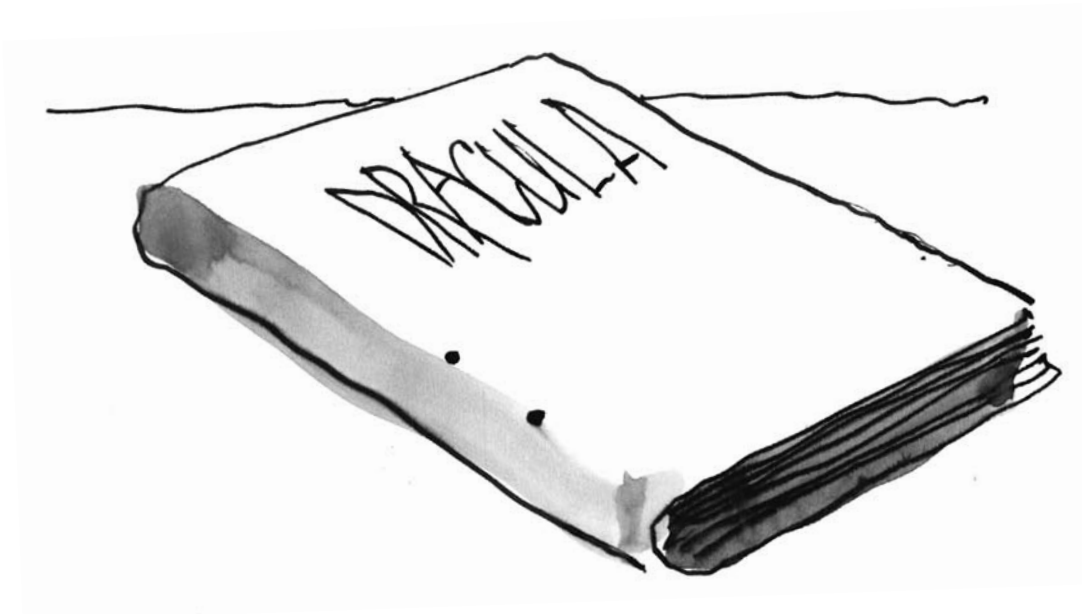


## Crisis, soberanía y petróleo en México

*Agustín Espinosa Olmedo*



*La argumentación a favor y en contra de la inversión privada en la industria petrolera mexicana ha debido incluir el debate respecto de las fronteras de la soberanía mexicana, proveniente de la ideología nacionalista desarrollada durante la pos revolución e impulsada fundamentalmente durante la administración presidencial cardenista. Interpretaciones de dicha ideología han representado una suerte de tara para los tomadores de decisiones quienes, sostiene el autor, sustraen el concepto de soberanía de sus bases históricas, fundamentalmente diferentes a las vividas en el año en que fue publicado el artículo en cuestión, 1995, y en el que la población padeció una de las más severas crisis económicas. Ofrecemos al lector las siguientes argumentaciones con el objetivo de retroalimentar el debate en torno a un tema que, semejante al de la reforma laboral, polariza política y socialmente a los actores involucrados.*

La emergencia del nuevo ciclo de crisis económica que México enfrenta desde la tercera semana de 1994 ha colocado al petróleo, de nueva cuenta, en el centro del debate sobre las políticas de desarrollo económico y de manejo de las relaciones exteriores del país. Este hecho obliga a plantear una vez más el problema del papel de una industria tan importante como ésta en México.

El debate no es nuevo, se adentra en gran medida en el origen mismo de la noción de lo nacional mexicano desarrollado en el primer tercio del presente siglo. Esta noción emerge como resultado del programa ideológico-político con el que la administración de Lázaro Cárdenas (1934-1940) se identifica. En ella, no obstante los rasgos de un nacionalismo exacerbado de retórica socializante, uno de los valores centrales fue el del fortalecimiento del

Estado como *protagonista* del desarrollo nacional y al petróleo propiedad del Estado como el eje de ese proceso, en la medida en que se trataba de impulsar una política de industrialización que, acorde con los tiempos, necesitaba en primera instancia de la energía contenida en los hidrocarburos.

En cualquiera de los casos y sin considerar las muchas diferencias que puedan sostenerse con el planteamiento ideológico de esa administración, ésta tuvo un impacto significativo en la conformación del así llamado *nacionalismo revolucionario*.

