

Angel de la Vega Navarro, *La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México*, Programa Universitario de Energía, UNAM, 1999, 377 p. + anexo estadístico.

Comentario de José Ayala Espino\*

Publicado en: *Economía Informa*, No. 284, UNAM, febrero 2000, pp. 17-22

La primera impresión que deja la lectura del libro de Angel de la Vega “La evolución del componente petrolero en el desarrollo y la transición de México” es su pertinencia, actualidad e importancia. Es pertinente porque es ampliamente reconocida la relevancia que ha tenido el petróleo en por lo menos tres aspectos clave: en el desempeño del conjunto de la economía mexicana, en el desarrollo de su sector energético y, por supuesto, en el propio desarrollo del Estado/nación. No es exagerado afirmar que sin el petróleo la historia de México no sería lo que efectivamente es y ha sido. La articulación de un sistema económico, social y político, complejo y diversificado, fue posible, en muy buena medida, debido a la presencia de lo que el autor denomina el modelo mexicano de organización petrolera.

El texto de Angel de la Vega Navarro es actual porque la historia del desarrollo del país quedó inexorablemente atada a la evolución del componente petrolero, pero no cabe duda que este rasgo es todavía muy importante, y seguramente se mantendrá así por un buen número de años. El libro que hoy nos reúne contribuye decisivamente a un mejor entendimiento de los elementos que explican la evolución del petróleo en el pasado. Este objetivo, importante en sí mismo, lo lleva más lejos el libro de Angel. En efecto, la perspectiva histórica incorporada en el texto, permite al autor colocar en un contexto amplio y de largo plazo las transformaciones actuales del petróleo, así como también el curso más probable de su desarrollo en los próximos años.

La publicación del libro que hoy comentamos es, en mi opinión, un hecho importante por sí mismo, porque usa un nuevo enfoque que, aplicado al análisis de la

---

\* Profesor de la Facultad de Economía de la UNAM. Entre varias publicaciones es autor de dos libros recientes: *Instituciones y Economía. Una introducción al neoinstitucionalismo económico*, FCE, México 1999, 396 p.; y de *Economía del sector público mexicano*, Facultad de Economía, UNAM, 1999, 815 p. Comentario hecho en la presentación del libro, *Casa Universitaria del Libro*, Martes 5 de octubre de 1999.

evolución del componente petrolero en el desarrollo, ilumina, desde nuevas perspectivas antes no exploradas, la incidencia e influencia del petróleo en las complejas relaciones que se entablan entre economía, Estado y sociedad. En efecto, el libro nos ofrece, quizá por primera vez en nuestro país, un estudio sobre el petróleo desde un enfoque neoinstitucionalista que pone el acento en el importante papel que las instituciones han jugado en el modelo mexicano de organización del petróleo. El autor pone de relieve la importancia que ha tenido el marco constitucional en la definición de los derechos de propiedad como un factor clave en la organización de la industria petrolera. El entorno institucional también explica el papel que han jugado los distintos tipos de contratos en la organización de la exploración, producción, explotación y distribución del petróleo y sus derivados. Desde la perspectiva del autor el cambio institucional ha sido (y lo es) una variable crucial para entender el modo a través del cual se fue estructurando a lo largo de sus distintas etapas la industria petrolera nacional. El estudio de las instituciones había sido una notable ausencia en los trabajos ya publicados en la materia. Por fortuna, nuestro autor ha comenzado a superar esta lamentable ausencia.

No cabe duda, como se sugiere en el texto, que la definición del marco constitucional fue el factor detonante que permitió la completa redefinición de los derechos de propiedad en materia petrolera, sin este cambio el desarrollo de la industria petrolera, de haberse dado, hubiese sido muy distinto al que conocemos. El petróleo estaba en las entrañas del subsuelo, pero sin derechos de propiedad los mexicanos simplemente no lo hubieran hecho suyo. La dotación original de recursos, el capital disponible y la tecnología existentes no fueron, por sí mismos, los factores que explican el desarrollo de la industria petrolera. Por el contrario, esto último fue el resultado de los arreglos institucionales que permitieron elevar la producción, no donde la frontera de oportunidades económicas lo determinaron, o la tecnología disponible lo hicieron posible, o el capital lo permitía, sino donde las instituciones lo hicieron posible.

