regulación no afectarán su operación cotidiana. **(Ruiz Durán, 1992).**

En este contexto, los tecnoglobalistas consideran que surgirán entidades gubernamentales globales que tratarán de evitar monopolios en ciertas áreas estratégicas, bien para atender algunas ne-

cesidades de investigación, educación de alta calidad o a los desprotegidos.

Asimismo, existe otra corriente de pensamiento económico que argumenta que el nuevo paradigma requiere una fuerte intervención estatal, sobre todo en los países desarrollados donde habrá industrias claves de las cuales dependa la seguridad nacional. En este sentido, se pronuncian por una intervención que proteja a ciertas industrias estratégicas de la competencia desleal y propicie una adecuada canalización de recursos para su desarrollo.

En realidad las posiciones anteriores no consideran lo esencial de este nuevo paradigma de producción y, por lo tanto, no son capaces de diseñar una nueva política acorde a la industrialización de nuevo tipo que está implícita.

Muchas políticas habrán de ser modificadas en línea con esta nueva forma de producir, especialmente aquellas relacionadas con el desarrollo de los recursos humanos. Esto requiere tener una política clara y definida que permita contar con personal altamente capacitado.

Además, es necesario comprender que aunque la competencia y el mercado son esenciales para el surgimiento de este nuevo paradigma, existirán multitud de fallas en la operación del mercado que exigirán contar con una política de regulación más precisa que en la etapa anterior.

Una de esas áreas será la de información, punto central del nuevo esquema de producción. En países como México, la conciencia pública sobre la diversificación de las fuentes de información es muy baja, y por lo mismo la política al respecto es virtualmente inexistente, ocasionando una mayor concentración de aquélla, del ingreso y del poder.

En este sentido, el fracaso del mercado en esta área es obvio. Sin una política de amplias redes de información, los países en

vías de desarrollo no podrán colocarse en el vértice de este nuevo paradigma y continuarán funcionando sobre las bases anteriores.

Simultáneamente, la política industrial requerirá adaptarse al ritmo de la constante innovación y no puede, por lo mismo, ser regulada por un proceso burocrático como en el pasado. Se requerirá de operarios que entiendan el nuevo ciclo de desarrollo de los productos y la nueva dinámica de generación de tecnologías, así como su transferencia en un esquema de organización horizontal.

En una palabra, se tiene que replantear todo, legalizar el establecimiento de redes de información que interrelacionen a los individuos, a la empresa y los demás eslabones de la cadena productiva.

A la vez, se deben establecer nuevas relaciones laborales. Dado que no existirán los esquemas de subordinación en el trabajo, todos serán parte de una red de producción coordinada y, por lo mismo, se requerirá pensar en un nuevo esquema legal, donde la principal idea sea una superación permanente de los administradores y trabajadores para permitir la innovación constante.

El nuevo esquema de producción requerirá de financiamiento y el Estado nacional tendrá que garantizar estos recursos para crear adecuados niveles de competitividad internacional. Todo esto demandará una política industrial que tenga una visión a largo plazo. El mercado por sí mismo no podrá resolver la infinidad de problemas que se presentarán en esta nueva etapa de industrialización. Se requerirá del liderazgo de una política económica que se adelante a las necesidades de las empresas en la nueva era de industrialización.

Tomando en cuenta el perfil macroeconómico esbozado, la respuesta a la pregunta planteada no es del todo afirmativa en el caso mexicano. Ciertamente se realizaron grandes avances en el último periodo, tendientes a modernizar la intervención económica del Estado. Sin embargo, ha faltado coherencia y consistencia en el

proceso, el cual además, no ha estado exento de los pecados capitales acaecidos en otras experiencias similares. Por lo tanto, se requiere reordenar las políticas asumidas e imaginar nuevas medidas, a fin de que las empresas públicas tengan un marco macroeconómico funcional.

## 6.4 CONSIDERACIONES FINALES

Los indicadores micro y macroeconómicos consultados muestran que existen factores atenuantes del impacto positivo de PEMEX en la economía, y que aún persisten prácticas administrativas obsoletas y de desperdicio de excedente.

Las crisis económicas nunca han sido un factor propicio para adoptar e instrumentar un nuevo modelo organizativo, ni para asignar adecuadamente el excedente económico petrolero que se genera.

Las potenciales economías del nuevo modelo organizativo de PEMEX se han hecho en una época en que reaparecen señales ominosas de las tradicionales fallas estructurales de la economía mexicana.