Esta situación hace que el debate en torno del futuro del petróleo en México se caracterice, las más de las veces, por el peso y la gravedad de nociones que van más allá del análisis técnico y/o técnico-económico y que se instalan casi siempre en los terrenos de la defensa de la soberanía nacional, con lo que el proceso de toma de decisiones técnicas enfrenta un filtro cuyos valores están determinados por una discusión eminentemente política.

El problema de fondo ahora es, sin embargo, que las condiciones económicas en las que tiene lugar la crisis de los días presentes son sustancialmente distintas de aquellas en las que se presentó, por ejemplo, la decisión de Lázaro Cárdenas de expropiar la industria, e incluso en condiciones igualmente distintas de aquellas en las que tuvieron lugar otras crisis importantes asociadas con el desempeño de la industria petrolera, como podría ser la de 1976, en la que esa industria, operada en el mismo esquema administrativo generado por Lázaro Cárdenas, se percibió como una palanca potencialmente eficaz para el desarrollo nacional.

Petróleos Mexicanos, de esta manera, se convierte en una importante área de tensión en el debate entre distintos actores de los sistemas económico y político.

Conviene señalar aquí que, además de las presiones de orden estrictamente económicas,

Pemex enfrentó ya desde la década de los setenta fuertes críticas por su desempeño como industria paraestatal; señaladamente por su ineficiencia y por los excesos de un distinto género en que las distintas dirigencias de esa organización incurrieron. Los más graves de estos excesos terminaron por hacer de los miembros del sindicato una suerte de élite frente a otros sectores de la sociedad nacional en la medida que las plazas de la empresa terminaron por convertirse en mercancías de un mercado negro.

Aunque esta situación encontraba paralelismos en otras empresas y/u organismos descentralizados (Comisión Federal de Electricidad, Instituto Mexicano del Seguro Social, Ferrocarriles Nacionales de México, etcétera), sin embargo era Pemex el arquetipo de estas situaciones que han servido como piso de apoyo para que, de manera creciente, el consenso del nacionalismo revolucionario en torno del papel del petróleo, de la industria paraestatal y del Estado mismo en el desarrollo nacional enfrente cada vez más críticas.

La emergencia de la crisis económica de los ochenta inició un amplio proceso de crítica contra el desempeño de Petróleos Mexicanos en gran medida por el hecho de que el ex director general de la empresa, Jorge Díaz Serrano, al presentarse ante la Cámara de Diputados federal a mediados de la década de los setenta anunció que, gracias a la riqueza generada por el petróleo, México debería aprender a “administrar la riqueza”. El optimismo de Díaz Serrano se convirtió al paso de unos meses en una de las más graves crisis económicas de la historia del país.

No menos importante en este proceso han sido acontecimientos como los de las explosiones de instalaciones de Pemex en importantes áreas urbanas de la zona metropolitana de la ciudad de México (1984) y Guadalajara (1992), así como la crítica desarrollada por sectores de la iniciativa privada contra el excesivo intervencionismo estatal en las décadas de los setenta y ochenta, y las revelaciones mismas sobre la opulencia de la que eran beneficiarios los líde-

res del sindicato de la empresa y que concluyeron en el llamado *quinazo*.

Por su parte, tanto la dirigencia de la iniciativa privada como la nueva clase política señalaron en reiteradas ocasiones a los mandos medios y el personal de Pemex como ineficiente, marcados por graves vicios que lejos de beneficiar al país en su conjunto se habían traducido en privilegio de una minoría vinculada a la dirigencia referida.

En 1995, a estas condiciones objetivamente existentes se debe agregar el resultado del proceso de transformación de la empresa que permitió la creación de cinco subsidiarias y un corporativo, así como la emergencia de la nueva crisis en la que el petróleo se ha convertido en una suerte de prenda que el gobierno ha tenido que depositar para que, en caso de incumplir con sus obligaciones financieras, éstas sean pagadas con recursos provenientes de la exportación del petróleo.

Es en este escenario, sucintamente descrito, en el que tiene lugar la inserción de Petróleos Mexicanos en la nueva crisis económica nacional.

Se trata, además, de una crisis que no puede considerarse que tenga lugar en un escenario –llamémosle así– clásico para el mercado petrolero en el que precios y demanda se mantuvieran al alza, mientras que la oferta fuera a la baja.

Por el contrario, si bien la demanda crece, las transformaciones tecnológicas fácilmente documentables, así como las presiones de los grupos ecologistas han favorecido el desarrollo de tecnologías crecientemente eficaces.

