

# INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Director: Lic. Juan Sebastián Ramírez  
Coordinador: Lic. Jaime Martínez Quintana  
Secretaría: Lic. Salvador Mateo Álvarez  
Asesoría de campo: Lic. Roberto Castañón López  
Asesoría de campo: Lic. Rafael Corona López  
Asesoría de campo: Lic. Fernando Serrano Méndez  
Asesoría de campo: Lic. Leonardo Ramírez López

## FACULTAD DE ECONOMÍA

Director: Lic. Juan Pablo Arias Ortiz  
Coordinador: Lic. Oscar Guerra López  
Secretaría: Lic. Juan Martínez López  
Comisión de Publicación: Lic. Dolores Ramírez Serrano

## INVESTIGACIÓN ECONÓMICA

Comité Editorial: Lic. Fernando Serrano Méndez, Lic. Leonardo Ramírez López, Lic. Oscar Guerra López, Lic. Juan Martínez López, Lic. Rafael Corona López, Lic. Roberto Castañón López, Lic. Jaime Martínez Quintana, Lic. Juan Sebastián Ramírez.  
Comité Editorial: Lic. Fernando Serrano Méndez, Lic. Leonardo Ramírez López, Lic. Oscar Guerra López, Lic. Juan Martínez López, Lic. Rafael Corona López, Lic. Roberto Castañón López, Lic. Jaime Martínez Quintana, Lic. Juan Sebastián Ramírez.  
Comité Editorial: Lic. Fernando Serrano Méndez, Lic. Leonardo Ramírez López, Lic. Oscar Guerra López, Lic. Juan Martínez López, Lic. Rafael Corona López, Lic. Roberto Castañón López, Lic. Jaime Martínez Quintana, Lic. Juan Sebastián Ramírez.

Comité Editorial: Lic. Fernando Serrano Méndez, Lic. Leonardo Ramírez López, Lic. Oscar Guerra López, Lic. Juan Martínez López, Lic. Rafael Corona López, Lic. Roberto Castañón López, Lic. Jaime Martínez Quintana, Lic. Juan Sebastián Ramírez.  
Comité Editorial: Lic. Fernando Serrano Méndez, Lic. Leonardo Ramírez López, Lic. Oscar Guerra López, Lic. Juan Martínez López, Lic. Rafael Corona López, Lic. Roberto Castañón López, Lic. Jaime Martínez Quintana, Lic. Juan Sebastián Ramírez.

# FACULTAD DE ECONOMÍA

Universidad Nacional Autónoma de México

## ÍNDICE

## SECCIÓN TEMÁTICA

La reorganización de la industria petrolera  
en América Latina

ÁNGEL DE LA VEGA NAVARRO, <i>Presentación: "La reorganización de las industrias petroleras en América Latina"</i> .....	9
ANDRÉS F. LÓPEZ, <i>El impacto de los procesos de ajuste estructural sobre las estrategias empresariales en la industria petroquímica. Los casos de Argentina, Brasil y México</i> .....	17
ROBERTO KOZULJ, <i>¿Es lícito utilizar la hacienda pública como si fuera privada?</i> .....	43
LUIS PINGUELLI ROSA y JOSÉ CESÁRIO CECCHI <i>Política energética sustentable y de largo plazo: El caso del sector petrolero en Brasil</i> .....	71
HELDER PINTO JUNIOR y CARMEN ALVEAL, <i>"Flexibilización" del monopolio en la industria petrolera brasileña: Aspectos institucionales y perspectivas de cooperación</i> .....	105
JESÚS MORA CONTRERAS, <i>La apertura petrolera venezolana: Un proceso inconcluso de cambio en sus estructuras</i> .....	129
BERNARD MOMMER, <i>La política petrolera de apertura en Venezuela</i> .....	147
CARLOS GUILLERMO ÁLVAREZ H., <i>El mercado mundial de contratación petrolera: Descripción y rentabilidad</i> .....	167

ÁNGEL DE LA VEGA NAVARRO, <i>La reorganización de las industrias petroleras en América Latina y los cambios en los esquemas y políticas del desarrollo</i> .....	183
--	-----

