

# INTRODUCCION

La perspectiva del mercado predomina en la estrategia de desarrollo y uno de los temas de debate es el efecto del tamaño del sector público sobre el desempeño macroeconómico. Al Estado se le adjudica un impacto adverso sobre la eficiencia y la productividad. Se argumenta que las actividades gubernamentales, generalmente, conducen a la ineficiencia, que las regulaciones excesivas incrementan los costos sociales y que los subsidios y transferencias contenidos en las políticas fiscal y monetaria tienden a distorsionar la eficiencia y la competitividad de cualquier economía.

México no podía sustraerse a este nuevo enfoque de desarrollo económico y ha avanzado en la formulación de una política que prioriza la estabilización y la internacionalización económica.

Una vez que los procesos de reestructuración financiera y otros ajustes menores durante los ochenta se mostraron inocuos en la corrección del estancamiento productivo, persistiendo la abrumadora presión de la deuda externa, la caída de la inversión inter-

na, del ingreso real per cápita, de la generación de empleo y de los estándares de vida, el gobierno se convenció de que la solución a las fallas estructurales sería una reorganización de la economía a largo plazo.

Sin embargo, dadas las circunstancias en las que se opera el proceso de reforma económica en México, los partidarios del mercado han perdido la dimensión de las dificultades políticas que enfrentaría México si se abolieran los controles de precios, se vendieran todas las empresas públicas y se redujeran los apoyos de fortalecimiento al ingreso.

Entusiasmado por la ilusión monetaria en que se traduce transitoriamente la política de privatización y la estabilidad macroeconómica básica, el librecambismo sometió a una desmesurada crítica a la intervención económica del Estado, olvidando que las experiencias exitosas de crecimiento de las economías del sudeste asiático, por ejemplo, han sido conducidas por Estados fuertes, al margen de esquemas *laissez-faire*.

PEMEX es una entidad pública cuya importancia estratégica es inobjetable no sólo por su contribución al nivel de desarrollo económico alcanzado, sino también por las posibilidades que encierra para la industrialización futura del país. Empero, lo que no está a salvo de duda razonable, es la operación eficiente de PEMEX, toda vez que su crecimiento a partir de la nacionalización se sustentó en un modelo energético expansionista que incurrió en graves ineficiencias.

La privatización de una entidad pública cualquiera requiere de una evaluación microeconómica. En PEMEX esta es una tarea compleja y difícil, dado que sus compromisos van desde alcanzar objetivos políticos y satisfacer obligaciones sociales, hasta funcionar en forma óptima, en el marco de una economía de mercado y en pro de la máxima contribución al desarrollo nacional.

Los problemas de administración y de carácter técnico-productivo en PEMEX han obedecido precisamente a la falta de claridad en esa estructura de objetivos, lo cual genera conflictos intraorganizacionales. Las obligaciones sociales y políticas encomendadas, al ser opuestas, *strictu sensu*, a la gestión técnica y eficiente de los recursos, han servido de argumento recurrente para un pobre desempeño.

La distinción confusa entre administración y operación, por un lado, y las consideraciones estratégicas y políticas por otro, ocasionan problemas financieros, pérdida relativa de la autonomía gerencial requerida para la operatividad comercial y que los directivos actúen más como administradores burocratizados que como empresarios.

PEMEX ha podido desarrollar cierto grado de autonomía gerencial en virtud de la rotación de los funcionarios de gobierno, y de que éstos carecen, relativamente, de capacidad ministerial para el control de la organización. No obstante, la entidad es dependiente del gobierno en planes de gasto e inversión. Aun teniendo la capacidad de generar utilidades, el tamaño de la ganancia depende del precio administrado del petróleo crudo y del control central.

La autonomía financiera en PEMEX es más limitada que la operativa, y la única forma de evaluar la eficiencia de una empresa es a través del éxito financiero y operativo alcanzados.

Esta situación ha conducido a un segmento de la administración de PEMEX -aquel que siempre ha estado más interesado en desarrollar una capacidad gerencial de compañía privada, que en ser gerentes públicos eficientes- a colócar a la reprivatización de la entidad como el único recurso para lograr realmente un modelo de empresa petrolera.

