

**MÉXICO: IMPACTO DE LAS REFORMAS
ESTRUCTURALES EN LA
FORMACIÓN DE CAPITAL DEL SECTOR
PETROLERO**

Ramón Carlos Torres Flores

LC/L.1195
Abril de 1999

Este trabajo fue preparado por el señor Ramón Carlos Torres Flores, consultor, para el Proyecto “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina en los años noventa” (HOL/97/6034). Las opiniones expresadas en este trabajo, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de la exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

ÍNDICE

RESUMEN	5
I. INTRODUCCIÓN	7
II. CAPITALIZACIÓN DEL SECTOR	11
1. Períodos distintivos de la actividad petrolera	11
2. Importancia de Petróleos Mexicanos	15
3. Acervos de capital	19
4. Evolución de la inversión.....	21
III. ALCANCE DE LAS REFORMAS EN EL SECTOR PETROLERO	27
1. Evolución.....	27
2. Tratado de Libre Comercio.....	29
3. Política de precios con criterios de mercado	30
4. Reorganización de Petróleos Mexicanos.....	31
IV. PARTICIPACIÓN DE LA INVERSIÓN PRIVADA EN EL SECTOR	33
1. Privatización de la comercialización del gas natural	33
2. Privatización de la petroquímica	35
3. Flexibilización del financiamiento	38
VI. CONCLUSIONES	43
1. Ambiente macroeconómico	43
2. Apertura y globalización.....	44
3. Mecanismos de mercado.....	46
4. Límite de las reformas	48
5. Una visión prospectiva	50
ANEXOS	53
Características de las Reformas	55
1. <i>Planteamiento estratégico</i>	55
2. <i>Fundamento jurídico</i>	57
3. <i>Política de desincorporación de activos</i>	58

4. <i>Desregularización financiera</i>	60
5. <i>Flexibilización del mercado de trabajo</i>	61
Sector Petrolero: Valor Agregado Bruto.....	66
Sector Petrolero: Indicadores de Producción.....	67
Sector Petrolero: Reservas Probadas de Hidrocarburos	68
Sector Petrolero: Indicadores de Acervo de Capital para la Extracción de Petróleo.....	69
Sector Petrolero: Inversión Bruta Fija Anual.....	70
Sector Petrolero: Inversión Bruta Fija por Actividad	71
Sector Petrolero: Inversión Devengada por Actividad y Tipo de Proyecto	72
Sector Petrolero: Inversión por Concepto de Gasto.....	73
Sector Petrolero: Destino de los Ingresos de PEMEX	74
Sector Petrolero: Uso de Excedente de Operación.....	75
Sector Petrolero: Exportaciones; por Grupos de Productos Principales	76
Sector Petrolero: Volumen de Exportaciones	77
Sector Petrolero: Importaciones, por Grupos de Productos Principales.....	78
Sector Petrolero: Volumen de Importaciones	79
Sector Petrolero: Desincorporación de Activos para la Distribución de Gas Natural.....	80

RESUMEN

La Secretaría de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Subsede México, suscribió con el consultor que presenta ahora su informe un contrato especial de servicios profesionales para llevar a cabo una investigación sobre el impacto de las reformas estructurales y del ambiente macroeconómico en las decisiones de inversión del sector del petróleo y gas en México, conforme a los términos de referencia aprobados en su oportunidad por la Secretaría, mismos que forman parte del contrato referido.

El marco de referencia de la investigación lo constituye el documento titulado “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina y el Caribe en los 90s”, el cual fue elaborado por la propia Secretaría de la CEPAL el 20 de Mayo de 1997, con el patrocinio financiero del gobierno de Holanda y del *International Development Research Centre* de Canadá.

El informe ha sido preparado para presentar los resultados de la investigación que se someten a la consideración de la Secretaría. Desde luego que el contenido es responsabilidad exclusiva del consultor y no compromete necesariamente en modo alguno el juicio del organismo.

Se hace un reconocimiento a los licenciados Francisco Flores Alonso, Juana Elena Martínez y Celina Torres Uribe, por sus valiosas y apreciables contribuciones, y a los funcionarios de la Secretaría de Energía y de Petróleos Mexicanos, por la información que suministraron a petición de la Secretaría de la CEPAL, Subsede México.

Los comentarios y sugerencias amablemente formulados por los licenciados Francisco Javier Alejo, Jorge Máttar y Roberto Morales, el ingeniero Jorge Aziz y el doctor Joseph Hodara son motivo de aprecio y gratitud.

I. INTRODUCCIÓN

El objetivo de la investigación es sectorial y muy específico: analizar la forma en que los cambios macroeconómicos, financieros e institucionales puestos en práctica desde mediados del primer quinquenio de los años ochenta por el gobierno de México se han articulado para explicar las decisiones de inversión en capital fijo del sector de petróleo y gas de la economía mexicana.

El documento que sirvió de marco de referencia de la investigación sitúa con precisión los alcances y supuestos a que ésta debe sujetarse. En lo conceptual se establece que los cambios macroeconómicos, financieros e institucionales se refieren a los que emanan de las decisiones de política económica que se han adoptado para liberalizar el comercio y los mercados, privatizar las empresas públicas, desregularizar la economía, incentivar la participación del capital extranjero y privatizar los servicios sociales.

El propósito es conocer en qué medida las decisiones de inversión en el sector han sido determinadas por variables económicas distintas a las tradicionales y a las habituales restricciones del financiamiento y cómo los aspectos institucionales relacionados con la privatización, los derechos de propiedad y otras reformas estructurales han configurado el entorno para la inversión en el sector de petróleo y gas.

Por lo que hace al alcance de la definición sectorial, la investigación se centra en los hidrocarburos incluyendo en ellos petróleo, gas y sus derivados de primera mano. Las actividades productivas específicas que se consideran en la investigación son cinco:

- exploración y extracción de petróleo y gas
- refinación de petróleo
- procesamiento de gas
- producción de productos petroquímicos denominados básicos
- transporte, distribución y almacenamiento de gas

El alcance de esta cobertura sectorial tiene explicaciones jurídicas, económicas, institucionales y técnicas. En efecto, con excepción de lo acontecido en los años recientes en la última de estas actividades (la de transporte, distribución y almacenamiento de gas), los ordenamientos legales del país establecen que la jurisdicción para el ejercicio de ellas corresponde en exclusividad al estado, quien a través de Petróleos Mexicanos y de sus organismos subsidiarios cumple con ese mandato constitucional.

Una consecuencia económica de lo anterior, aunado al hecho del enorme peso relativo que tiene Petróleos Mexicanos en relación con las cuentas del exterior y las finanzas públicas, es que buena parte de las decisiones de acumulación de capital en esta industria han sido tradicionalmente tomadas por el gobierno a través de ese organismo, con criterios de orden macroeconómico, frecuentemente de corto plazo, que van mas allá de consideraciones microeconómicas y que limitan y hacen complejo el financiamiento de la industria.

Parte de los cambios institucionales que se consideran en la investigación son precisamente la excepción referida en donde las actividades de transporte, distribución y almacenamiento de gas, a diferencia de lo que sucedía en el período previo a la instrumentación de las reformas, pueden ser ejercidas ahora por el sector privado. También se considera el cambio institucional relacionado con la petroquímica básica, en cuyo caso las reformas consistieron en reducir el alcance de la definición de los considerados básicos, de tal manera que la inversión privada quedó liberada para participar en la tenencia, operación y comercialización de plantas productoras de petroquímicos que antes se definían como básicos pero que ya no lo son en la actualidad.

En lo técnico cabe destacar que los yacimientos de hidrocarburos ubicados en el territorio mexicano son en su mayoría de gas asociado al crudo y de alto contenido de condensados, esto es, de materias primas propicias para la producción petroquímica, lo cual configura ciertas especificidades de articulación en las decisiones de inversión del sector que conviene tomar en cuenta al analizar el impacto de las reformas estructurales.

Las reformas estructurales adoptadas por el gobierno de México desde hace alrededor de década y media, en general y de aplicación específica a la industria petrolera, se señalan en diversos documentos y ordenamientos oficiales, desde los programas del gobierno federal, los planes de energía e industria, los planes de negocio de los organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos, los informes del ejecutivo federal, de los secretarios de estado vinculados a la industria y de los directores generales que han presidido las administraciones de PEMEX durante ese período, hasta las leyes, decretos y convenios promulgados por las instancias competentes.

El propósito de esas reformas estructurales se podría sintetizar en los siguientes objetivos estratégicos:

- promover la globalización del sector de manera que se integre con mayor eficiencia a las corrientes internacionales de comercio, inversiones y tecnología
- atraer la inversión privada nacional y extranjera a fin de complementar el financiamiento del sector, especialmente en actividades donde la inversión pública tiene opciones de mayor rentabilidad o prelación social
- modernizar y hacer más eficiente la operación y administración de las instalaciones industriales petroleras al adoptar criterios empresariales y de mercado
- hacer a la economía menos vulnerable a la situación y fluctuaciones del sector petrolero, particularmente en lo que hace a las finanzas públicas y la balanza de pagos.

Las reformas que se han movilizado en torno a esos objetivos han sido de muy distinta naturaleza y alcance. Entre esas reformas se destacan las siguientes:

- apertura de la economía y suscripción del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos y Canadá
- cambios en la conducción macroeconómica tendientes a corregir los desequilibrios de las finanzas públicas, reducir y controlar la inflación, estabilizar el tipo de cambio y en general supeditar la expansión de la economía a las posibilidades del gasto público en condiciones de estabilidad de precios
- desregularización de procedimientos administrativos y de otros obstáculos que inhiben o desalientan la inversión nacional y extranjera, incluyendo la privatización
- flexibilización del mercado de trabajo
- adopción de criterios empresariales y de mercado en la administración de Petróleos Mexicanos.

Algunas de estas reformas se han adoptado y han permeado plenamente, otras se encuentran en proceso de instrumentación y otras más han sido modificadas o su puesta en práctica postergada. En lo que hace a los objetivos propuestos con estas reformas, aunque quizás sea todavía prematuro formular conclusiones, los resultados obtenidos hasta ahora son limitados. Se advierte sin embargo un avance significativo en la remoción de obstáculos institucionales para financiar la acumulación de capital que realiza el sector público, especialmente en las actividades de exploración, extracción y refinación de crudo y comercialización del gas. El pronóstico de esta remoción permite prever un aumento sustancial de la inversión en el trienio 1998-2000, al concretarse proyectos y programas en marcha de ejecución.

El documento se integra de cinco partes y dos anexos, incluyendo ésta de introducción y la última de conclusiones. En la segunda se hace una revisión del proceso de capitalización del sector de petróleo y gas, de los determinantes de la inversión y de sus perspectivas de expansión, con la finalidad de visualizar las circunstancias que, a juicio de quienes tomaron las decisiones de política económica, hicieron necesario modificar el entorno macroeconómico, institucional y de financiamiento del sector.

En la tercera parte se revisa el alcance que han tenido las reformas en el sector petrolero, incluyendo la suscripción del Tratado de Libre Comercio, la liberación de la política de precios y la reorganización de Petróleos Mexicanos.