## OTROS ARTÍCULOS

FERNANDO ANTONIO NORIEGA UREÑA, <i>Fundamentos para la crítica de la política económica</i> .....	211
MARIA DE CONCEIÇÃO TAVARES, <i>La crisis mexicana cuestiona la cumbre de las américas</i> .....	231
LUCIANO COUTINHO, <i>La crisis mexicana evidencia la dificultad de convivir con los capitales extranjeros</i> .....	235
LUIS GONZAGA BELLUZZO, <i>La crisis de México y las fuerzas del mercado,</i> .....	239
ALOIZIO MERCADANTE, <i>México y la marcha de la insensatez neoliberal</i> .....	243
ALOIZIO MERCADANTE, <i>México reencuentra el subdesarrollo</i> .....	249
JUAN PABLO ARROYO ORTIZ y FERNANDO ANTONIO NORIEGA UREÑA, <i>Economía mexicana 1995: Programa de política económica sin costo social</i> .....	253

En América Latina la organización de industrias y EPP nacionales se había iniciado varias décadas antes de los “choques petroleros” de los setenta: YPF en Argentina (1922), YPB en Bolivia (1937), Pemex en 1938, Petrobras en Brasil (1953), CVP en Venezuela (1960). Otras seguirían: Ecopetrol en Colombia, Petroperú, CEPE en Ecuador, PDVSA creada en 1975 año de la nacionalización venezolana y otras más.

Este número no puede tener la pretensión de cubrir todas las transformaciones que se llevan a cabo en las industrias de los hidrocarburos en los países latinoamericanos, por la heterogeneidad de estos países, de sus industrias y empresas energéticas, y de sus factores institucionales. Puede contribuir, sin embargo, a relacionar investigaciones e investigadores, así como a alimentar la formulación de proyectos que necesariamente requieren la participación de equipos de diversos países. Ahora bien, las relaciones e intercambios más productivos en el plano académico son aquellos que se establecen a partir de la exploración y definición de temas, de avances teóricos, de nuevas formulaciones metodológicas, de una clarificación de hipótesis y del intercambio de los resultados obtenidos. Este número es rico en todo ello gracias a las contribuciones que se han podido reunir y a los especialistas que aceptaron enviarlas a *Investigación Económica*.

El desarrollo y el papel preponderante que alcanzaron las EPP en las industrias energéticas de varios países latinoamericanos tuvieron lugar en un periodo en el que predominó un consenso basado en el papel del Estado en el sector energético, en la necesidad de imponer límites a la participación del capital privado y en el predominio de instrumentos de programación y planificación respecto a los mecanismos de mercado. Ese consenso parece haberse roto desde fines de los ochenta y ahora las palabras clave, en la elaboración de un nuevo consenso son: desregulación y desmonopolización; apertura al capital privado, extranjero en particular y retiro del Estado de una participación productiva.

Con implicaciones ideológicas, ese proceso se da en el contexto de las crisis de determinados modelos de desarrollo en América Latina, de los procesos de ajuste y reestructuración en diferentes ámbitos de las economías, y de los nuevos esquemas de políticas públicas aplicados en varios países de la región en los últimos años. En esta dirección proponemos en nuestro artículo elementos de interpretación y proposición que deberán ser profundizados al introducir más sistemáticamente las

heterogeneidades de los países, de las industrias petroleras nacionales y de sus empresas. Desde ahora el artículo que fue escrito antes de la recepción de los demás que componen este número, podría ser enriquecido por las contribuciones que se presentan. Es así como las formulaciones generales y los estudios detallados, ambos necesarios para el avance del conocimiento, pueden alimentarse mutuamente.