Ciertamente existen problemáticas irresolubles en PEMEX, como en toda empresa pública. En compañías petroleras privadas la administración define propiedad, planeación estratégica y opera-

ción, en tanto que en las estatales el gobierno asume los roles de planeación estratégica y de operación. Esto no debería ser en sí mismo un maleficio, siempre y cuando los operarios ministeriales y empresariales sepan distinguir lo que es una empresa pública como PEMEX, su misión, obligaciones y responsabilidades y la naturaleza económica del bien que extraen, industrializan y comercian.

No obstante las razones expuestas y de que en otras partes del mundo los procesos de reforma económica comenzaron a replantearse, a partir de 1989 el proceso de apertura de la economía mexicana se tornó más intenso, se alentó a la inversión extranjera y se fomentaron las exportaciones no petroleras; se reformaron las políticas de importación; se redujo el tamaño del sector paraestatal a través de un mayor número de privatizaciones y recorte del gasto público como proporción del PIB, todo ello como parte de una reforma económica más profunda que aquella concebida en los ochentas.

Así, el consenso oficial actual es que la desregulación y la privatización son los instrumentos claves para reestructurar la economía y promover el crecimiento. De ahí que la revisión de las funciones regulatorias estatales sea la piedra angular del programa de modernización económica, y se considere vital un nuevo sistema de reglas claras y leyes transparentes como incentivos a los inversionistas extranjeros.

Inspirados en la premisa de que las regulaciones excesivas y obsoletas son la causa principal del uso ineficiente de los recursos económicos en México, el mandato oficial ha consistido en simplificar las reglas del juego, volviéndolas menos rígidas y de menor cobertura, para ceder más espacios a la iniciativa privada y a la competencia.

Asimismo, se han decretado medidas desregulatorias en la mayoría de las áreas de la economía, entre ellas el sistema financiero, seguros, agricultura, pesca, industria petroquímica, refinación de petróleo, telecomunicaciones, en algunos productos como azúcar, cacao, café, etc., en tanto que en el marco del programa de pri-

vatización, se ha emprendido un radical proceso de desincorporación de empresas del sector público con el propósito de inducir la inversión privada nacional y extranjera.

En este año, 1993, el proceso de desincorporación está prácticamente concluido en muchas actividades donde el Estado había tenido una fuerte presencia. Aunque este proceso ha incidido sobre entidades que no tenían un carácter estratégico ni prioritario para la rectoría económica estatal, lo cierto es que también han sido afectadas entidades cuyos propósitos habían estado considerados como fundamentales para el desarrollo del país. Esto es, empresas públicas cuyos propósitos originales fueron impulsar el desarrollo agropecuario, cooperativo y el abastecimiento de productos básicos, así como aquellas consideradas esenciales y fuera del alcance del sector privado dada su magnitud, larga maduración y baja rentabilidad. Estas últimas se formaron como producto de la expropiación y la nacionalización, rescatando de manos extranjeras recursos naturales básicos y colocando bajo el control directo del Estado a ramas estratégicas para el desarrollo.

Con todo, no preocupa tanto la indiscriminada crítica a la empresa pública como instrumento de intervención económica del Estado y la invocación de nuevos dogmas librecambistas, sino que, debido al escaso éxito de la actual política macroeconómica en el plano del crecimiento, empresas como PEMEX, con un papel preponderante en la operación de la economía mexicana y sobre la cual se puede articular un nuevo proyecto de industrialización nacional, vean limitada su función motora de crecimiento.

En el vértice de esta problemática, el presente trabajo analiza la evolución específica en los últimos años, de aquellos indicadores que miden la presencia de PEMEX en el gasto público, la producción y la inversión, para ofrecer una aproximación al grado de influencia que ejerce en el desempeño de las diferentes variables económicas del país, así como la viabilidad que posee para cumplir ese estratégico papel en su status actual de empresa pública.

Las hipótesis centrales de esta investigación son:

**Primera**, que el problema de eficiencia en PEMEX no debe ser considerado como un axioma en sí mismo, aislado del contexto operativo del sector público en su conjunto. Cuando existen ineficiencias en PEMEX y en el sector público en general, son resultado de estructuras inadecuadas y, por lo tanto, pueden ser susceptibles de corrección. El supuesto de la mayor eficiencia atribuido a la empresa privada no tiene validez universal, debiendo ésta ser analizada casuísticamente.

**Segunda**, que el crecimiento de PEMEX no se ha ajustado esencialmente a sus propias restricciones operativas, sino que ha respondido a impulsos diferentes y contradictorios, provenientes de las distintas modalidades que asumió la estrategia de desarrollo expresada en grandes objetivos nacionales y la búsqueda de congruencia, a toda costa, de diferentes instrumentos de política económica en torno a ellos.