En complemento, el Anexo A incluye el análisis a nivel nacional de las principales reformas estructurales que en el transcurso de la última década y media y hasta nuestros días han sido adoptadas por las administraciones públicas en turno. Aunque con variantes y matices distintos, e incluso ajustes en alcance y orientación, forman parte de una política económica relativamente unitaria, en donde la globalización, la eficiencia, la participación de la iniciativa privada nacional y extranjera y el funcionamiento del mercado, constituyen sus rasgos más característicos.

Los esfuerzos del gobierno para hacer partícipe a la inversión privada en el sector se examinan en la cuarta parte del documento. Se considera en especial la privatización en las actividades relacionadas con la comercialización del gas natural, la privatización de la petroquímica y la adopción de nuevos esquemas de financiamiento para superar las graves restricciones que limitan la inversión en el sector.

Las conclusiones se centran en torno a tres consideraciones: explicación sobre el alcance, contenido y efecto de las reformas en la formación de capital del sector, evaluación de los resultados obtenidos y señalamiento de los desafíos que se presentan para profundizar en dichas reformas y romper con las restricciones para promover y sostener la inversión, en términos de sus potencialidades y del entorno y el marco de restricciones que les caracteriza.

El Anexo B, por último, incluye información estadística relevante que se recopiló de fuentes oficiales para ilustrar consideraciones que se formulan en las distintas partes que integran el documento. En algunos casos, que se señalan en los cuadros estadísticos correspondientes, fue necesario formular estimaciones propias basadas en dicha información.

II. CAPITALIZACION DEL SECTOR

1. Períodos distintivos de la actividad petrolera

La actividad petrolera comienza en México desde el siglo pasado con la participación activa de empresas europeas y estadounidenses que llevan a cabo con éxito las primeras perforaciones en el territorio nacional y posteriormente establecen las primeras facilidades de refinación. Durante las primeras décadas de este siglo, períodos de florecimiento del sector y de rápida expansión e incluso de intensa actividad exportadora fueron seguidos de lapsos de depresión.

En marzo de 1938 el gobierno decretó la expropiación de las instalaciones propiedad de los particulares, como culminación de una confrontación laboral caracterizada por la rebeldía de las empresas extranjeras frente a los ordenamientos legales del poder judicial en materia laboral. Se crea Petróleos Mexicanos como una empresa pública descentralizada para administrar las instalaciones expropiadas y los recursos petroleros de la nación y se inicia con ello, a partir de ese año, la etapa institucional moderna del sector que con algunas modificaciones de menor importancia le caracteriza hasta nuestros días.

En términos generales se pueden distinguir en las seis décadas de existencia de Petróleos Mexicanos tres períodos relativamente bien diferenciados desde el punto de vista de la misión que asume la institución, y por tanto la orientación y objetivo que se le asigna al sector petrolero y por ende a su patrón de capitalización. Desde luego que los cortes de tiempo y la homogeneidad al interior de los períodos pueden resultar drásticos, pero constituyen acercamientos útiles para los propósitos analíticos de este trabajo. Dichos períodos son los siguientes:

- 1938 a 1970, caracterizado por el apego de la institución a cumplir una función social y económica de servicio
- 1970 a 1982, período de expansión y transformación acelerada
- 1982 al momento actual, donde se ponen en marcha reformas estructurales tendientes a modernizar el sector con sentido empresarial y de mercado

A raíz de la expropiación y durante los años de la segunda guerra mundial y los primeros de la posguerra las acciones de administración de PEMEX se orientaron a dominar y mantener la operación con especial énfasis en superar con recursos locales carencias técnicas y deficiencias en el abasto de partes, refacciones y equipos.

Gradualmente se fueron superando esas carencias y deficiencias; el objetivo del organismo se transformó en atender, con un sentido de servicio social y económico, los requerimientos del

mercado nacional en expansión, particularmente en lo que hace a las necesidades de combustibles (domésticos, automotrices, industriales y para la generación eléctrica), fertilizantes e insumos para la industria. El comercio exterior de hidrocarburos constituyó en general un recurso marginal para complementar faltantes o colocar excedentes. La institución se desarrolló verticalmente en torno al aprovechamiento local del petróleo y PEMEX y su oferta de productos se convirtió en una “marca” y en un símbolo de soberanía y nacionalismo de referencia obligada.

Durante los años setenta y principio de los ochenta se intensificaron abruptamente las inversiones en el sector petrolero, primero en exploración, luego en extracción y posteriormente en el establecimiento de plantas de proceso del gas, refinación de crudo y producción de petroquímicos.

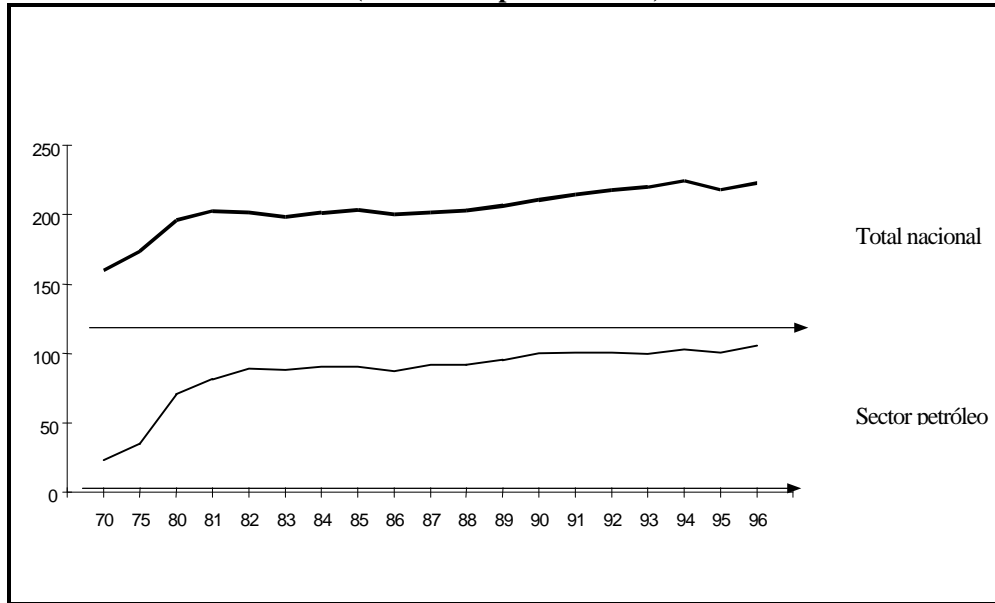
Se trata de un período intenso en inversiones en el que confluyeron simultáneamente un alto grado de éxito en la exploración (descubrimientos importantes en nuevos campos del mesozoico de Chiapas y Tabasco durante 1977, el paleocanal de Chicontepec un año después y la sonda de Campeche desde 1979), una elevación acelerada de los precios internacionales del petróleo y la adopción del gobierno de una política económica que pretendía transformar rápidamente en plazos breves a la industria, la infraestructura y en general el destino económico del país.

Entre los doce años extremos de este período (1970 y 1982), el valor agregado real del sector petrolero se multiplicó casi 4 veces, la extracción de crudo por 5 y las reservas probadas totales de hidrocarburos por 13 (véanse los gráficos 1 y 2 y los cuadros 1, 2 y 3 del Anexo). A la entonces prevaleciente función de servicio social y económico de la actividad petrolera se le adicionó la de eje para el desarrollo y la de propiciar el financiamiento y la transformación acelerada de la economía.

A partir de abril de 1981, y particularmente de 1982 y 1985, los precios internacionales del crudo se desplomaron, lo cual coincide con que la economía mexicana confrontó serias dificultades financieras derivadas de la inestabilidad y del excesivo endeudamiento externo, que se tradujeron en la astringencia de inversiones públicas, incluyendo de manera principal las del sector petrolero.

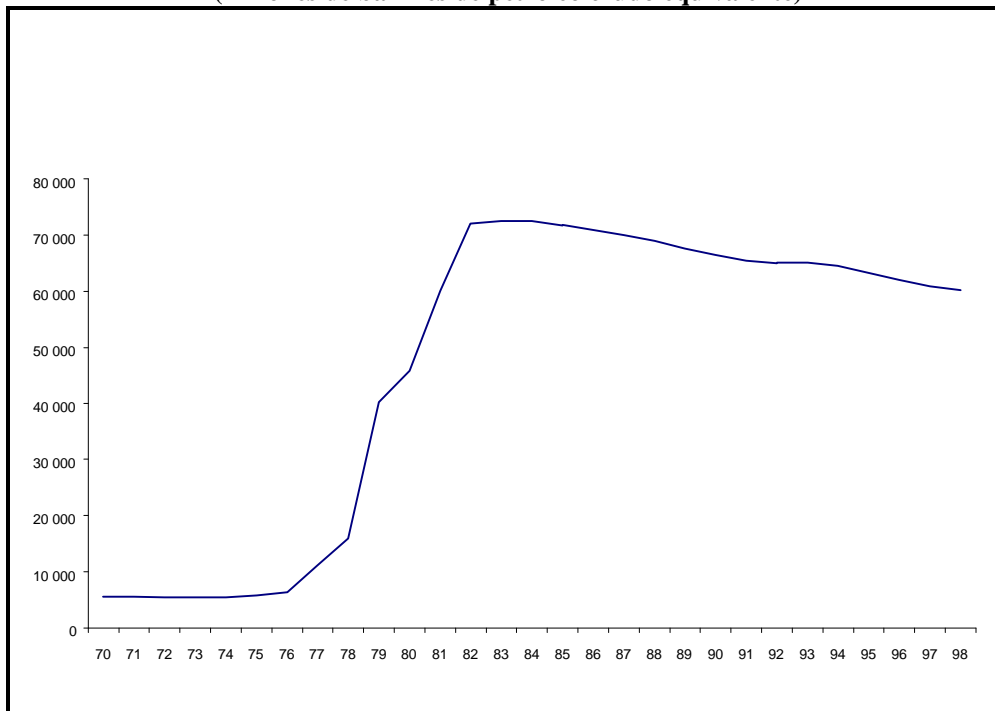
Así, las inversiones reales en el sector se abaten entre 53 % y 78 %, según el año terminal que se examine de 1982 hasta nuestros días (véase el gráfico 4). Los equipos de perforación propiedad de PEMEX, como indicador de capital propio para la extracción y exploración, se reducen de 197 en 1982 a 92 en 1990, 27 en 1994 y 48 el año pasado (véanse los cuadros 4 y 5 del Anexo).