*Andrés F. López*, centrándose en la industria petroquímica y en los casos de Argentina, Brasil y México analiza los cambios y respuestas de esa industria y sus empresas frente a la introducción desde la década pasada de políticas de ajuste y reformas estructurales y de nuevos marcos regulatorios que implicaron rupturas drásticas respecto a los que habían predominado en etapas anteriores. ¿Redoblaron las empresas petroquímicas sus esfuerzos tecnológicos, expandieron sus actividades, diversificaron sus mercados? El trabajo de Andrés F. López nos muestra que en lugar de ello las empresas, si bien en algunos aspectos racionalizaron su funcionamiento, se vieron afectadas en sus planes de inversión, en sus ya escasos gastos en investigación y actividades tecnológicas y en sus proyectos de avance hacia nuevas especialidades de la industria. Asimismo, las empresas se vieron afectadas en cuanto a la adopción de nuevos comportamientos y estrategias para buscar una mayor integración y poder competir mejor así con las empresas transnacionales más integradas y con niveles de facturación muy superiores. En este sentido, del trabajo de *Andrés F. López* surge como conclusión importante que no basta la apertura comercial y la consolidación de los equilibrios macroeconómicos para generar nuevas estrategias y comportamientos, sobre todo en ausencia de un crecimiento sostenido y de un contexto internacional favorable. Entre muchos aspectos indispensables destaca la necesidad de una articulación de los diferentes instrumentos de las políticas públicas dentro de un proyecto global de industrialización.

El caso de la industria petrolera argentina es de particular interés porque después de haber sido un país pionero en América Latina en la construcción de una industria petrolera nacional, lo ha sido también en el proceso de desregulación y privatización. Mientras otros países están aún en la etapa del debate o de la definición de las políticas públicas en ese campo, en Argentina se está ya en la etapa de las primeras evaluaciones de sus resultados. En el contexto del presente número, es éste el principal interés del artículo de *Roberto Kozulj* y de su análisis sobre los primeros años que han pasado desde la entrada en vigor de la

política de desregulación petrolera. Tras de los aparentes éxitos de esta política —aumento de los niveles de producción y disminución de los precios internos de los combustibles— el autor pone de manifiesto mecanismos que están en relación con la “planificación de la rentabilidad privada desde el Estado”. Como una conclusión de particular interés en la evaluación de las nuevas políticas públicas se destaca que “el aumento de la producción no ha sido resultado ni de mayor eficiencia privada ni de inversiones genuinas realizadas por el sector privado en respuesta a los estímulos ofrecidos por la nueva política”.

La heterogeneidad de situaciones que se presentan en América Latina y su estudio es interesante no sólo para el intercambio de ideas y de experiencias de investigación. Las industrias petroleras latinoamericanas tienen diversos grados de avance en su organización y varios aspectos de su funcionamiento como los tecnológicos e industriales. Cada uno de los países puede sacar provecho de las experiencias de los demás, sobre todo aquellos que empiezan a convertirse en productores importantes, como Colombia desde el descubrimiento de los dos yacimientos gigantes de Caño Limón (1983) y Cusiana (1993).

Lo anterior toma sentido en particular en el contexto de los proyectos relacionados con la integración energética latinoamericana, tema al cual le dedican interesantes desarrollos *Luiz Pinguelli* y *José Cesário Cecchi* desde una perspectiva brasileña marcada en adelante por las realidades del proceso de integración en el MERCOSUR. Si bien es cierto que en América Latina hay países importadores y exportadores, así como fuertes desigualdades en cuanto a reservas, producción, consumo, todo lo cual representa un fuerte potencial para el desarrollo de intercambios, en los hechos existe un bajo nivel de intercambio energético regional. Respecto a Argentina y Brasil, la situación se ha modificado en cierta medida en los últimos años, al aumentar las importaciones y exportaciones de petróleo y derivados y las relaciones entre sus compañías petroleras en diversos proyectos de exploración.

La contratación petrolera conduce a un tema de gran actualidad, el de los acuerdos de cooperación que parecen desarrollarse cada vez más a causa de las situaciones contrastadas de dos de los principales agentes que participan en la industria petrolera internacional: las compañías internacionales y las EPP. Tales acuerdos pueden verse como resultado de las zonas de convergencia de intereses “en un contexto de reequilibrio de los espacios de actividad e inversión entre capitales públicos y privados” (*H. Pinto Junior* y *C. Alveal*).