Ciertamente, la tasa de crecimiento del PIB es más grande que la de la población; ha habido un fortalecimiento de las finanzas públicas; la inflación se ha abatido; la capacidad de exportación se ha fortalecido; existe un flujo de capitales positivo<sup>88</sup> en la balanza de pagos, y los ingresos derivados de la privatización (16,000 millones de dólares entre 1989 y 1992) se aproximan a la meta de los 17,000 millones de dólares trazada por el gobierno.

---

88 A esto ha contribuido el mejoramiento de la estructura tributaria y la elevación de los niveles de captación, la expansión de la base impositiva, la eliminación de diversos subsidios inequitativos y la disminución de los déficit de las empresas públicas en relación con el PIB y como proporción del déficit público.

Todo esto, en su conjunto, ha fortalecido la confianza del sector privado nacional e internacional en dos aspectos: la repatriación de capitales y la reestructuración financiera de las empresas privadas de mayor tamaño.

Sin embargo, son muchas aún las tareas pendientes: crear más empleos en el sector formal, pues no se está absorbiendo el crecimiento anual de la fuerza de trabajo, por lo cual se amplía la informalidad; impulsar la transformación productiva que hasta ahora está estancada<sup>89</sup>, para aminorar el flujo intenso de importaciones. Virtualmente, la economía mexicana se ha terciarizado. Más aún, hay sectores con serios problemas productivos como el textil, el de metálica básica, el editorial y el maderero.

Lo más preocupante es el fuerte déficit de la cuenta corriente (6.5% del PIB, tasa semejante a la existente durante la víspera de la crisis de la deuda latinoamericana, a principios de los ochentas), que pudiera poner en peligro el programa económico, el cual volvió a la tasa cambiaria uno de los soportes principales de la estrategia antiinflacionaria. Por otra parte, el ahorro interno por abajo de los niveles históricos está obligando a las autoridades a recurrir crecientemente al ahorro externo.

Otro factor, quizás aún más preocupante, es que todo esto ocurre en medio de la incertidumbre sobre el Tratado de Libre Comercio, cuya ratificación pudiera a muy corto plazo significar un flujo de capitales que permitiera financiar ese déficit externo, y del agotamiento del efecto riqueza que temporalmente generó el programa de desincorporación de entidades públicas, al cual se vincularon expectativas de estabilización y crecimiento de la actividad económica nacional.

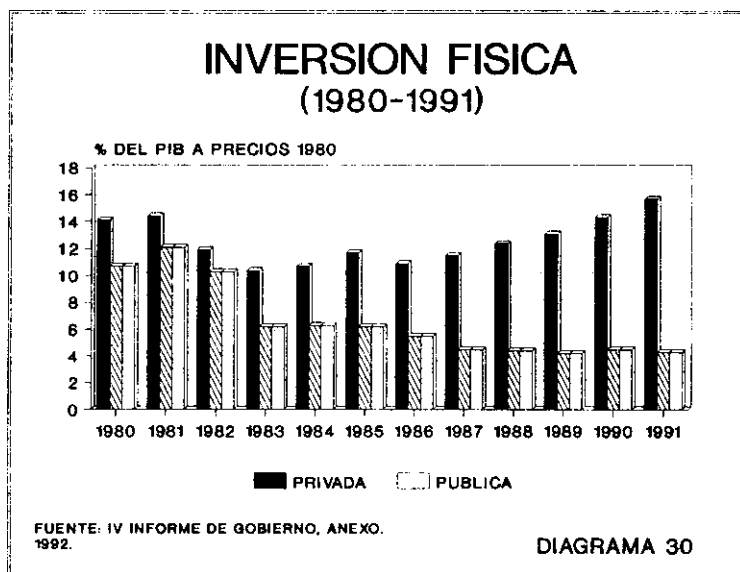
---

89 El crecimiento de las manufacturas y de la construcción ha sido precario, en tanto que el de la minería casi nulo, y el de la agricultura francamente negativo, durante 1992.

Este último aspecto es sumamente interesante, ya que permite constatar las limitaciones que tienen las reformas al sector público por sí solas para elevar la productividad y la competitividad de la economía mexicana.

Dada la débil reacción de los otros agentes económicos que se esperaba comandarían la inversión productiva, el impacto positivo de las reformas económicas tiende a perder efectividad y se observa más claramente el *quid pro quo* entre cambio estructural y estabilización, resuelto en detrimento del primero.

Asimismo, las posibilidades para atraer un flujo permanente y creciente de capitales y ahorro externo más allá de las tasas históricas, que permita incrementar la tasa de acumulación y el crecimiento a pesar de la sensible declinación de la tasa de ahorro interno, se ven disminuidas por la radical reducción del tamaño del sector público, que merma la capacidad estatal de intervención directa (Diagrama 30).