Gráfico 1
VALOR AGREGADO BRUTO NACIONAL Y DEL SECTOR PETRÓLEO
 (millones de pesos de 1993)



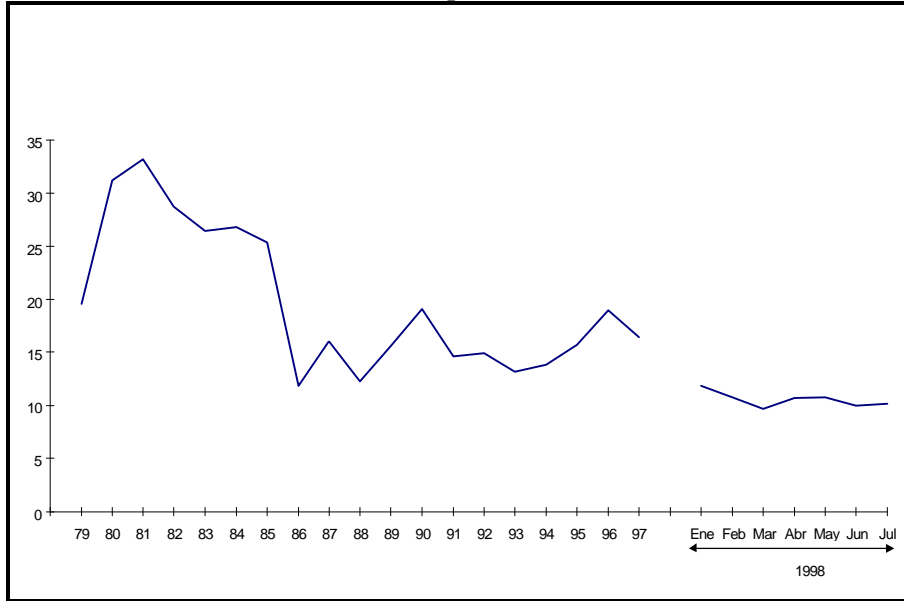
Fuente: Basado en cifras de INEGI (Sistema de Cuentas Nacionales de México).

Gráfico 2
SECTOR PETROLERO: RESERVAS PROBADAS DE HIDROCARBUROS
 (millones de barriles de petróleo crudo equivalente)



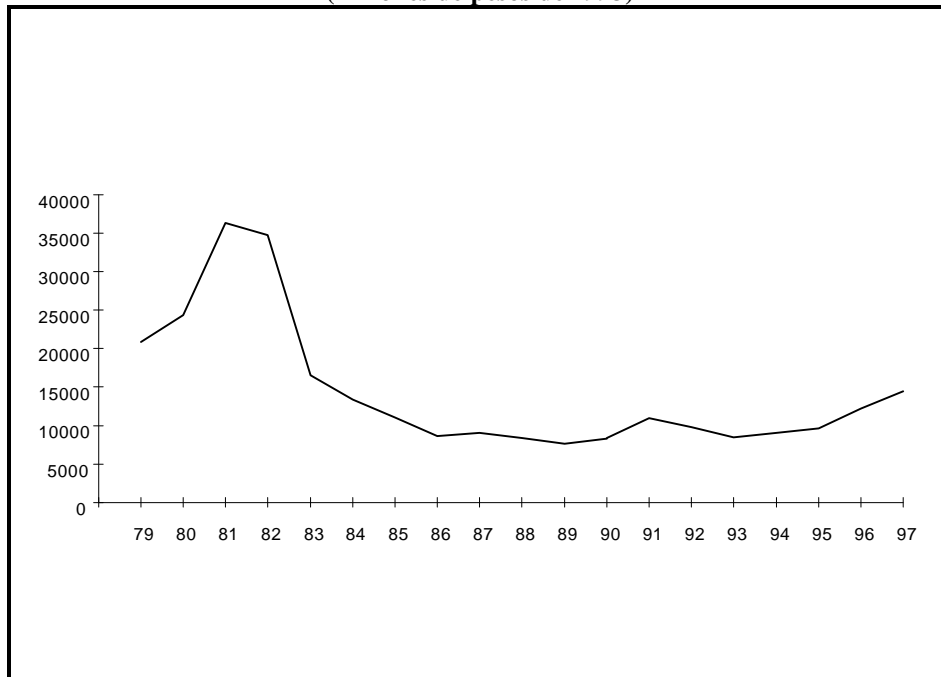
Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos y las Memorias de PEMEX (inicios de año).

Gráfico 3
SECTOR PETROLERO: PRECIO PROMEDIO DEL CRUDO EXPORTADO
(dólares por barril)



Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos y de Indicadores Petroleros Seleccionados de PEMEX.

Gráfico 4
SECTOR PETROLERO: INVERSIÓN BRUTA FIJA REAL
(millones de pesos de 1993)



No obstante, a pesar de la caída de la inversión, la producción petrolera se mantuvo en niveles ligeramente mayores respecto a los del período anterior, debido a que maduraron las inversiones realizadas en ese período (véanse de nuevo los cuadros 1 y 2).

La política económica muda en 1982 hacia objetivos distintos de apertura y globalización, búsqueda de una mayor participación de la inversión privada en actividades hasta entonces reservadas al estado, adopción de criterios de eficiencia empresarial y de mercado y en general abandono de la política proteccionista y empresarial del estado. Se adoptan gradualmente reformas estructurales en torno a esos objetivos, que en distintos tiempos y grados permean a toda la economía y en particular al sector, con modalidades propias que más adelante se examinan.

2. Importancia de Petróleos Mexicanos

El sector petrolero de la economía mexicana contribuyó el año pasado con 1.4 % del valor agregado nacional. Mas de la mitad de esa contribución (59 %) se originó en la extracción y exploración de hidrocarburos, 28 % en la producción de petrolíferos y el restante 13 % en el procesamiento de gas y la manufactura de petroquímicos (véase de nuevo el cuadro 1). Los ingresos de PEMEX fueron en ese año equivalentes a 38 mil millones de dólares, 30 % originado por exportaciones y el resto por colocaciones en el mercado local (véanse los cuadros 9 y 11 del Anexo).

La producción de petróleo crudo, 3 millones de barriles diarios, constituyó el 4.1% de la oferta mundial en 1997. El volumen de producción es de un orden de magnitud similar al de China, Noruega y Venezuela, quienes se ubican después de Arabia Saudita, la Comunidad de Estados Independientes, Estados Unidos de América e Irán, como los países de mayor producción de crudo a nivel mundial. Como empresa productora de crudo PEMEX es la tercera más grande a escala internacional, sólo superada por Saudí Aramco y NIOC de Arabia Saudita e Irán, respectivamente.

En lo que hace al gas natural, el país es el octavo productor mundial, con 4 467 millones de pies cúbicos diarios en 1997 y uno de los primeros de gas licuado. La refinación del crudo permitió obtener 1.3 millones de barriles diarios de gasolina, combustóleo, diesel y otros derivados (véase de nuevo el cuadro 2). La producción de petroquímicos de PEMEX fue de 1.7 mil millones de dólares, de la cual alrededor de la décima parte se colocó en el exterior. Para el caso específico de algunos productos como amoníaco, etileno y propileno la capacidad instalada del organismo se compara con la de las empresas más grandes e importantes del mundo en su ramo.

Desde mediados y fines de los años setenta la actividad petrolera mexicana se ha articulado con la economía nacional en su conjunto, de manera tal que ha tenido y tiene una enorme y compleja importancia macroeconómica estructural que va mas allá de las funciones que se habían vuelto tradicionales, como la de proveedor de energéticos, pivote del desarrollo en

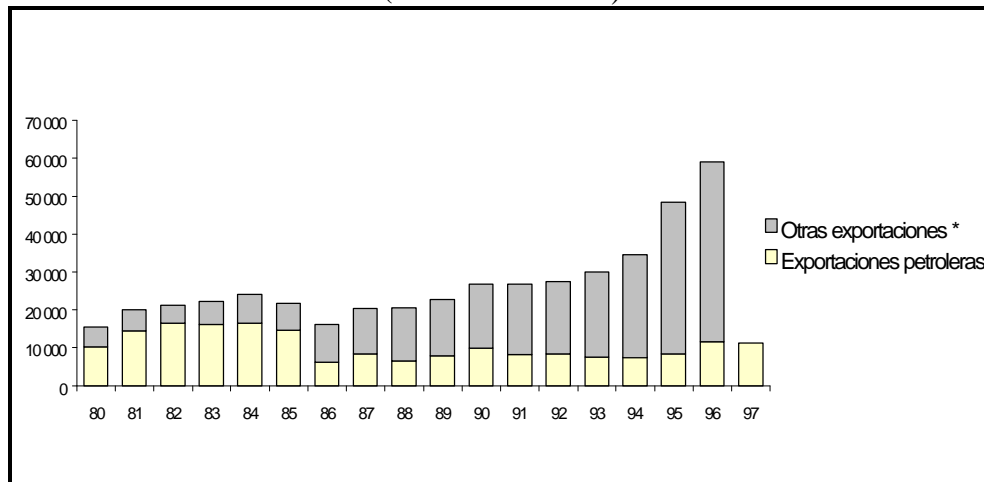
ciertas regiones del país, fuente de subsidio para el transporte, estímulo para la preparación y colocación de profesionistas y técnicos calificados, desarrollo de la tecnología y la ingeniería nacional y creador de demanda para la expansión y consolidación de industrias específicas como la construcción y la fabricación de bienes de capital.

La articulación determinante que tiene el sector petrolero con la economía a nivel macroeconómico se origina en:

- la generación de divisas y el soporte al sector externo de la economía
- el cuantioso suministro de recursos frescos al sector público
- la amplia derrama de demanda que origina su actividad productiva y por tanto la creación directa e indirecta de empleos a que da lugar

Respecto a la generación de divisas, en 1982 el 68 % de las exportaciones de bienes (excluyendo maquila) se originaron en las ventas externas de hidrocarburos; la proporción disminuyó hasta llegar en los últimos años a menos de una quinta parte (véase el gráfico 5 y el cuadro 11 del Anexo). Alrededor del 92 % de las exportaciones de hidrocarburos están constituidas por petróleo crudo, una pequeña proporción por gas y el resto por refinados del petróleo, azufre y productos petroquímicos (véase el cuadro 12 del Anexo).

Gráfico 5
SECTOR PETROLERO: PARTICIPACIÓN EN LAS EXPORTACIONES NACIONALES
(millones de dólares)



Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos de PEMEX e información oficial del INEGI y Banco de México.

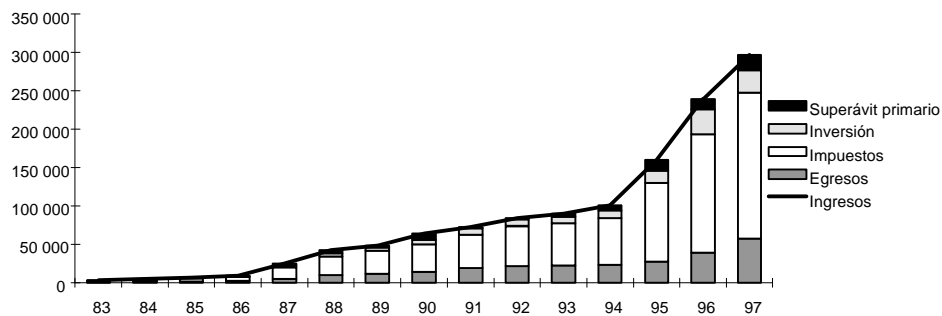
Las compras foráneas del sector petrolero aumentaron de manera considerable en el período, fueron equivalentes al uno por ciento de las importaciones totales en 1982 y del 2 % en los años recientes (véanse los cuadros 13 y 14 del Anexo).

De singular importancia es que los activos de PEMEX y desde luego las reservas probadas de hidrocarburos han sido una palanca importante para avalar el endeudamiento público externo, fortalecer las negociaciones tendientes a reestructurar dicha deuda y superar dificultades

financieras coyunturales con el exterior. Recientemente, como se explica más adelante, los mismos proyectos de inversión se han constituido en soporte para la contratación externa de créditos aunque formalmente puedan no ser registrados como endeudamiento público externo.