No menos importante es el hecho de que el mercado petrolero enfrenta la creciente competencia de naciones que no participan necesariamente en los mecanismos de negociación y consenso de la Organización de Países Exportadores de Petróleo, sin olvidar el hecho no menos importante que una región tradicio-

nalmente productora de petróleo como lo fue la antigua Unión Soviética ha regresado a los mercados internacionales de la materia prima y que los países que la integraban lo hacen en condiciones de abierta competencia a los productores tradicionales.

Es así que la petrolera se ha convertido en una industria marcada por la emergencia de nuevas presiones, de nuevas formas de organización del trabajo, por el quiebre del modelo de división mundial del trabajo y los mercados, por las presiones de grupos conservacionistas, así como por la emergencia no menos importante de la paradoja que supone el agotamiento de yacimientos y mantos en las naciones tradicionalmente explotadoras del recurso y la entrada en la escena de nuevas naciones, de nuevas regiones dotadas del recurso.

Se trata, de esta manera, de una realidad novedosa a la que no se puede discernir a partir de los criterios tradicionales de análisis ni de la realidad nacional ni de la cada vez más compleja realidad mundial.

De esta manera, la crisis mexicana difícilmente podría resolverse en un esquema tradicional, como podría ser el que llevara al país a ofrecer mayores cantidades de crudo a un mercado que acusa signos de relativa saturación.

Más aún, la experiencia mexicana de la década de los ochenta pareció dejar claro que no era viable construir sobre la base de un escenario en el que el grueso de las exportaciones mexicanas fuera de tipo petrolero.

La apertura económico-comercial de la década de los ochenta se fijó, en este sentido, como una de sus metas, modificar la estructura de las exportaciones del país a fin de participar cada vez más con productos no petroleros.

En cualquiera de los casos, el nuevo escenario de crisis y, especialmente, la solución dada por la administración Zedillo a esta (con la contratación de la ayuda financiera de Estados

Unidos respaldada por las exportaciones de petróleo) obliga a que se plantee como necesaria, una vez más, la discusión en torno al futuro de la industria en el país, así como la discusión de las necesidades que Pemex enfrentará en el corto y mediano plazo.

Así, el petróleo vuelve a ocupar el centro del debate político y económico nacional, enfrentando presiones novísimas, inéditas en la mayoría de ellas, y por otra parte, con el telón de fondo de un modelo de cultura política en gran medida construido en el cimiento ideológico del nacionalismo revolucionario y su visión sobre el papel del petróleo.

Asimismo, conviene ubicar a la industria petrolera en el contexto de la actual crisis como resultante del proceso de cambio desarrollado por las administraciones de De la Madrid y Salinas, que tuvieron a Francisco Rojas como director general de la empresa y que, entre otros rasgos, se distinguieron por la reorganización de la empresa en su conjunto (para convertirla en un grupo de empresas independientes) y por el quiebre del cacicazgo que, desde

la dirigencia del sindicato de la empresa, había construido un importante grupo de presión que llegó a desafiar el poder presidencial.

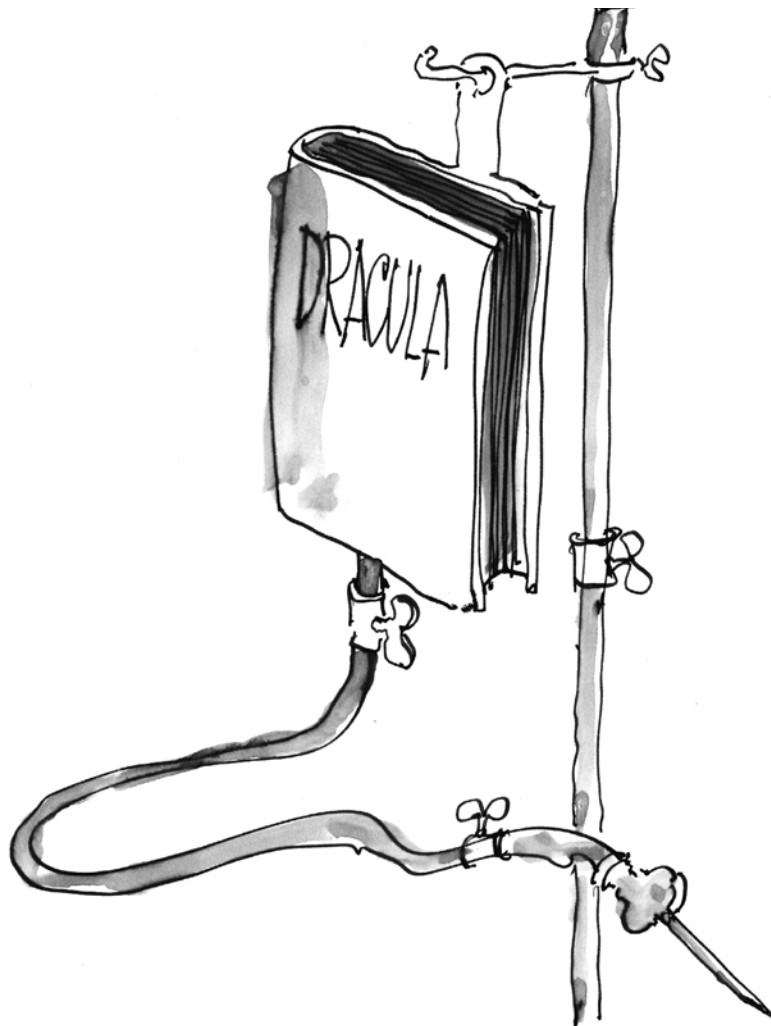
No está por demás recordar que algunos sectores señalaron a la administración Salinas como responsable de desarrollar una campaña de revancha contra la dirigencia sindical de Pemex, que en algunos casos manifestó velada o abiertamente simpatías con la candidatura presidencial de Cuauhtémoc Cárdenas.