**Tercera**, que PEMEX no está siendo regulado por un Plan Estratégico, sino por Programas Operativos sobre bases sexenales, en el mejor de los casos, los cuales pueden ser ajustados en función de los virajes de la estrategia de desarrollo, colocando en grave riesgo la infraestructura productiva petrolera y cancelando su viabilidad a largo plazo.

**Cuarta**, que al mantenerse la precaria estabilidad macroeconómica característica de la vieja estrategia de desarrollo (deuda externa, transferencia masiva e indiscriminada del excedente económico general, déficit fiscal desmesurado,) y demorarse la adopción e instrumentación de un nuevo modelo, se provocó que el boom petrolero tuviera un efecto estabilizador efímero, propiciara temporalmente el crecimiento económico, pero fracasara en una mejor asignación de recursos y en la promoción de un rápido y sano cambio estructural de la economía mexicana.

**Quinta**, que la proporción de excedente petrolero orientado a

convertir en fuente permanente de riqueza a un activo físico no renovable, como son los hidrocarburos, falló en este propósito al ser canalizado a través de un sector público estructuralmente ineficiente y de un sector privado débilmente competitivo.

**Sexta**, que dados esos rasgos estructurales de la economía mexicana, el "síndrome de economía petrolera", aunque mostró las características comunes a todo fenómeno de esta naturaleza -rápida inflación, sobrevaluación del tipo de cambio, rezago de las actividades económicas no petroleras, petrolización del Producto Interno Bruto (PIB), de las finanzas públicas y del comercio exterior del país- tuvo sus especificidades en México: el efecto fue tardío, fugaz e insuficiente en la dimensión económica directa.

**Séptima**, que en la medida en que no se ha logrado una verdadera transformación productiva de la economía mexicana, persiste una sensible importancia del petróleo en la evolución de las variables económicas fundamentales y en las expectativas de comportamiento de las mismas.

**Octava**, que el proyecto de modernización planteado por PEMEX, inducido por condiciones internas y externas, sólo podía hacerse mediante un alejamiento de las tareas sustantivas como empresa pública y la redefinición neoliberal de PEMEX en función casi sólo del segmento comercial y de su objetivo económico.

Para la validación de estas hipótesis, metodológicamente se propone un plan de trabajo en el cual se requiere dilucidar tres aspectos funcionales al propósito principal de esta investigación:

(i) Identificar los alcances y limitaciones del proceso general de desincorporación que se propuso el gobierno para incrementar la eficiencia en el cumplimiento de las funciones estatales y elevar el grado de competitividad internacional de la economía mexicana, a fin de sustentar la inviabilidad de instrumentar políticas de privatización radicales en los ámbitos estratégicos de PEMEX, como el de la exploración y producción del crudo.

La agudización de los desequilibrios macroeconómicos, la crisis de la deuda externa y el estancamiento productivo en la década de los ochenta, se atribuyeron, primero, a la política de industrialización sustitutiva de importaciones y, más tarde, al papel del propio Estado.

En la crítica neoliberal contra la intervención económica estatal, se afirmó que el Estado tenía un sector de empresas muy grande, disperso en sus objetivos e ineficiente microeconómicamente, convirtiéndose en un factor que propicia la formación de un sistema de "rentas" que bajo las presiones corporativas de los grupos de interés y de las coaliciones políticas, obstruyen una asignación más eficiente de los recursos.

De ahí que el primer aspecto que se plantea en el **Capítulo I** sea abordar el tema de la empresa pública, sus potencialidades y restricciones, e indagar si ésta ha llegado a un punto sin retorno que imponía la desregulación y su expresión más contundente, la privatización, como única alternativa en el caso concreto de PEMEX.

(ii) Contribuir a la evaluación sobre el deterioro productivo a que conducía la falta de planeación estratégica de Petróleos Mexicanos.

En esta perspectiva, en el **Capítulo II** se hace un análisis de largo plazo de las variables económicas fundamentales de la industria petrolera, tendiente a evaluar sus economías de escala técnicas y administrativas y, sobre esta base, no sólo sustentar la necesidad de un nuevo modelo normativo y operativo de PEMEX, sino estimar los márgenes de tiempo para instrumentarlo.