La contribución fiscal derivada directamente de la actividad petrolera es de vital importancia para el gobierno federal. Las obligaciones fiscales de PEMEX fueron el año pasado de 190.5 mil millones de pesos (24 mil millones de dólares), equivalentes al 42 % de los ingresos corrientes del gobierno federal (véase de nuevo el cuadro 9). El 63 % corresponde al pago de derechos sobre la extracción de petróleo e hidrocarburos, 35 % al impuesto especial sobre producción y servicios y al impuesto sobre el valor agregado y 2 % al aprovechamiento sobre rendimientos excedentes y al impuesto a los rendimientos petroleros.

Gráfico 6
SECTOR PETROLERO: DESTINO DE LOS INGRESOS DE PEMEX
(millones de pesos)



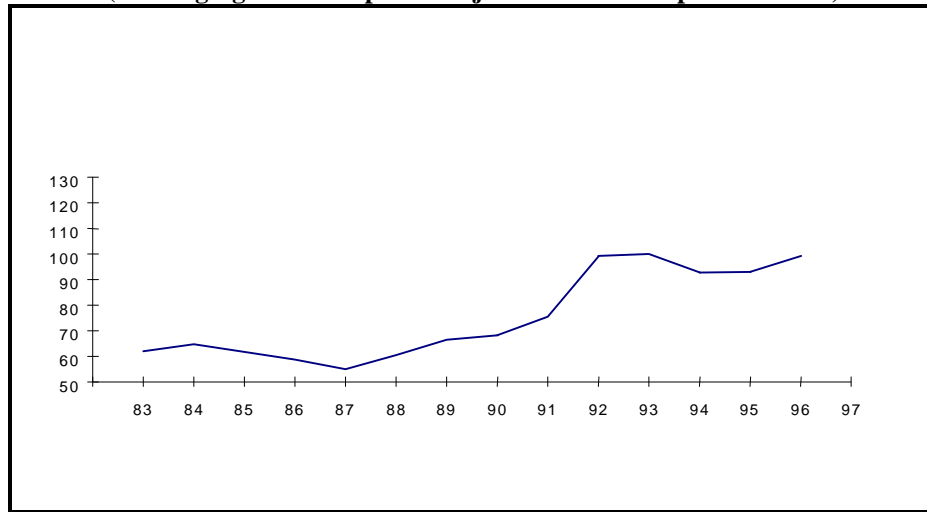
Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos y Memorias de Labores de PEMEX.

La significativa magnitud del aporte del sector petrolero a las finanzas públicas permite explicar el porqué la brusca caída de los precios internacionales del petróleo en el presente año y la consecuente disminución de las exportaciones determinada por el gobierno para contribuir a la disminución del exceso de oferta mundial de crudo, afectan gravemente la estabilidad de las cuentas del sector público y por ende de la economía.

En la actualidad PEMEX genera directamente 136 mil puestos de trabajo; en 1987 la cifra llegó a 210 mil. El efecto combinado de eliminar mano de obra redundante en el sector, a partir del siguiente año (1988), y de mantener e incluso expandir ligeramente el ritmo de la producción, a pesar de esa eliminación, explica que la productividad de los trabajadores empleados directamente en el sector petrolero se haya duplicado en el transcurso de los últimos diez años (véase el gráfico 7).

No se dispone de estimaciones sobre el empleo que se origina en las actividades que gravitan en torno al sector petrolero, como es el caso de la construcción y el suministro de equipo y materiales, pero diversos indicadores regionales y sectoriales ponen de relieve su importancia nacional, a pesar de ser una actividad de alta densidad de capital y no precisamente intensiva en el factor trabajo.

Gráfico 7
SECTOR PETROLERO: PRODUCTIVIDAD DE LA MANO DE OBRA
(valor agregado bruto por trabajador en miles de pesos de 1993)

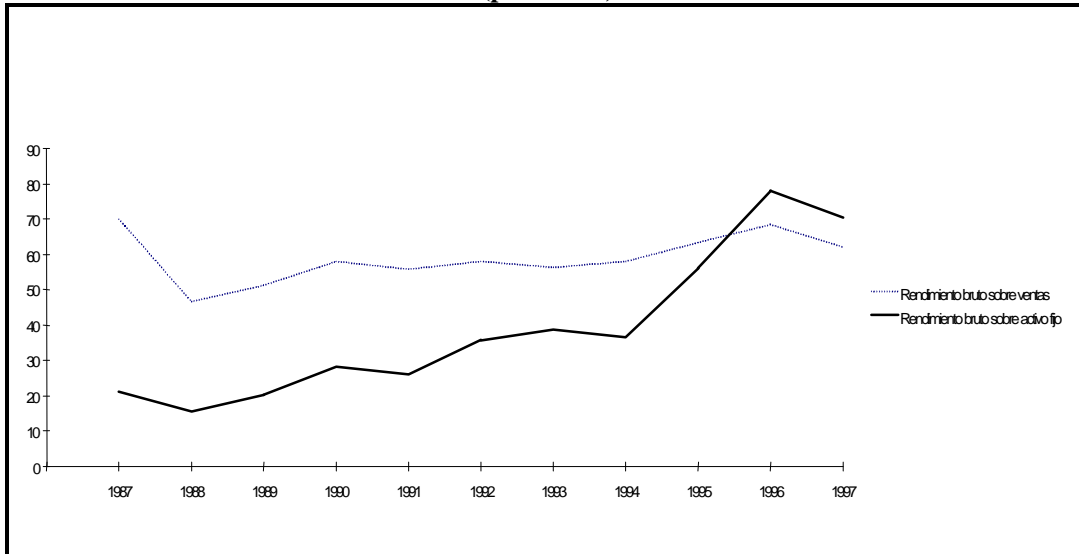


Fuente: Basado en cifras de INEGI; Sistema de Cuentas Nacionales de México y de PEMEX.

Una de las características del sector petrolero, y de PEMEX en lo particular, ha sido el proceso de modernización administrativa y empresarial en que se ha empeñado en la última década y media, lo que se ha traducido en una mayor eficiencia de sus operaciones y en un mejor aprovechamiento de las instalaciones con que cuenta. Ello explica que los rendimientos o utilidades brutas sobre ventas se hayan incrementado casi constantemente desde 1987 y, más relevante todavía, que los rendimientos brutos de los activos fijos del organismo en su conjunto sean cerca de 4 veces lo que fueron en ese año (véase el gráfico 8).

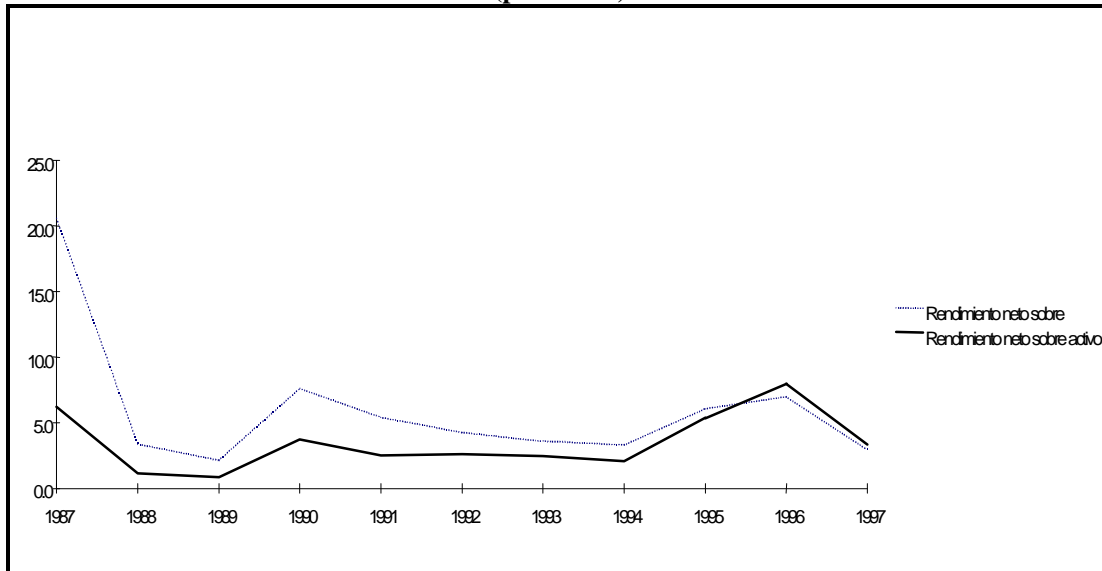
El principal beneficiario de los resultados crecientemente positivos del esfuerzo productivo de PEMEX ha sido el fisco. Así lo pone de manifiesto el registro de los rendimientos o utilidades netas que generaron tanto las ventas como los activos fijos desde 1988, los cuales oscilan en torno a una franja inferior del 10 %, que contrasta con la rápida evolución de los rendimientos antes de deducir el pago de impuestos y derechos (véase el gráfico 9).

Gráfico 8
PEMEX: INDICADORES DE RENTABILIDAD ANTES DE IMPUESTOS
 (por ciento)



Fuente: Basado en cifras de PEMEX; Anuario Estadístico 1998.

Gráfico 9
PEMEX: INDICADORES DE RENTABILIDAD NETA
 (por ciento)



Fuente: Basado en cifras de PEMEX; Anuario Estadístico 1998.

3. Acervos de capital

Conforme a lo establecido en el Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley Reglamentaria de dicho artículo en materia del petróleo, corresponde a la Nación el dominio directo y la explotación exclusiva de los hidrocarburos del subsuelo, quien

ejerce esta facultad por conducto de Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado del sector público creado para ese propósito específico en junio de 1938. El objetivo social del organismo es precisamente la exploración, explotación, refinación y almacenamiento de hidrocarburos, así como su procesamiento y distribución.

Es por ello que en el caso de México los activos fijos del organismo corresponden conceptualmente, en esencia, al acervo de capital fijo de la economía en el sector petrolero, con algunas excepciones de magnitud relativamente marginal, entre las que se incluyen instalaciones de propiedad privada para la distribución al público de gas y para la comercialización de aceites lubricantes, plantas propiedad de PEMEX que producen petroquímicos no básicos e instalaciones que también son propiedad del organismo y que le suministran servicios de origen distinto al petrolero.

El valor contable de los activos fijos de PEMEX ascendió al finalizar el año pasado al equivalente de 27 mil millones de dólares. Se menciona a continuación de manera sucinta las principales instalaciones que integran dichos activos.

En lo que hace a la exploración y extracción de petróleo y gas, una parte de las instalaciones son terrestres y la otra, la más significativa, se ubica en la plataforma marina continental; obsérvese al respecto que cerca de las tres cuartas partes del crudo producido por PEMEX se extrae del mar. El año pasado las instalaciones se integraron principalmente por:

- 339 campos en producción
- 4 663 pozos terminados en explotación, con una producción unitaria promedio de hidrocarburos de 818 barriles diarios
- 48 equipos propios de perforación
- 158 plataformas marinas

Entre las características físicas muy marcadas de los hidrocarburos del subsuelo mexicano se destaca la elevada asociación del crudo con el gas y el alto contenido de azufre y condensados. Estas características condicionan de manera importante la naturaleza de las instalaciones de PEMEX para procesar el gas y elaborar petroquímicos básicos. Así, en 9 centros de proceso con que cuenta Petróleos Mexicanos se alojan 17 plantas endulzadoras para procesar 3 850 millones de pies cúbicos diarios de gas amargo, y 192 mil barriles diarios de condensados amargos; dispone de 12 plantas criogénicas y 3 plantas de absorción, con una capacidad de proceso de 3 984 millones de pies cúbicos diarios de gas natural; y utiliza 10 882 y 2 850 kilómetros para el transporte de gas natural y productos, respectivamente (cifras de 1996).