Una segunda aportación del texto consiste en introducir el papel del proceso político en la formación del modelo petrolero. El autor sugiere que sin el petróleo, el Estado mexicano tendría un perfil completamente distinto al que realmente se implantó en la realidad. Las modalidades que asumió la organización petrolera, como un monopolio de

propiedad pública, le dio al Estado una poderosa palanca para impulsar el desarrollo, gracias a la cual el estado pudo ampliar su escala de funciones más allá de las funciones tradicionales. Este proceso político, se sugiere, no sólo es una clave relevante para la constitución del modelo petrolero en sí mismo, sino también ha sido un factor crucial para comprender otros procesos políticos relacionados con la toma de decisiones, o en las elecciones públicas en un buen conjunto de materias, incluso no relacionadas directamente con el petróleo. Por ejemplo, la evolución de la política presupuestaria, tanto de ingresos como de egresos, sería virtualmente incomprensible sino se introduce el papel del petróleo, no sólo desde la perspectiva macroeconómica o financiera, sino sobre todo desde el punto de vista del arreglo institucional que permitió el uso de la renta petrolera para los fines del desarrollo nacional. La fragilidad fiscal que ha observado el Estado mexicano, se explica en buena medida por la notable dependencia de los ingresos públicos de la renta petrolera. Una de las explicaciones por las cuales el gobierno ha podido mantener un “arreglo fiscal” que viene desde los años cuarenta se debe justamente al papel de los ingresos petroleros. El estado ha podido posponer una reforma fiscal a fondo, porque el petróleo lo ha permitido.

La política industrial, en sus fases activa o pasiva, no se puede entender cabalmente sin el papel del petróleo, éste explica, en buena medida, los encadenamientos productivos intersectoriales que logrado alcanzar la economía mexicana. No cabe duda que el petróleo fue un pivote decisivo de la industrialización mexicana, porque las instituciones existentes permitieron que el Estado canalizara cuantiosos recursos financieros hacia la promoción y financiamiento industrial, pero también porque los desarrollos tecnológicos de esta rama fueron poderoso estímulo para lograr un notable sustitución de importaciones.

La evolución de la política energética, es obvio decirlo, ha dependido, en su conjunto, de las decisiones que se han tomado en materia petrolera. La noción de soberanía energética, uno de los pilares del nacionalismo mexicano, probablemente hubiese sido una quimera inalcanzable, si no se hubieran creado las instituciones que, en la práctica, permitieron orientar la industria petrolera hacia el logro de este objetivo nacional tan relevante.

El texto que hoy comentamos es, finalmente pero no menos importante, el resultado de una larga experiencia profesional en esta materia, que el autor ha acumulado y

mantenido con tesón durante muchos años. Nuestro autor y amigo no es, ciertamente, un advenedizo en este campo de estudio. El camino lo inició hace años más allá de nuestra fronteras. En Argelia comenzó una carrera profesional en el ámbito de una rama de la economía bien desarrollada y reconocida: la economía petrolera, ésta, a su vez, ha sido una pieza clave en la comprensión de los complejos sistemas energéticos que conocemos actualmente. Para nuestra fortuna, a su regreso a México, Angel se incorporó al Colegio de México y más tarde a la UNAM. Angel ha participado desde entonces en numerosos seminarios internacionales y nacionales, ha editado un buen número de publicaciones en la materia, ha publicado como autor numerosos artículos, y ha sido requerido por diversos organismos internacionales para participar como consultor. Este libro es también el fruto maduro de un itinerario intelectual, a lo largo del cual, ha producido la decantación de un conjunto de tesis, y la formulación de una agenda de investigación propia. La originalidad del texto no es un resultado del azar, o fruto de una moda pasajera, por el contrario, sólo se puede explicar como el producto de un esfuerzo sostenido, de una investigación sistemática, acuciosa y exhaustiva, con la cual el autor se ha comprometido.

El libro ofrece a los lectores –especialistas en la materia o no- un conjunto amplio y rico de enfoques que nos proporcionan una valiosa guía para emprender una reflexión sistemática sobre los temas del pasado, el presente y el futuro que ya están inscritos en la agenda del desarrollo petrolero. El libro, además de dar cuenta de los principales rasgos y funciones del modo de organización petrolero, lleva a cabo un cuidadoso análisis e interpretación de sus principales tendencias. La perspectiva analítica –asumida en el libro- no se limita a la mera descripción y análisis del funcionamiento y comportamiento del petróleo, por el contrario, pone de relieve los problemas que este sector de la economía enfrenta actualmente. El análisis riguroso de las políticas seguidas en esta materia, le permiten al autor analizar como un observador académico los posibles escenarios de su probable desarrollo, pero el autor no se mantiene en la asepsia escolar, por el contrario, toma partido por una de las posibles alternativas, la defiende con rigor analítico, y proporciona nuevos argumentos. Algunos de estos argumentos, desafortunadamente todavía no están presentes en la deliberación pública mexicana, pero no cabe duda que el libro será un elemento muy útil que contribuirá a proporcionar información relevante para el debate.