(iii) Aplicar el enfoque de Economía Petrolera, a fin de determinar el grado de petrolización de la economía mexicana, así como las razones técnicas por las que se esteriliza y se está desperdiçando la renta económica petrolera.

◀ Generalmente, un país exportador de petróleo espera, con la renta obtenida, acelerar el crecimiento económico y promover un sano cambio estructural. Sin embargo, se genera una presión política en la disputa por la renta, con su aval se tiende a incrementar el endeudamiento externo y se establecen patrones de consumo e inversión inviables en el largo plazo. Si la asignación productiva de recursos vía empresa pública tuviera lugar, la rentabilidad de PEMEX se vería condicionada por el tipo de desempeño macroeconómico, el periodo de duración del auge y la estabilidad de los ingresos capturados.

De ahí que el propósito en los **Capítulos III y IV** sea analizar el tercer elemento con base en la evolución inmediata de la economía mexicana. Esto es, conocer si la planta productiva estaba lo suficientemente integrada y dinamizada para absorber con eficiencia un determinado monto de riqueza social transferida del sector externo a nuestro país y, a la vez, evaluar si la dimensión de política económica debería incorporarse al nuevo modelo de empresa petrolera estatal que se propone.

Guiada por estas presunciones y recursos metodológicos, la misión se encamina a plantear en el **Capítulo V**, un nuevo modelo de empresa petrolera estatal para el caso mexicano y proponer guías para su instrumentación; aportar una estimación cuantitativa de los costos con que PEMEX opera, con base en indicadores elementales de la explotación primaria del crudo mexicano; presentar indicadores básicos de desempeño a corto plazo de esta entidad, así como contribuir a la economía del petróleo en México en aspectos que son comunes a toda compañía petrolera nacionalizada.

Por el significado económico del petróleo, las características técnicas de su producción y la estructura de los mercados a que concurre, se plantea la necesidad de que México formule un nuevo modelo de empresa petrolera, que racionalice su tamaño, haga eficiente su organización y redefina los objetivos de PEMEX. En el eje de la reestructuración tiene que prevalecer la eficiencia económica en sus operaciones, a fin de impulsar la industrialización de Méxi-

co, ya sea mediante sus propios recursos productivos o la concertación de esfuerzos con otras entidades sociales, públicas y privadas.

Los clásicos compromisos de empleo, distribución del ingreso, desarrollo regional y de autosuficiencia petrolera a toda costa (sin considerar el precio internacional del crudo o la administración eficiente del recurso) tienen que ser replanteados. Existen mejores instrumentos de política económica para alcanzar tales objetivos que aquellos ofrecidos por la dinámica de una sola empresa pública.

El desempeño eficaz y eficiente de PEMEX estará dado en el futuro, tanto por la forma en que el gobierno descentralice funciones a los administradores, como por la forma en que sean reguladas las relaciones entre ambos.

Finalmente, en las conclusiones plasmadas en el **Capítulo VI**, se reconoce que en un proceso de reforma económica del Estado, guiado por él mismo, el propósito debe ser alcanzar una mayor diferenciación entre el Estado y sus agentes, entre las funciones de autoridad y las de administración, todo lo cual tiene que involucrar fronteras mejor definidas y más eficientes entre el poder ejecutivo y la empresa estatal.

Lo anterior hará posible distinguir con mayor claridad entre objetivos y obligaciones y establecer una relación jerárquica explícita entre los mismos. Contar con objetivos institucionales precisos hace viable la autonomía de gestión, pues permite evaluar resultados y asignar responsabilidades. Además, la relación explícita entre objetivos y obligaciones permite delimitar con mayor claridad los cometidos que constituyen una responsabilidad directa de la empresa estatal y aquellos que corresponden a diversos órganos del poder ejecutivo.

La modernización de la industria petrolera forma parte de un proceso más amplio, que postula una nueva concepción de la rectoría estatal, entre cuyos objetivos se encuentran la racionalización

del sector público en la economía y el ajuste del papel de la empresa pública.

En el marco de esta nueva estrategia de desarrollo, el petróleo ha sido revalidado como una de las principales riquezas para remontar la crisis y recuperar la capacidad de crecimiento. Esto no es casual, PEMEX es una de las empresas públicas puntales que durante el presente siglo han contribuido al desarrollo del país y que, a pesar de las ineficiencias y la corrupción que primaron durante el auge, puede adaptarse como punta de lanza en el proceso de internacionalización de la planta productiva que como vía de industrialización ha adoptado el gobierno mexicano.