La refinación para obtener gasolina y otros petrolíferos, destinados casi en su totalidad al mercado interno, se lleva a cabo en 6 refinerías establecidas en el país, alimentadas por 4 297 kilómetros de oleoductos para el suministro del crudo. La capacidad de proceso de estas refinerías fue como sigue (en miles de barriles diarios): destilación atmosférica 1 525; destilación al vacío 762; desintegración catalítica 402; reductoras de viscosidad 141; reformación de nafta 228; hidrosulfuración 698; y fraccionamiento de líquidos 71. Para la colocación de los petrolíferos

producidos e importados, PEMEX contó en 1997 con 79 centros de ventas, 4 050 estaciones de servicio y 9 145 kilómetros de poliductos.

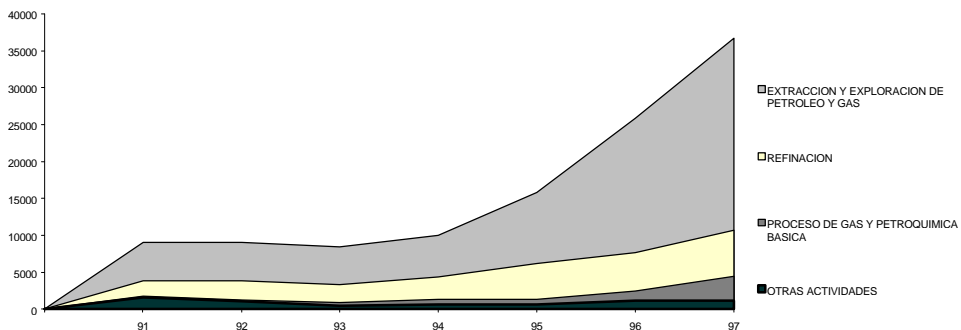
Los activos fijos de PEMEX incluyen 61 plantas petroquímicas instaladas en 6 complejos industriales y 4 unidades de producción, con una capacidad instalada de 14 millones de toneladas de productos químicos y petroquímicos, casi todos no básicos (88 %), y una red de ductos de mil kilómetros para el transporte de los mismos.

Desde luego que la valía e importancia de éstos activos fijos petroleros se finca en la posibilidad de aprovechar las reservas de hidrocarburos descubiertas en el subsuelo, incluida la plataforma continental. A principios de este año el inventario de reservas probadas del país se estimó en 60 160 millones de barriles de petróleo crudo equivalente, de las cuales 41 392 correspondieron a aceite, 6 430 a condensados y el restante 12 338 a gas seco (o sea 63 456 miles de millones de pies cúbicos). La relación reserva entre producción de crudo (incluyendo condensados) es de 37.5 años y la correspondiente a gas seco de 56 años.

4. Evolución de la inversión

La inversión de PEMEX ascendió el año pasado a 36 724 millones de pesos, equivalente a 4 638 millones de dólares (véanse el gráfico 10 y los cuadros 5, 6, 7 y 8 del Anexo). A precios constantes se estima que creció 18 %, con lo cual se consolidó el proceso de reactivación firme iniciado en años recientes, que a su vez rompió con el estado de atonía en que se encontraba la inversión desde principios de los ochenta (véase de nuevo el gráfico 4). A partir de 1981 los precios internacionales del petróleo se contrajeron y la economía mexicana confrontó un largo período de serias penurias financieras, lo cual determinó el abatimiento de la inversión.

Gráfico 10
SECTOR PETROLERO: INVERSIÓN BRUTA FIJA POR ACTIVIDAD
(millones de pesos)

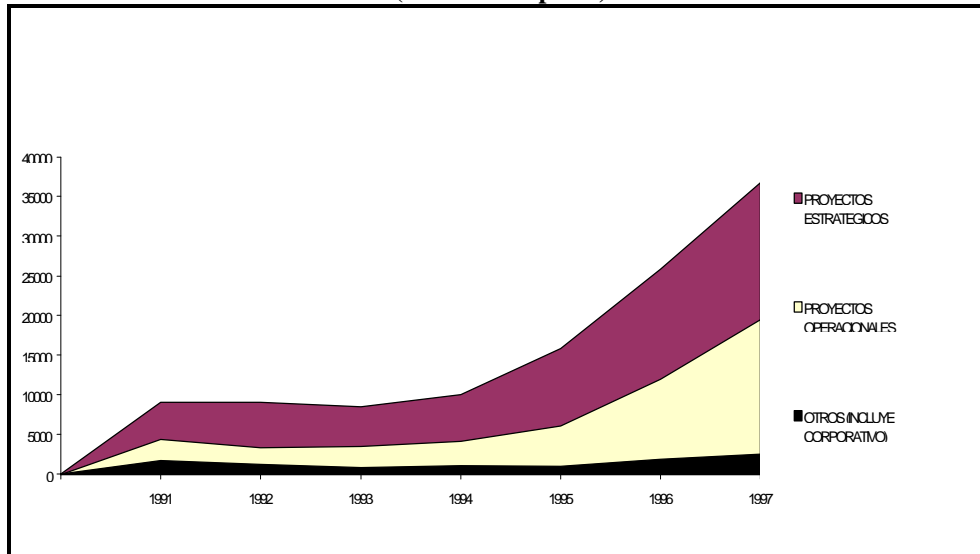


Fuente: Basado en cifras de las Memorias de Labores de PEMEX.

La restricción para financiar las inversiones del sector petrolero deriva básicamente de consideraciones macroeconómicas asociadas a la compleja articulación y la alta vulnerabilidad de la economía con el sector petrolero y no a razones de tipo microeconómico propias de la evolución misma del sector petrolero. La redituabilidad de las inversiones en el sector petrolero es de las más altas en la economía. Sus posibilidades de desarrollo están abiertas y PEMEX genera tradicionalmente interesantes y redituables proyectos de inversión (véase el gráfico 11).

También genera recursos que eventualmente serían suficientes para sufragar mayores inversiones que las efectivamente llevadas a cabo, pero que son captados por el gobierno a través de impuestos y derechos especialmente establecidos para el sector. Alrededor del 80% de la diferencia entre los ingresos de PEMEX y los egresos de operación se destinan al pago de impuestos y derechos, en tanto que las inversiones del sector equivalen a solo entre el 11% y el 16% de dicha diferencia (véase de nuevo el cuadro 9)

Gráfico 11
SECTOR PETROLERO: INVERSIÓN DEVENGADA POR ACTIVIDAD Y TIPO DE PROYECTO
(millones de pesos)



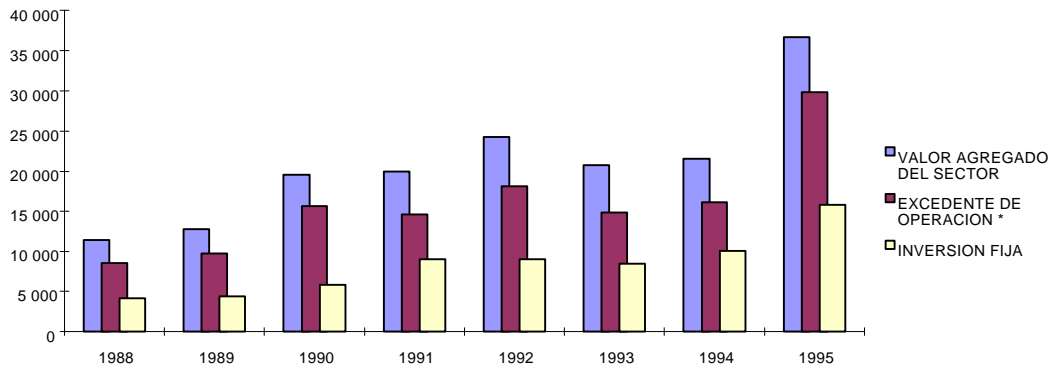
Fuente: Basado en cifras de las Memorias de Labores de PEMEX.

Visto de otra manera, sólo entre 45 % y 62 % del excedente bruto de operación, después del pago de impuestos, se destina a la acumulación de capital. El coeficiente de inversión, medido como la relación de inversión a valor agregado, no llega siquiera al 50 % (véase el gráfico 12 y el cuadro 10 del Anexo).

Entre los principales obstáculos que ha tenido tradicionalmente que superar el gobierno desde 1982 para dinamizar la inversión del sector petrolero y recuperar sus niveles precedentes se destacan dos. El primero es la escasez relativa de recursos del propio gobierno, en donde las inversiones del sector compiten con otras de carácter social y económico de mayor o similar

prioridad nacional, aunque puedan ser de menor redituabilidad. El segundo es que dada la importancia macroeconómica de los gastos de PEMEX, su nivel guarda estrecha relación con las presiones inflacionarias y con la demanda de bienes y servicios importados, por lo que el gobierno limita y regula dicho nivel a fin de neutralizar la inflación y el desequilibrio externo.

Gráfico 12
SECTOR PETROLERO: USO DEL EXCEDENTE DE OPERACIÓN
(millones de pesos)



Fuente: Basado en cifras de PEMEX E INEGI (Indicadores Macroeconómicos del Sector Público).

El presupuesto de PEMEX para gastos de operación e inversión es presentado por el ejecutivo federal al Congreso para su aprobación, como parte del presupuesto de egresos de la federación. Ello explica que en la determinación del monto, estructura y objetivos de la inversión de Petróleos Mexicanos priven consideraciones macroeconómicas que privilegian otros rubros del gasto público, en demérito de prioridades de inversión propias de una empresa petrolera.

El eventual impacto del gasto de PEMEX en el corto plazo sobre la inflación, el déficit del sector público y el saldo de la balanza de pagos, por una parte, y la competencia por el uso de recursos públicos escasos para otros fines económicos y sociales con los cuales debe competir el gasto de Petróleos Mexicanos, por la otra, explican que las decisiones de inversión petrolera se supediten a ajustes y decisiones de política económica relativamente ajenas al mercado petrolero y a la redituabilidad de sus inversiones.

La mayor proporción de la inversión de PEMEX se canaliza a la exploración y producción de crudo y gas, 71 % en 1997. Una menor proporción se destina a la inversión en refinerías (17 %), a las plantas para el procesamiento de gas y la elaboración de petroquímicos básicos (9 %), y al mantenimiento para la operación de instalaciones petroquímicas y de infraestructura (3 %) (véanse de nuevo los cuadros 6, 7 y 8). Esta estructura que en general no se aparta de la registrada desde 1982, refleja las restricciones, prioridades, y objetivos que el gobierno otorga a la inversión de PEMEX.