Ante las posibilidades de cooperación, disputa o conflicto que se abren en la nueva industria petrolera, ¿cuál es el papel de las políticas públicas? *Jesús Mora Contreras* es contundente al respecto en el análisis que hace del caso venezolano: “dos grandes tendencias se perfilan en la práctica contractual de la política de apertura petrolera venezolana: intentar poner el recurso natural a disposición de las empresas petroleras y limitar al máximo el ejercicio pleno de la propiedad pública de los yacimientos de hidrocarburos”. Con esa política de apertura estaría culminando un nuevo ciclo caracterizado por permitir la entrada del capital privado, extranjero en su mayoría, a las actividades de los hidrocarburos reservados hasta ahora al Estado y por ser PDVSA y no el Estado quien diseña esa política.

Por la historia de Venezuela como país petrolero —durante la cual se ha destacado por haber encabezado las reivindicaciones de los países productores y exportadores y por su moderno marco jurídico e institucional en materia de hidrocarburos— tiene gran interés seguir de cerca su actual política de apertura. Como señala *B. Mommer* esta política ha llegado ahora al corazón mismo del sector y su análisis arroja un saldo preocupante por las condiciones ortogadas a los contratistas o inversionistas extranjeros. Estas condiciones se han otorgado en detrimento del capital privado nacional, de los productores nacionales de bienes y servicios para la industria de los hidrocarburos, de la EPP nacional e incluso del Estado venezolano (por ejemplo en cuanto a la limitación de su poder soberano en materia impositiva o a la renuncia a la participación accionaria del Estado en las asociaciones). Por todo ello la actual política petrolera de apertura rompe con una tradición política y jurídica en esta materia. Un aspecto en el cual ha insistido mucho *B. Mommer* en éste y en otros trabajos, abriendo una interesante polémica al respecto, es que la Política Petrolera de Apertura no puede limitarse al capital extranjero: “Por el contrario, parte integral y fundamental de semejante política tiene que consistir en la apertura hacia adentro. Solamente ésta puede convertir la Política Petrolera de Apertura en una política auténticamente innovadora”. Por ello este autor propugna como forma ideal de las asociaciones a las empresas mixtas tripartitas que asocien a los inversionistas venezolanos con los extranjeros, contando con una activa participación del Estado. Precisamente, en la segunda parte de su trabajo se encuentra una propuesta alternativa de un esquema de riesgos compartidos en asociación tripartita.

Un elemento básico en todo proceso de acercamiento, cooperación o integración es la circulación de informaciones y conocimientos. En este aspecto los centros universitarios o de otro tipo que realizan investigaciones académicas pueden ser de capital importancia. Ejemplos de ello son las investigaciones que desarrolla *Carlos Guillermo Álvarez* sobre el mercado mundial de contratación petrolera, algunos de cuyos resultados se recogen en su artículo. En él el autor describe los tipos de contratación petrolera más usuales en la actualidad, proporciona resultados sobre la rentabilidad financiera de diversos contratos internacionales y, en comparación con estos últimos, analiza los contratos de asociación colombianos. El seguimiento de la contratación internacional se ha convertido en una actividad de permanente interés y actualidad, ya que las comparaciones internacionales de las condiciones de contratación pueden poner en evidencia situaciones lesivas para los intereses nacionales en determinados países en comparación con otros. Además, como señala este mismo autor, los elementos contractuales de los arreglos petroleros concretan una determinada distribución del excedente o renta petrolera y por tanto una determinada rentabilidad de los capitales participantes.

En los procesos de apertura las EPP han adquirido una nueva importancia, independientemente de su peso tradicional en sus respectivas economías. Los países propietarios de los recursos petroleros en sus intentos por apropiarse de magnitudes superiores de la renta, más allá de la que podían lograr mediante las exportaciones, y para intentar poner esa renta al servicio de dinámicas industriales, impulsaron la creación de empresas petroleras. Al proceder así, también introdujeron conflictos de racionalidades, de influencias y de intereses, como los que se han presentado en varios países en cuanto a las atribuciones respectivas de ministerios de energía y EPP. El que empresas como PDVSA sean las instancias de definición de las políticas de apertura es muy significativo en ese sentido.