Este proceso de cambio sirvió para preparar el terreno de la discusión que nos ocupa. No han sido pocas las voces que en reiteradas ocasiones se manifiestan defensoras de Pemex y por extensión, defensoras de la soberanía nacional.

En cualquiera de los casos conviene destacar que tanto las modificaciones operadas en la estructura de los mercados internacionales de la materia prima, como el debate político interno

sobre Pemex y su papel como empresa paraestatal, influyen en la determinación del nuevo papel que la empresa deberá jugar.

Este aceite mineral, constituido por una mezcla natural de hidrocarburos (75% a 85%



carbono y 1% a 15% hidrógeno) y otros compuestos orgánicos, ha permitido no sólo la construcción de una poderosa industria extractora y transformadora, sino que al hacerlo ha sentado las bases de mucho del desarrollo tecnológico que es posible observar en estos momentos en el mundo, al mismo tiempo que es –objetivamente– una empresa que jugará un papel clave en la construcción de una salida racional al dilema del desarrollo económico del país.

Todos estos elementos confluyen en el debate sobre el futuro de la industria petrolera en México. A la comprensión (o incomprensión) del fenómeno contribuyen igualmente los parámetros desde los cuales se ha construido históricamente el debate sobre el papel del Estado como actor del desarrollo económico y, por extensión, al papel que la industria petrolera nacional juega en este complejo proceso.

Se trata, en este sentido, de una discusión que en México se encuentra cargada de elementos simbólicos inexistentes en el debate petrolero en otras sociedades que no asocian recurso con la defensa de soberanía.

En México, cierta o falsa, esta asociación impera en los imaginarios colectivos de importantes sectores de la sociedad mexicana, y es desde esa realidad que deberán construirse tanto las soluciones al problema histórico de la propiedad o no del Estado de estos recursos, al problema de la participación del capital privado, nacional o extranjero, en el sector, así como las interpretaciones del papel que se asigne al petróleo en la solución de la crisis económico-financiera en que nos encontramos.

Conviene recordar, igualmente, que se trata de un tema que convoca muchos de los ángeles y demonios del panteón nacional; es un tema cuyas interpretaciones no siempre se construyen a partir de un análisis frío de la realidad económica del mercado petrolero mundial o de la propia economía nacional. Un tema que las más de las veces sirve para que sean invocados lo mismo defensas que críticas terminales, apocalípticas en

ocasiones, por lo que los procesos de gestión y toma de decisiones resultan más tortuosos de lo que podrían ser en otras empresas.

No está por demás recordar la manera en que incluso la legislación federal del país protege la propiedad estatal del recurso y la manera en que esta realidad es defendida por importantes sectores de la opinión nacional quienes, tengan o no razón, son representativos de la sensibilidad que frente al petróleo guardan importantes sectores de la sociedad mexicana.

Se debe recordar en este sentido la manera en que las administraciones Salinas y de De la Madrid debieron enfrentar el problema, impulsando una reforma más bien silenciosa, y la manera en que este hecho ha afectado el proceso de reforma de la propia empresa, haciéndolo casi siempre más difícil, más problemático.