**CUADRO 10**  
**INDICADORES DEL SECTOR PUBLICO MEXICANO**  
**(Como % del PIB)**

CONCEPTO	1980	1991
Déficit Operacional	3.6	2.5
Inversión	10.7	4.5
Ahorro	7.1	7.0
Ahorro Externo	4.1	0.8
Ahorro Interno	3.0	6.2
Consumo	10.0	8.1
Endeudamiento Interno	0.5	-0.8
Endeudamiento Externo	3.5	1.0

Fuente: Macroasesoría Económica, 1993.

Los indicadores mostrados en el Cuadro 10 no son del todo satisfactorios. La mejoría en las finanzas públicas se ha sustentado principalmente en la contracción de la inversión pública y de los salarios reales de los trabajadores del Estado. El abatimiento del déficit del sector estatal responde a la caída de la inversión y de los gastos de capital, y a que la disminución de la producción de bienes y servicios ha afectado el nivel de los ahorros privados<sup>90</sup>.

La reforma económica ha sido eficaz en alcanzar la estabilización y en fortalecer la cuenta de capital de la balanza de pagos, a través de los activos financieros que el sector privado ha reingresado para adquirir las empresas públicas en venta. Sin embargo, ha sido insuficiente para recuperar el crecimiento económico y garantizar el flujo necesario de capitales externos para apoyar la formación de capitales nacionales.

---

<sup>90</sup> El repliegue del Estado en el ámbito de la oferta de servicios tales como la salud, educación, transporte, entre otros, impacta adversamente al ingreso familiar y la distribución del ingreso.

Las insuficiencias claras de la estrategia de desarrollo neoliberal no son una razón concluyente para abogar por el retorno de las estrategias sustitutivas de importaciones y de las políticas intervencionistas a ultranza. Más bien, esas contradicciones del modelo indican que se requiere una renovada participación del Estado, aunque con una orientación y calidad diferentes a la del pasado.

Como de la propia investigación se infiere, esto no pone en peligro a PEMEX como entidad bajo control y propiedad del Estado, pero sí limita su dimensión de variable de política económica, la coloca en riesgo de continuar siendo manejada como organismo público descentralizado para resolver problemas de liquidez y debilita su viabilidad productiva en el futuro cercano.

A corto plazo, Petróleos Mexicanos requiere sujetar sus operaciones a estrictos criterios de eficiencia y rentabilidad, a fin de cumplir la alta responsabilidad que le demanda la sociedad. A largo plazo, sin embargo, no bastan las economías que en materia administrativa son factibles bajo un modelo de organización corporativa y el uso generalizado de la informática.

Para cumplir la misión institucional de la empresa se requiere que en el ámbito técnico-productivo se reanuden los programas de mantenimiento e inversiones que garanticen su estabilidad operativa, la mejora continua de los procesos productivos, la investigación tecnológica y el desarrollo de nuevos y mejores productos para responder también a los retos de la apertura comercial.

Si México ha aceptado el reto de la interdependencia económica, está obligado a mantener su capacidad de negociación ante la política económica internacional.

Esto sólo es posible protegiendo sectores estratégicos de la economía mexicana que son clave para lograr una posición mejor que aquella ofrecida por un punto de vista estático: el principio de ventajas comparativas. Tal protección permite negociar un mejor tipo de transferencia tecnológica y el establecimiento de un sistema



de incentivos, a fin de inducir internamente la asignación de recursos de los sectores público y privado a una producción de bienes y servicios más diversificada y con mayor valor agregado.

Si por circunstancias nacionales y externas, el esfuerzo del gasto público ha sido insuficiente para coadyuvar a la obtención de metas de crecimiento económico, empleo, control inflacionario y distribución del ingreso, éste continúa siendo uno de los instrumentos para estimular y orientar el crecimiento de México, y las empresas paraestatales resultan los medios adecuados para dirigir y fomentar al desarrollo industrial.

La empresa pública mexicana ha sido capaz de aumentar la formación bruta fija de capital; afectar la composición sectorial de la producción reforzando los efectos sobre la integración nacional del aparato productivo; emplear el capital en las áreas más necesitadas; generar un mayor número de empleos y elevar la productividad global del sistema.

En esta tesitura, empresas como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad (CFE) se vuelven símbolos tangibles de soberanía y autonomía nacional, entendidas éstas no sólo como el derecho, sino como la habilidad de comandar una política económica en concordancia con los grandes intereses del pueblo mexicano.