En América Latina varias EPP han destacado internacionalmente por sus logros en el plano industrial, tecnológico y organizativo. Entre los países exportadores un ejemplo es el desarrollo y consolidación de PDVSA que ahora "constituye el orgullo de Venezuela, mundialmente reconocida por su profesionalismo y eficiencia como operadora" (*Mommer*). En cuanto a los importadores, Petrobras aparece en el trabajo de *Pinto Junior y C.* como ejemplo de una exitosa trayectoria empresarial y de desarrollo industrial y tecnológico. Esta EPP ha sido al tiem-

po un empresario competente que impulsa dinámicas microeconómicas típicas de una gran empresa capitalista y que ha promovido la acumulación del capital privado nacional, contribuyendo así a la modernización del país. Por otra parte, Petrobras ha demostrado una gran flexibilidad: ha ejercido en algunas áreas el monopolio (producción, refinación) y en otras ha incorporado estrategias más flexibles a través de su participación en el juego oligopólico. Además ha estado en el origen de experiencias exitosas de cooperación, por ejemplo en la industria petroquímica con la constitución de *joint-ventures* en las cuales participan capital privado nacional e internacional conjuntamente con el estatal.

A pesar de los logros y avances de EPP como Petrobras, estas empresas se ven sujetas a presiones, tanto internas como externas, para una mejor adaptación de su marco institucional y su modo de organización al “nuevo contexto económico caracterizado por acelerado progreso técnico, competencia más acentuada y reestructuración productiva” (*Pinto Junior y Alveal*), sin abandonar por ello las funciones estratégicas en sus economías nacionales.

En ese contexto *Pinguelli y Cecchi* proponen analizar las ventajas y desventajas de las siguientes opciones que se presentan a Petrobras:

- continuar con el monopolio en donde ya tiene esa posición e impedir la asociación con capitales privados nacionales e internacionales en proyectos relacionados con el monopolio:
- flexibilizar el *statu quo* actual: mantener el monopolio, pero, 1) crear condiciones para la asociación de Petrobras con empresas nacionales y extranjeras en la exploración de proyectos considerados de interés nacional, 2) modernizar el modelo de gestión practicado por el gobierno.
- “la quiebra del monopolio”.

La discusión sobre las diferentes opciones que se presentan a las diversas industrias petroleras de países latinoamericanos tiene una gran actualidad, se materialice o no en los términos en que el debate se expresa en el caso de Brasil. Por los logros de la industria petrolera brasileña, muchas veces en situaciones de punta, conviene sin embargo seguir con atención algunos de los retos a los que tiene que hacer frente los próximos años, tal como los visualizan *Pinto Junior y Alveal*: incongruencia entre políticas coyunturales de los gobiernos y las políticas estratégicas de sus empresas estatales, indeterminaciones de los proyectos nacionales de desarrollo que afectan a las EPP frente a las rápidas

mutaciones de la industria mundial, carácter obsoleto de esquemas institucionales y reglamentaciones que afectan sus modos de relacionarse con los agentes privados nacionales y extranjeros, insuficiente autonomía de gestión y modernización de sus métodos administrativos, etcétera.

Los anteriores temas, y varios más que resultarán para el lector de la lectura atenta de los artículos de este número, demuestran la importancia de seguir los cambios que se desarrollan en las economías latinoamericanas más allá de los niveles globales, generalmente más transitados, para profundizar en los niveles sectoriales y microeconómicos los retos que enfrentan industrias y empresas ante los profundos cambios en la economía mundial.

En esa vía no solamente se podrá conectar el estudiante y el investigador con temas en torno a los cuales se está definiendo el futuro de nuestros países, sino además podrá renovar temáticas, enfoques y aún proyectos de investigación. Así, en este número se puede apreciar cómo se hacen presentes, e incluso intentan relacionarse en un mismo marco de análisis, la economía política e institucional, la economía industrial y organizacional, la economía de la energía que encuentra sus raíces en las especificidades de las mercancías energéticas.

En esa posibilidad de una relación renovadora e innovadora de enfoques teóricos e instrumentos de análisis, reside quizá la posibilidad de una contribución real desde la academia a la comprensión de las nuevas dinámicas que afectan industrias, empresas y diferentes agentes privados y públicos. Esas dinámicas no solamente tienen efectos en esos niveles, sino además tienen implicaciones macroeconómicas e incluso, cuando se sitúan en industrias como las energéticas, en el funcionamiento mismo del Estado y de la sociedad.