El primer objetivo de las decisiones de inversión del sector petrolero durante los últimos quince años, que no siempre se ha logrado alcanzar, ha sido el de al menos mantener la plataforma de extracción petrolera y evitar el deterioro brusco de las reservas probadas. Los campos marinos descubiertos en la sonda de Campeche han sido suficientemente abundantes y promisorios para que con inversiones relativamente marginales se haya podido lograr ese propósito. En 1982 la producción de crudo fue de 2.7 millones de barriles por día y al final de ese año las reservas probadas de 72 mil millones de barriles. Para 1997 el volumen de la producción fue 10 % mayor, o sea 3 millones, en tanto que las reservas fueron 60 mil millones de barriles, 17 % menos que las registradas hace quince años (véanse de nuevo los cuadros 1 y 3).

El segundo objetivo ha sido optimizar el aprovechamiento de la extracción de crudo, del gas asociado, de los condensados y de los líquidos del gas, por razones de eficiencia económica y también ecológicas y de seguridad. Mediante instalaciones de costo relativamente marginal y de alto impacto económico en la recuperación de hidrocarburos (que de otra manera se desperdiciarían o se consumirían como combustibles), se ha logrado ensanchar la infraestructura existente para incrementar el valor de la producción, a pesar de que no se observen aumentos significativos en los volúmenes de extracción.

En el período 1982-1997 las producciones de gas natural y de gas seco se contrajeron primero y luego se recuperaron hasta alcanzar niveles ligeramente mayores a los del inicio de dicho período (5 % y un tercio, respectivamente). No obstante, la producción de líquidos del gas (etano, gas licuado y gasolinas naturales) se incrementó en más de 50 %, como consecuencia de la expansión en la capacidad instalada de plantas para el fraccionamiento de líquidos (58 %), sin que haya habido variación importante en la plataforma de extracción petrolera (véase de nuevo el cuadro 2).

El tercer objetivo de la inversión ha sido adecuar las refinerías para el manejo de crudos pesados (las instalaciones existentes están diseñadas para el manejo de crudos más ligeros), optimizar el valor de la producción acorde con el crecimiento del mercado interno y mejorar la calidad de los combustibles desde el punto de vista de su impacto ecológico. La capacidad instalada de refinación creció una cuarta parte en los últimos quince años, en tanto que el de la producción de petrolíferos sólo fue de 3 %. Entre 1990 y 1997 la producción de combustibles de alta calidad desde el punto de vista de impacto ecológico recibió un significativo impulso al invertir PEMEX, con el apoyo financiero del gobierno de Japón, más de mil millones de dólares para la reconversión de sus plantas reformadoras de gasolinas y para el establecimiento de nuevas instalaciones elaboradoras de componentes oxigenados (TAME y MTBE), incrementar la producción de gasolinas de mayor octano mediante isomerización y alquilación y reducir al mínimo el contenido de azufre del diesel y del combustóleo.

Un cuarto objetivo de la inversión realizada por PEMEX, que sin embargo a principios de la década actual se canceló progresivamente, fue el de expandir la producción petroquímica, tanto en las propias instalaciones como en las del sector privado, a partir del estímulo de suministrar petroquímicos básicos en condiciones comerciales favorables. El objetivo fue sustituido por el de

desincorporar las instalaciones petroquímicas propiedad de PEMEX y promover que la iniciativa privada nacional y extranjera se abocara a invertir esta rama industrial, en circunstancias más propicias y de economía globalizada.

En resumen, las inversiones en el sector en los últimos quince años, relativamente modestas si se comparan con las realizadas en el período previo y con las potencialidades de su desarrollo, permitieron mantener la plataforma de extracción primaria, en detrimento del volumen de las reservas probadas. En adición, se trató de hacer más eficiente el aprovechamiento de los hidrocarburos extraídos y de satisfacer requerimientos de orden ecológico y complementariamente de seguridad industrial. Pero no se advierte que se hayan instrumentado programas expansivos y mucho menos de industrialización del sector o una modificación deliberada del patrón de consumo energético del país, salvo los programas en curso recientemente adoptados para intensificar el uso del gas natural con propósitos de combustión doméstica y automotriz y para mantener y expandir la extracción de crudo. La inversión privada en el sector es exigua y la inversión pública, salvo en los últimos años, ha debido restringirse por razones macroeconómicas de corto plazo.

III. ALCANCE DE LAS REFORMAS EN EL SECTOR PETROLERO

1. Evolución

A partir de los preceptos constitucionales, la legislación mexicana es tajante: las actividades petroleras se reservan en exclusiva al estado, quien ejerce esta facultad a través de Petróleos Mexicanos. Pero no sólo es y ha sido un precepto jurídico cuya modificación, en caso de que se deseara realizar, requeriría de un convencimiento político relativamente generalizado, sino que además ha sido tradicional --al margen de su fundamento-- otorgar a la industria petrolera en manos del estado, un valor nacional de profundo arraigo social, con amplio respaldo político al interior y fuera del propio gobierno, que se equipara con los símbolos de soberanía, nacionalismo y soporte del progreso. En torno a este precepto se levantó durante décadas, después de la nacionalización de la industria petrolera de 1938, una plataforma de resistencia social y política abocada al resguardo de la expropiación.

Las circunstancias descritas contribuyen a explicar que a partir de 1983, año en el que se empieza a ventilar la nueva política económica del país, caracterizada por la adopción de reformas estructurales, el cuestionamiento de la privatización de PEMEX sea tratado con extrema cautela, sin comprometer abiertamente posicionamientos y sólo de manera marginal y exploratoria.

En la gestión del gobierno de Miguel de la Madrid (1982-1988) el sector petrolero siguió operando en términos generales conforme a los lineamientos de política económica precedentes, con excepción de algunas modificaciones entre las que se destacan las siguientes:

- abatimiento de la inversión; lo que marcó el perfil que le habría de caracterizar hasta hace pocos años
- libramiento de una ardua batalla tendiente a desarticular intereses sindicales y de otro tipo que se habían gestado en torno al crecimiento acelerado de PEMEX y que se interponían a la modernización empresarial de la institución; los resultados fueron modestos y marginales
- eliminación o reducción de subsidios originados en la actividad petrolera, en beneficio de estimular la actividad económica nacional y de favorecer a los consumidores locales; esta política perdura desde entonces
- adopción de precios internacionales para los productos que elabora o comercializa PEMEX; sigue siendo un objetivo que se logra alcanzar en ciertos períodos para la casi mayoría de los productos, aunque se producen con frecuencia retrasos que pretenden corregirse paulatinamente.

Durante la administración de Salinas de Gortari (1989-94) se pusieron en práctica medidas convergentes con el propósito de crear condiciones para destrabar los obstáculos que a juicio de dicha administración impedían la adopción de las reformas estructurales en el sector petrolero, particularmente la modernización de PEMEX y su eventual privatización.

La primera de esas medidas consistió en flexibilizar el mercado de trabajo, para lo cual se desmantelaron abruptamente los intereses sindicales presumiblemente opuestos a la adopción de las reformas estructurales. A unas cuantas semanas de iniciada la gestión de Salinas se desmanteló la oposición del sindicato de PEMEX, lo que facilitó sin duda recurrir a reformas subsiguientes que se mencionan a continuación y que se examinan en detalle más adelante:

- inclusión del sector petrolero en el Tratado de Libre Comercio suscrito por los países del norte del continente americano
- reorganización de Petróleos Mexicanos y desmembramiento en organismos subsidiarios
- privatización de la petroquímica mediante la reducción al mínimo de los productos incluidos en la lista de los llamados básicos y la desincorporación de instalaciones petroquímicas propiedad de PEMEX, aunque esto último no se logró
- desincorporación de actividades suministradoras de servicios para exploración, perforación de pozos y transporte marítimo de hidrocarburos
- desincorporación de actividades no petroleras desarrolladas por PEMEX, tanto para su proveeduría como para los servicios utilizados en la comercialización

El énfasis de las reformas estructurales en el sector petrolero durante la actual administración del presidente Ernesto Zedillo, que también se revisan en las páginas siguientes, se ha centrado en lo siguiente:

- instrumentar la participación de la iniciativa privada en las inversiones para el transporte, distribución y comercialización del gas natural, incluyendo la desincorporación de activos utilizados en esta actividad
- desincorporar los complejos petroquímicos construidos y operados por PEMEX
- consolidar la modernización y operación de las filiales de Petróleos Mexicanos con arreglo a criterios empresariales de mercado
- superar las tradicionales restricciones para financiar la ampliación de las inversiones

En síntesis, las principales reformas estructurales adoptadas por los gobiernos de De la Madrid, Salinas y Zedillo para el sector petrolero, varias de las cuales se encuentran en proceso de instrumentación, se refieren al encuadre del sector en las disposiciones del Tratado de Libre Comercio, la política de fijación de precios internos de los hidrocarburos y sus derivados con criterios estrictos de mercado, la reorganización administrativa de PEMEX con una definida orientación empresarial, la privatización de las actividades de comercialización del gas, la privatización de la petroquímica y la relativa autonomía para financiar grandes proyectos de inversión con recursos privados del exterior. Se revisan enseguida dichas reformas.

2. Tratado de Libre Comercio

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte suscrito con Canadá y los Estados Unidos (TLC), entró en vigor el primero de enero de 1994. Sus objetivos son eliminar barreras al comercio, promover condiciones para una competencia justa, incrementar las oportunidades de inversión, proporcionar protección adecuada a los derechos de propiedad intelectual y establecer procedimientos efectivos para la aplicación del Tratado y la solución de controversias, así como fomentar la cooperación trilateral, regional y multilateral.

El TLC prevé la eliminación de las tasas arancelarias sobre los bienes que se originan en los países firmantes. Para ello establece con precisión reglas de origen, disposiciones en materia aduanera y mecanismos para la eliminación inmediata o gradual por etapas anuales, de aranceles y de todo tipo de restricciones cuantitativas al comercio.

Por lo que hace al sector petrolero, el Tratado establece que un país no puede imponer precios mínimos o máximos de importación o exportación. También establece que cada país podrá administrar sistemas de permisos de importación y exportación siempre que se manejen de conformidad con las disposiciones del Tratado. Además, un país no podrá imponer impuestos, derechos o cargos a la exportación de bienes energéticos o petroquímicos básicos a menos que esos impuestos, derechos o cargos, se apliquen también al consumo interno de dichos bienes.

Establece también que cualquier restricción a la importación o exportación de energía se limitará a ciertas circunstancias específicas, como la conservación de los recursos naturales agotables, el manejo de una situación de escasez, o la aplicación de un plan de estabilización de precios.

Cuando un país signatario imponga una restricción de esta naturaleza, no deberá reducir la proporción de la oferta total disponible para el otro país signatario, por debajo del nivel de los últimos tres años o de otro periodo acordado; no impondrá a las exportaciones hacia otro país signatario un precio más alto que el precio interno, ni entorpecerá los canales normales de suministro. Sin embargo, con base en una reserva estipulada por México, el comercio de bienes energéticos entre México y los otros países signatarios no se sujetará a esta disciplina puesto que se regirá por la disposición general del Tratado sobre seguridad nacional que se derivan de la sección de "Excepciones". Dicha sección limita las situaciones en que un país signatario podrá restringir las exportaciones o importaciones de bienes energéticos o petroquímicos básicos por razones de seguridad nacional. El TLC reitera que las medidas reglamentarias en materia de energía están sujetas a las reglas generales del TLC sobre trato nacional, restricciones a la importación y exportación e impuestos a la exportación.