==000==

La riqueza del texto dificulta un resumen de sus principales tesis, además no es ciertamente el propósito de este comentario. Mi intención es aunarme a la celebración de su publicación y aprovechándola me gustaría subrayar algunos de los aspectos más notables del libro, especialmente para invitar al público a su lectura. Su primera parte está dedicada a explicar el origen, evolución y crisis del modelo de organización petrolera. La instauración de la explotación petrolera supuso un cambio de derechos de propiedad desde la tradición del derecho ibérico (civil law) hacia la tradición del common law. Este enfoque, por cierto había sido poco o nada utilizado antes. Este cambio permitiría aprovechar los recursos del exterior para expandir la producción, aunque esto último efectivamente ocurrió, la verdad es que fue en condiciones de una economía prácticamente de enclave, es decir, las relaciones de nuestro país con el exterior no se extendieron con la amplitud y fuerza necesarias. Los cambios institucionales durante el porfiriato, no cabe duda, fueron importantes, sin embargo, no es sino hasta la promulgación de la Constitución de 1917 que se sentaron las bases para una legislación y reglamentación en esta materia, pero a juzgar por los resultados a los que se llegó en los años treinta, la legislación había fracasado porque la industria se mantenía en manos de extranjeros, y no había sido capaz de propiciar un desarrollo nacional de la misma. Se ha dicho, con razón, que para los intereses foráneos las leyes del país, parecía que no eran obligatorias, sino de cumplirlas a discreción y a la conveniencia de las empresas extranjeras.

Sin embargo, el artículo 27 constitucional sentó las bases legales para introducir la nacionalización de la industria, quizá una experiencia sin parangón en la historia económica mundial. Este fue, indudablemente un cambio institucional relevante, condición *sine qua non* para recuperar el dominio nacional sobre estos importantes recursos. En la práctica, el gobierno de Lázaro Cárdenas reconocía que el marco institucional anterior no había permitido alcanzar sus objetivos nacionales. La creación de un monopolio público en manos del Estado fue un resultado obligado, aunque no espontáneo o automático, para articular la industria, aunque como dice el autor sin “un vínculo directo entre la propiedad pública y el establecimiento del monopolio”.

Los arreglos institucionales detrás del monopolio público y el nuevo tipo de derechos de propiedad fueron, a pesar de sus posibles defectos, exitosos, pues la industria logró consolidarse, y los objetivos que se le habían asignado, fueron razonablemente bien cumplidos, para muchos incluso con creces. El modelo de organización petrolero no estuvo exento de contradicciones y problemas. En los años setenta y ochenta, si bien acicateado por las crisis económicas, el modelo mostró sus límites y puso de relieve la necesidad de su reforma. La industria internacional del petróleo habría de conocer, en esos años, un profundo cambio, para muchos un revolución en los ámbitos institucionales, organizacionales y tecnológicos. En México, sin embargo, las autoridades no supieron, o no quisieron leer estas nuevas señales. Todo parece indicar que la herencia estatista y la tentación rentista terminaron por imponerse. Sin embargo, las transformaciones internacionales (transnacionalización de procesos y productos, asociaciones estratégicas, reorganización de la industria, innovación tecnológica, etc.) no respetan fronteras y obligan, aún sin desearlo, a introducir cambios.

La apertura comercial, la liberalización de mercados, la privatización y la desregulación de procesos ha sido el contexto que impone un nuevo marco de exigencias a la modernización de la nueva industria petrolera. Habría que decir, como sostiene el autor, que la necesaria reforma de la industria, simplemente para ponerse en sintonía internacional, no se identifica sólo con la privatización y desregulación de un monopolio estatal, en realidad es algo más que eso. En efecto la reforma tiene que ver con reclamos legítimos e inexorables en materia de rentabilidad y competitividad. El desafío de la reforma es enorme, pues si se quieren preservar los derechos de propiedad y, en general los arreglos institucionales que conformaron el modelo de organización, las tensiones que surgirán son formidables para realizar la transformación de la empresa. Pensemos, en el gran tema que significa abrir la participación a nuevos actores nacionales e internacionales, así como la creación del nuevo entramado institucional y regulatorio para una industria que enfrenta un mundo extraordinariamente competitivo, y con cambios institucionales en la organización de los mercados muy profundos.