Es un hecho que más allá de la retórica, el esfuerzo desarrollado por las administraciones Salinas-De la Madrid en materia de reforma interna no ha sido de la intensidad y fuerza necesarias para enfrentar las condiciones de competencia del mercado internacional.

Esta situación se ha traducido en desconfianza de algunos sectores, no sólo a la estrategia de renegociación de la deuda mexicana, sino –igualmente– en una ocasión más para que se reformulen críticas que no se reducen al plano de lo estrictamente económico y atacan al plano del modelo de desarrollo que en el discurso de esos sectores se percibe como atado al tema de la soberanía.

La posición de quienes sostienen este vínculo casi siempre deja poco espacio al análisis sereno de las condiciones de funcionamiento de la economía internacional contemporánea y se concentra, más bien en la defensa de las bases sobre las cuales se constituyó la empresa en su momento.

En el seno del PRI no existen consensos claros sobre el derrotero que debe seguir Pemex. En el debate público y en reiteradas ocasiones, la dirigencia de ese partido asume como propias

*El petróleo vuelve a ocupar el centro del debate político y económico nacional, enfrentando presiones novísimas, inéditas en la mayoría de ellas, y por otra parte, con el telón de fondo de un modelo de cultura política en gran medida construido en el cimiento ideológico del nacionalismo revolucionario y su visión sobre el papel del petróleo.*

muchas de las tesis del nacionalismo revolucionario clásico, sin embargo, en la práctica los cuadros administrativos de Pemex, supuestamente vinculados con ese partido, deslizan como posibles revisiones generales la situación que guarda Pemex como industria estatal.

La creación de las subsidiarias de Pemex fue interpretada por algunos como el primer paso en el proceso de privatización de la empresa, proceso que finalmente no ha tenido lugar. Otros más postulan como necesaria la total privatización de la empresa. Ven en el mantenimiento de la actual estructura de propiedad de la paraestatal una rémora más al propósito del desarrollo nacional. Como apoyo a su argumentación exhiben frecuentemente pruebas, de mayor o menor valor, sobre la ineficiencia administrativa de la empresa, sobre el poco beneficio que trae al ciudadano común el esquema de propiedad estatal de la misma y los posibles beneficios que se derivarían de la privatización de la misma.

Otros más postulan en el doble debate público cotidiano la necesidad de que el país adopte modelos ensayados por otras naciones petroleras en vías de desarrollo (Venezuela, Arabia Saudita) que, sin embargo, no logran generar consensos claros sobre la pertinencia de su aplicación en México.

La emergencia de la crisis deja ver, sin embargo, la existencia de un conflicto en ciernes en el seno del propio Pemex, no sólo por los números en sí de la misma, sino porque –se acepte o no– el consenso del nacionalismo revolucionario clásico se enfrenta a una necesaria redefinición y los grupos que, desde distintas perspectivas han defendido la pertinencia de esa visión del papel del petróleo en México parecen no contar con los elementos

necesarios para adecuar su discurso a la nueva realidad nacional.

No obstante, son grupos que sostienen importantes posiciones de poder y que en tiempos de crisis como los que vive el país, harán sentir cada vez con mayor fuerza su peso político, su capacidad de movilización de la opinión pública e incluso de movilización de masas.

La empresa, más allá de este debate, no ha sabido adaptarse al ritmo que las condiciones del mercado internacional harían necesario; es poco eficaz cuando se le compara con las empresas privadas más importantes del mundo, y tiene tras de sí el largo expediente del conflicto sindical aún no resuelto.

Al mismo tiempo, en el mercado petrolero internacional surgen nuevos actores que generarán, de manera creciente, presiones sobre el corporativo mexicano, no sólo porque existiera el propósito expreso de afectar a la empresa, sino porque la propia empresa no ha sabido o no ha podido adaptarse al ritmo que hubiera sido óptimo para enfrentar su propia situación y para contribuir de manera eficaz al desarrollo nacional.

En este sentido, el presente artículo busca ofrecer una visión crítica de este debate y de las condiciones objetivas que Petróleos Mexicanos enfrenta como empresa en el mercado internacional del petróleo.

Este se percibe como marcado por tendencias, en cierto sentido contradictorias, que propician la necesaria revisión de las condiciones de funcionamiento de la empresa, los criterios generales bajo los cuales opera e incluso las posibles soluciones propuestas al dilema que actualmente enfrenta como industria importante para el desarrollo nacional. **B**