El gobierno mexicano se reserva la exclusividad en la propiedad de los bienes y en las actividades e inversión en los sectores del petróleo, gas, refinación, petroquímicos básicos, energía nuclear y electricidad.

Las disposiciones del TLC sobre energía reconocen las nuevas oportunidades de inversión privada en México en materia de bienes petroquímicos no básicos y en instalaciones de generación de electricidad para autoconsumo, cogeneración y producción independiente, al permitir a los inversionistas del TLC adquirir, establecer y operar plantas en estas actividades.

La inversión en petroquímica no básica se regirá por las disposiciones generales del Tratado. Con objeto de promover el comercio transfronterizo de gas natural y petroquímicos básicos, el TLC establece que las empresas estatales, los usuarios finales y los proveedores tendrán el derecho de negociar contratos de suministro. Asimismo, los productores independientes de electricidad, Comisión Federal de Electricidad y las empresas eléctricas de otros países signatarios, tendrán el derecho de negociar contratos de compra y contratos de venta de energía eléctrica. Dichos contratos estarán sujetos a la aprobación por la autoridad competente.

Cada país permitirá a sus empresas estatales negociar cláusulas de desempeño como parte de sus contratos de servicios; en el caso de México dichos contratos tendrán únicamente como contraprestación un pago monetario.

El Tratado impone algunas disciplinas adicionales aplicables a los monopolios federales propiedad del gobierno, actuales y futuros, así como cualquier monopolio privado que un país del TLC pueda designar en el futuro. En la compra o venta de un bien o servicio de monopolio éste deberá apegarse a las consideraciones comerciales que sean compatibles con los términos del mandato gubernamental, y no deberá discriminar a bienes o negocios de los otros países del Tratado.

3. Política de precios con criterios de mercado

En materia de política de precios, en los últimos años se instrumentó el criterio de establecer un sistema de precios articulado a los precios internacionales que tome en cuenta de manera equilibrada consideraciones financieras, regionales, ecológicas y de ahorro de energía. La estrategia consistió en la retirada gradual del sistema tradicional de precios administrados, para integrarlos a un nuevo esquema con diferenciales regionales y por tipo de mercado, en el que la determinación de los precios se encuentra vinculada a las cotizaciones internacionales. Con el nuevo esquema, se modificaron también las condiciones de venta de los productos, estableciéndose precios diferenciales por centro productor y centro embarcador, a fin de considerar explícitamente los costos de la distribución.

Para el establecimiento del sistema de precios internacionales se tomaron como base los costos de oportunidad respecto a los precios de los Estados Unidos vigentes en la costa norteamericana del Golfo de México, específicamente en el área de Houston, Texas. A partir de ellos se estableció el sistema nacional de precios tomando en consideración los prevalecientes en dicho centro, ajustados por el costo de transporte correspondiente a la distancia que lo separa de

los centros de producción y consumo nacionales, diferencias de calidad de los hidrocarburos y sus derivados y las demás consideraciones que usualmente intervienen en el arbitraje de precios.

Con el propósito de instrumentar la nueva política de precios, en abril de 1991 se constituyó el Comité de Precios de Productos Petrolíferos, Gas Natural y Productos Petroquímicos, integrado por PEMEX, que actúa como secretaría técnica, y por representantes de las Secretarías de Energía, Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial y la Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El gas licuado constituye una excepción importante. Para este producto se ha mantenido un precio administrado y se maneja un complejo sistema de comercialización, con numerosas deficiencias. Se mantienen fuertes subsidios directos y cruzados, que distorsionan el comportamiento del mercado, en el que abundan las prácticas comerciales irregulares. No obstante, el año pasado se adoptó un mecanismo para la fijación del precio del gas licuado, con lo cual se eliminó el subsidio implícito en el precio de este producto.

En cambio, en septiembre de 1995 se decidió restituir el amoníaco al esquema de precios con referente internacional, haciendo explícitos los subsidios con los que se entrega a los productores de fertilizantes y adoptando providencias para que éstos se trasladen efectivamente a los beneficiarios.

4. Reorganización de Petróleos Mexicanos

Al comienzo de la década de los noventa, Petróleos Mexicanos desplegó un conjunto de acciones organizacionales encaminadas a mejorar la eficiencia y la productividad sobre la base de abatir costos, agilizar y simplificar procedimientos, suprimir desperdicios, hacer más equilibradas las líneas de producción, reconvertir instalaciones y modificar las estructuras administrativas.

A fin de elevar el criterio de eficiencia al nivel jerárquico más alto, se abandonó formalmente la organización piramidal y centralizada con que se venía trabajando desde la fundación de PEMEX. El esfuerzo se encaminó a separar el registro de las actividades por líneas de negocios, descentralizando funciones y responsabilidades, y abriendo posibilidades para la autonomía de gestión de las nuevas entidades, a fin de aprovechar con mayor flexibilidad las oportunidades de los mercados, a la par de fortalecer la iniciativa y creatividad del personal.

La segmentación siguiendo líneas de negocios perseguía también el propósito de hacer compatible la descentralización con sistemas rigurosos de evaluación de gestión y de resultados. La reestructuración interna por grandes áreas de especialización comenzó en mayo de 1989 con la creación de PMI Comercio Internacional, S. A. de C. V., encargada de la comercialización externa del petróleo, con una estructura de mercadeo que pretende equipararse a la de los grandes consorcios petroleros internacionales.

Un segundo paso fue el deslinde por líneas de negocios especializados que tuvo lugar en 1990 al crearse la Subdirección de Petroquímica y Gas, al revisarse las funciones, responsabilidades y sistemas evaluatorios del resto de las viejas subdirecciones de la institución. Enseguida se procedió a reconvertir las subdirecciones operativas entonces existentes, en divisiones especializadas, cuyos resultados se evaluarían por centros de costeo. Se adoptaron precios de transferencia para valorar las transacciones internas entre divisiones y se les dotó de una relativa mayor autonomía de gestión, al tiempo que se buscó la descentralización de funciones de los distintos centros de trabajo.

Finalmente, la nueva Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, aprobada por el Legislativo el 13 de julio de 1992, estableció que esas áreas operativas se convirtieran en cuatro organismos descentralizados y subsidiarios de Petróleos Mexicanos, bajo la conducción estratégica del Corporativo, a saber:

- Pemex Exploración y Producción, que tiene a su cargo la exploración y explotación del petróleo y el gas natural
- Pemex Refinación, que produce, distribuye y comercializa combustibles y demás productos petrolíferos
- Pemex Gas y Petroquímica Básica, que procesa el gas natural y los líquidos del gas natural, distribuye y comercializa gas natural y gas licuado, y produce y comercializa productos petroquímicos básicos
- Pemex Petroquímica, que elabora, distribuye y comercializa una amplia gama de productos petroquímicos no básicos.

Conforme al nuevo esquema organizativo, Petróleos Mexicanos como organismo corporativo tiene la responsabilidad principal de llevar adelante la conducción central de la industria petrolera y petroquímica; integrar las funciones de planeación operativa y estratégica, finanzas, contraloría, vigilancia ambiental e industrial y relaciones laborales.

A fin de asegurar la funcionalidad de este nuevo esquema, cada organismo está dotado de un Consejo de Administración, patrimonio e identidad jurídica propios. Al mismo tiempo, se definen fronteras claras entre líneas de negocios de cada uno de ellos, que se asentarán en condiciones y costos de oportunidad.

Un paso indispensable en el nuevo perfil empresarial de PEMEX consistió en fijar reglas estables de comportamiento tales como la liberación de precios de los petrolíferos y petroquímicos que se venden al público, en estrecha vinculación a los prevalecientes en los mercados internacionales.

El propósito deliberado es contar con la flexibilidad equivalente a la que gozan las corporaciones petroleras internacionales con quienes habrá de competir cada vez con mayor intensidad, y con la capacidad empresarial de abordar mercados al mayoreo o al detalle, aprovechar economías de escala o dinámicas y otras muchas oportunidades en los mercados nacionales o foráneos.

IV. PARTICIPACION DE LA INVERSION PRIVADA EN EL SECTOR

1. Privatización de la comercialización del gas natural

En los últimos años la demanda de gas natural ha crecido con rapidez y tiende a acelerarse. Los principales factores que determinan esta expansión son el crecimiento industrial, la nueva normatividad ambiental que promueve el uso de combustibles limpios, como es el caso del gas natural, y el cambio tecnológico, particularmente en la eficiencia y versatilidad para la generación de electricidad. El mayor uso del gas natural es un fenómeno global. En casi todas las regiones del mundo ha aumentado su importancia en el balance energético.

Este combustible fósil, con menor contenido de carbono, está llamado a jugar un papel clave en la transición a patrones de producción y consumo de energía más limpios. Por otra parte, la marcada preferencia por turbinas de gas de ciclo combinado en la generación de electricidad se debe a su alta eficiencia energética, sus bajos costos de capital y sus cortos periodos de construcción. En México, la próxima fase de expansión del sistema eléctrico se basará, predominantemente, en plantas de ciclo combinado, lo que incrementará aún mas la demanda de gas natural.

La industria del gas natural se estructura verticalmente en etapas sucesivas: producción, procesamiento, transporte por ducto, distribución local y venta al consumidor final. En México las dos primeras forman parte del ámbito del monopolio estatal y las tres siguientes están abiertas a la participación de la iniciativa privada aunque son reguladas por el Estado porque tienen importantes elementos de monopolio natural.

En efecto, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo fue reformada en mayo de 1995 para permitir la participación del sector privado en la construcción, operación y tenencia de sistemas para el transporte, almacenamiento y distribución de gas natural, actividades tradicionalmente reservadas al estado.

En el marco de esta Ley Reglamentaria, en noviembre de ese mismo año se expidió el Reglamento de Gas Natural que establece las disposiciones que regirán la participación de PEMEX y los particulares en la industria del gas natural. En ese mismo año el Congreso aprobó una ley por medio de la cual se establece la Comisión Reguladora de Energía (CRE), a fin de que el estado disponga de un órgano institucional ejecutivo para instrumentar todas estas disposiciones.

Una de las primeras tareas emprendidas por la Comisión Reguladora de Energía fue la expedición en marzo de 1996 de directivas para determinar los precios y tarifas que deberán aplicarse a las actividades reguladas en materia de gas natural, a la que le siguieron en ese mismo año otras directivas para la contabilidad de dichas actividades y para el diseño y delimitación de ellas en zonas geográficas.

La finalidad de las reformas introducidas es movilizar y asignar recursos privados nacionales y extranjeros al transporte, almacenamiento, distribución y comercialización de gas natural, complementar el esfuerzo público en esta industria y alentar la competencia.

Con la reestructuración se propone que la subsidiaria Pemex Gas se retire de la distribución local y se limite a entregar el gas en la entrada de las ciudades o en sitios seleccionados; se inicie la construcción de los primeros ductos privados y mixtos de transporte para ampliar la red troncal propiedad de Pemex; se otorguen permisos para la distribución privada en ciudades y zonas geográficas preestablecidas; y se lleven a ejecución proyectos privados para el almacenamiento.