El autor nos advierte, con razón, que no existe una contradicción insalvable entre preservar instituciones básicas y conseguir la modernización. Existen elementos para

diseñar una nueva industria petrolera bajo nuevas modalidades de organización y de gestión gerencial mucho más parecidos al sector privado que lo que fueron en el pasado, sin necesidad de abjurar del monopolio público y de la propiedad estatal. La experiencia internacional muestra varios ejemplos al respecto.

Las presiones internas y externas para dar por terminado el arreglo institucional que permitió el surgimiento del modelo de organización petrolera son enormes y desafiantes. Para algunos el monopolio público debe desaparecer como organización y las restricciones institucionales que definen la propiedad pública deben ser liquidadas como una condición *sine qua non* para la modernización de la industria. Algo similar se demanda para el sector eléctrico nacional. De acuerdo a los que abogan por estas propuestas sin un cambio institucional y organización de esta naturaleza, la viabilidad de PEMEX como empresa está seriamente en peligro.

El autor nos previene de la tentación de caer en un modelo dicotómico y simplificador, según el cual, la confrontación entre un modelo de organización dirigido sólo por el Estado, o sólo por el mercado es una falsa dicotomía. En realidad lo que está ocurriendo es la gestación de un modelo que combinará la presencia de mecanismos públicos y privados en la asignación de recursos, y aún para la misma definición de derechos de propiedad. El nuevo arreglo institucional petrolero deberá dar lugar a una organización flexible y con una mejor capacidad de respuesta frente a un entorno internacional y local más cambiante que en el pasado reciente. Por ejemplo, cualquier empresa petrolera deberá probar su capacidad en el momento de establecer relaciones con los principales agentes de la industria petrolera internacional. La mera invocación de la defensa de la soberanía limitaría mucho la posibilidades de, por ejemplo, entablar asociaciones estratégicas con las grandes empresas internacionales, asunto que parece ser un fenómeno que recorre el mundo de las transnacionales petroleras. Pensar en un mercado petrolero único y regulado por un mismo tipo de instituciones, en todo el mundo, es un dato del pasado, actualmente sería más correcto hablar de “mercados” del petróleo bien diferenciados y que, además, funcionan de acuerdo a distintos arreglos institucionales, en realidad habría que reconocerlo que siempre ha sido así.

El tradicional papel del Estado, nos dice el autor, debe ser renovado. Ello no responde sólo a una moda, en realidad es el resultado de nuevas tareas en la organización de la relación entre nuevos agentes económicos. El papel del Estado no puede reducirse a mantener su presencia en todos los ámbitos de la industria, por el contrario, el Estado deberá ser más selectivo de las áreas de exclusividad pública, deberá innovar las formas de control y regulación para dar lugar a la participación más ordenada y justa de distintos agentes privados nacionales y extranjeros.

El libro de nuestro autor explora el interregno de la transición entre el modelo de organización petrolera tradicional y el nuevo modelo en proceso de gestación. Las preguntas que nos propone son, no sólo analíticamente sugestivas, sino políticamente pertinentes: ¿cuáles formas de propiedad, de organización, de coordinación son las más adecuadas cuando se pasa de un modelo a otro?, ¿qué combinaciones o articulaciones son posibles?, ¿acaso la transición hacia una regulación en la que el mercado tenga un papel preponderante implica necesariamente la desaparición de las empresas públicas? El autor con honestidad intelectual nos señala que las respuestas no pueden ser únicas, ni sólo guiadas por nuestras preferencias ideológicas, o por la defensa a ultranza de intereses económicos de corto plazo. Por el contrario, los agentes, incluido el gobierno, deben responder con responsabilidad, porque se trata de un asunto complejo y de un proceso lleno de interrogantes. No se puede encarar el tema como uno de los asuntos que se pueden resolver en 15 minutos, o con fórmulas según las cuales la “voluntad” política de salvar a PEMEX como pivote de la soberanía, conjurará los en sí misma los desafíos de la industria.

El rigor analítico del autor es un buen ejemplo de la humildad que se necesita para reconocer que no se tienen todas las respuestas a problemas complejos. Habría que decirles a los políticos y burócratas que todavía se sabe poco de los mecanismos de mercado y fuera de él, que permitan concebir instituciones más eficientes.