Sin embargo, el ambiente en torno a este tipo de empresas está preñado de riesgos e incertidumbres. Uno de los mayores riesgos, hay que reiterarlo, emana del éxito o el fracaso de las políticas de la estrategia neoliberal de desarrollo, la cual está comprometida a demostrar la inviabilidad factual de la antigua estrategia estatista. Otro más trivial, pero no por ello despreciable, es la posesión de significativas reservas petroleras frente a la tradicional política de los Estados Unidos por asegurar el abasto de materias primas básicas a largo plazo para su economía.

La tesis más importante a que se arriba en el presente trabajo, es que en la fase actual del desarrollo del país, es necesario fortalecer a la empresa pública, en general, para que ésta pueda cumplir con las tareas que le han sido encomendadas. La rectoría del Estado en el desarrollo nacional exige empresas estatales modernas y eficientes en áreas estratégicas y prioritarias.

El sector paraestatal mexicano enfrenta fuertes problemas operativos y, al margen del proceso de privatización, en su agenda de necesidades impostergables deberían estar los siguientes propósitos:

- Elevar la eficiencia general del sector público en términos

productivos, financieros, administrativos, de asignación de recursos y de competitividad.

- Mejorar las formas de gestión, control y planeación de las actividades públicas, concentrando la acción estatal en áreas estratégicas (de largo plazo y promotoras del cambio estructural).
- Apoyar los programas de saneamiento y fortalecimiento de las finanzas públicas por medios directos e indirectos tales como la venta de activos productivos o el sistema fiscal.
- Abrir un espacio de competencia con el sector privado.
- Disminuir las presiones de los grupos sociales corporativos sobre el Estado.

Para ser un eficaz instrumento de acción estatal, la empresa pública debe contar con identidad y autonomía propias. Su utilidad social dependerá del éxito con que se logre armonizar los objetivos de empresa con los del gobierno.

En el caso de PEMEX, la modernización verdadera implica concentrar los esfuerzos del organismo en torno a objetivos económicos precisos y mensurables. La claridad de propósitos permitirá delimitar las obligaciones del gobierno y las de la empresa.

El gobierno mexicano tiene que definir en forma explícita los objetivos sociales que PEMEX deba adoptar y cuantificar los costos asociados a cada uno de ellos. Esto evitaría la tentación de abarcar objetivos múltiples que puedan ocultar resultados inadecuados y, de esta forma, se limitarían también los excesos incurridos en el otorgamiento de subsidios o en la descapitalización de la empresa.

En cualquier caso, es imprescindible que PEMEX se oriente a la obtención de beneficios y que sea el propio gobierno el que utilice parte de dichas utilidades para los fines de carácter social selec-

cionados. Esto daría transparencia a la distribución de la renta económica del petróleo entre el gobierno, la empresa, sus trabajadores, las empresas privadas y los consumidores finales de los productos petroleros. Así PEMEX cumplirá con sus obligaciones de rendir al Estado y a la sociedad cuentas claras sobre la administración de un patrimonio propiedad inalienable de la nación.

Asimismo, ante la insoslayable internacionalización de PEMEX, se tiene que tomar en cuenta la experiencia de la industria petrolera mundial, la cual a fin de elevar los estándares de competitividad y eficiencia económica que demandan las nuevas condiciones de los mercados petrolero y financiero, tuvo que emprender un proceso de privatización cuyas modalidades han consistido en la desregulación financiera total y la transferencia de activos públicos al sector privado, así como la adopción de modelos organizativos más flexibles.

Sin embargo, en la actividad petrolera no hay recetas universales, debido a la diversidad de actores y complejidad del mercado petrolero internacional. De ahí que, a causa de la volatilidad de precios, las restricciones de crédito en los mercados de capital acentuadas por el riesgo geológico, la escalación de costos de producción, transporte y transformación industrial, PEMEX requiere diseñar una política de crecimiento que le permita una inserción eficiente en el nuevo ambiente económico mundial, con costos que mantengan niveles de renta aceptables, a fin de financiar sus operaciones y apoyar a nuestra economía.

La base para impulsar el proceso de modernización de Petróleos Mexicanos la constituye la revalidación de la entidad como empresa pública estratégica prioritaria y, por ende, bajo el control y propiedad del Estado.