El programa de la CRE está en marcha. A partir de licitaciones internacionales y de asignación directa se ha iniciado la concesión de permisos para la distribución privada de gas, en el marco de un amplio programa (véase el cuadro 15 del Anexo).

Mediante concurso se han otorgado o están por otorgarse nueve permisos a las zonas geográficas de Chihuahua, región metropolitana de Toluca, Río Pánuco, norte de Tamaulipas, Hermosillo-Guaymas-Empalme, Monterrey, valle de Cuautitlán-Texcoco, Mexicali y ciudad de México, esta última la más ambiciosa y de mayor tamaño de usuarios.

El programa de licitaciones en curso comprende tres zonas geográficas de distribución de gas natural, cuyo permiso está por otorgarse: Querétaro, Bajío y Tijuana.

Por último, se han otorgado permisos por asignación directa en las zonas geográficas de Nuevo Laredo, Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga, Ciudad Juárez y Piedras Negras.

Con todo ello se pretende que la red nacional de gas natural cuente con una mayor densidad para atender a un creciente número de consumidores (cerca de 2 millones) y que se efectúen inversiones comprometidas por alrededor de mil millones de dólares.

Para la construcción de ductos de gas natural se destacan los permisos otorgados mediante licitación para el transporte del combustible a las nuevas centrales eléctricas en construcción de Samalayuca II, en el norte del país, y Mérida III, en la península de Yucatán. En adición, son numerosos los permisos que se han concedido a empresas privadas para construir ductos de transporte de gas natural para usos propios.

Por lo que hace a la construcción de instalaciones para el almacenamiento de gas natural, se encuentran en vías de implementación coinversiones con PEMEX para estos propósitos.

El nuevo marco regulatorio busca normar los patrones de conducta de los principales actores de la industria con objeto de estimular la competencia. El objetivo final que se persigue es la integración de un solo mercado de gas natural en Norteamérica. En este espacio económico se pretende que la competencia, a través de mecanismos de arbitraje, unifique la estructura de precios y determine la dirección de los flujos de gas natural. Para estos fines, en noviembre de 1997 entró en vigor el régimen de acceso abierto a terceros a la red de transporte de Pemex Gas; posteriormente, la Comisión Reguladora de Energía autorizará los términos y condiciones generales de los contratos de servicio de transporte por ducto, así como de las ventas de primera mano de Pemex Gas.

2. Privatización de la petroquímica

La actividad petroquímica mexicana se inicia hace cerca de cuatro décadas, con la instalación de plantas elaboradoras de materias primas para la producción de fertilizantes y para atender las necesidades de otras industrias creadas en ese entonces.

Mas tarde, en los años setenta, los gobiernos de la época atribuyeron una alta prioridad a la petroquímica en sus programas de gobierno. De una parte, en 1971 se crearon mecanismos institucionales, entre los que se destaca el de la Comisión Petroquímica Mexicana, a fin de contar con instrumentos para su promoción y desenvolvimiento articulado con la iniciativa privada. De otra parte, se propició el establecimiento de un marco jurídico adecuado para impulsar su desarrollo; en ese mismo año se expidió el Reglamento de la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo en materia petroquímica, que deslinda ámbitos de inversión reservados en forma exclusiva al sector público y aquellos en que se busca la participación activa de los particulares.

El concepto, alcance y contenido de tres regímenes de la petroquímica quedaron establecidos en dicho ordenamiento: el de la básica, reservada exclusivamente al estado; el de la secundaria en que podría concurrir la inversión privada, sujeta al otorgamiento de permisos previos expedidos por la Comisión Petroquímica Mexicana; y, por exclusión, el de la que no requiere de permiso alguno.

El Reglamento referido omite sin embargo detalle y precisión de los productos que específicamente debían ser considerados como básicos, entendiéndose por tanto que seguía vigente la lista de los mismos incluida en el Acuerdo presidencial expedido en abril de 1960, y dando lugar a que mediante el mecanismo de resoluciones del ejecutivo federal se pudiese modificar dicha lista.

En la década de los setenta y principios de los ochenta se expanden y complementan las instalaciones existentes y se diseñan dos complejos petroquímicos de gran alcance y dimensión, La

Cangrejera y Morelos, únicos en su género a nivel mundial, orientados a aprovechar líquidos del gas y condensados, aptos para la petroquímica, de los cuales los yacimientos mexicanos son especialmente abundantes y que de otra manera tendrían usos menos rentables e incluso inconvenientes.

El complejo de La Cangrejera, productor de aromáticos, etileno y derivados, fue construido prácticamente en su totalidad y la mayor parte de sus plantas entraron en operación a principios de los ochenta. Por el contrario el de Morelos, centrado específicamente en las cadenas de etileno y propileno, tuvo retrasos de consideración. La construcción fue afectada por la caída brusca de la inversión de PEMEX en 1983, por lo que sus primeras plantas industriales entraron en operación años después de lo previsto inicialmente. De hecho las principales de ellas iniciaron actividades hasta fines de los años ochenta y principios de los noventa, y algunas, como la de propileno, hasta muy recientemente (1994).

En complemento a su actividad de productor de petroquímicos básicos, los gobiernos en el lapso 1970-82, promovieron el crecimiento de la inversión de PEMEX en la petroquímica secundaria, mediante el otorgamiento de precios preferentes reducidos, incentivos fiscales, descuentos y, en general, facilidades de diversa naturaleza. El resultado fue el establecimiento de un cinturón amplio de instalaciones privadas articuladas a la producción de Petróleos Mexicanos y en especial de los dos grandes complejos referidos

A partir de 1982 la inversión pública en petroquímica se contrajo sensiblemente y la privada se estancó. Como parte de la adopción de reformas estructurales y en especial de los esfuerzos del gobierno para contrarrestar los efectos de la crisis de la economía, se eliminaron gradualmente los incentivos fiscales a la inversión, los subsidios y los precios preferenciales. Se abrió el mercado nacional a la importación de insumos y PEMEX dejó de ser el único suministrador de ellos.

Con el propósito de estimular la inversión privada y reducir al mínimo posible el ámbito de la actividad petroquímica reservada al estado, se modificó sucesivamente la lista de los considerados en el régimen de básicos. En 1986 dicha lista incluía a 34 productos; en 1989 disminuyó a 20; en 1991 se adicionó uno más para llegar a 21; un año después fue constituida por 8; y la lista actual comprende 9, incluyendo uno más que se añadió en 1996. Ellos son metano, etano, butano, propano, pentano, hexano, heptano, nafta y materia prima para negro de humo. De los 34 básicos originalmente considerados hace trece años, sólo 5 permanecen como tal y 4 son nuevos en la lista.

Por lo que hace a los petroquímicos definidos como secundarios, para los cuales se propiciaba la participación de la inversión privada, la lista de los mismos también sufrió múltiples cambios. De los 36 incluidos en la lista de 1986, el número aumentó hasta 67, para reducirse a 13 en la lista de 1992. A partir de 1996 el requisito de permiso previo fue eliminado, con lo cual desapareció el régimen a que estaba sujeta la petroquímica secundaria.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989-94 señala el propósito de eliminar obstáculos administrativos y regulatorios para fortalecer la eficiencia y competitividad de ramas prioritarias, entre las que la petroquímica forma parte. Desde el inicio de la administración del Presidente Salinas el proyecto de privatizar la petroquímica se constituyó en un objetivo de su administración, para lo cual coadyuvó como un primer paso la decisión de reducir la lista de los productos considerados básicos. No obstante, en mayo de 1994 se decidió postergar el objetivo, debido a que se consideró que no existían condiciones favorables del mercado internacional para desincorporar las instalaciones de PEMEX elaboradoras de no básicos.

En el marco del Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de la Energía 1995-2000, el poder ejecutivo federal anunció la estrategia de desarrollo de la petroquímica, fundamentada en la desincorporación de instalaciones de Petróleos Mexicanos. Para esos fines, en abril de 1995 se creó la Comisión Intersecretarial de Desincorporación y se anunció el propósito de desincorporar 60 plantas localizadas en 10 centros de producción, mediante licitaciones internacionales en donde el sector público sería propietario temporal de una fracción minoritaria de acciones.

El complejo petroquímico de Cosoleacaque (esencialmente productor de amoníaco), fue seleccionado para publicar el 14 de noviembre de 1995 la convocatoria de su licitación internacional. No obstante, el concurso dio lugar a múltiples formas de oposición y desacuerdo político, de tal modo que finalmente fue cancelado casi un año después, con el argumento de que había que modificar y adecuar previamente el marco legal que le daba sustento a la licitación y certidumbre a los postores potenciales.

Ante la urgencia de modificar los términos de la desincorporación petroquímica, el gobierno formuló en marzo de 1996 el documento “Doce puntos que se observarán en la desincorporación de los activos de PEMEX Petroquímica”, a fin de corregir y solventar el proceso que parecía inviable en los términos formulados hasta ese momento. En octubre de ese mismo año se dio a conocer una “Nueva estrategia para el desarrollo de la industria petroquímica” que pretende superar los obstáculos para la desincorporación mediante acciones en tres ámbitos:

- promover la adopción de cambios jurídicos al régimen que regula la petroquímica para dar certidumbre a los inversionistas privados
- constituir empresas filiales de PEMEX Petroquímica como plataforma para llevar a cabo la desincorporación
- establecer criterios y políticas para colocar entre los particulares hasta el 49% de las acciones de las empresas

Por lo que hace a lo primero, el 13 de noviembre de 1996 el Congreso reformó la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo y se abrogó el Reglamento de la ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo, en materia petroquímica. Con ello quedó precisado al nivel de ley los productos que integran la petroquímica básica y se canceló el régimen de la secundaria.

Respecto a las empresas filiales de PEMEX Petroquímica, en diciembre de 1996 el Consejo de Administración de Petróleos Mexicanos autorizó el establecimiento de diez empresas, de las cuales se establecieron siete, dos fueron fusionadas y los activos de una más se incorporaron a una de las subsidiarias de PEMEX.

Por último, se anunció que en julio de 1998 sería dada a conocer la convocatoria para la licitación pública internacional de hasta el 49% de las acciones del complejo petroquímico Morelos, seleccionado para iniciar la desincorporación de los activos petroquímicos de PEMEX. En dicho mes se anunció una postergación de fecha y todo parece indicar que la convocatoria será finalmente publicada el 10 de septiembre del mismo año.

3. Flexibilización del financiamiento

Uno de los objetivos esenciales de las reformas estructurales es fortalecer la acción empresarial de los particulares en la formación bruta de capital de la economía, al tiempo de disminuir o inhibir la del estado. Se le asigna a éste último menos la función productiva directa y más la de brindar certidumbre y aliento a la inversión, en contraste con la expectativa de que los privados realicen lo conducente para aprovechar y crear las oportunidades que brinda el mercado.

Sin embargo, las reformas estructurales de los últimos quince años no han dado lugar hasta ahora a estos patrones de conducta en el sector petrolero mexicano. La inversión directa en las actividades de exploración y extracción de hidrocarburos y en las de refinación, procesamiento de gas y la llamada petroquímica básica, siguen restringidas en exclusividad al estado, lo que explica que la inversión privada en el sector sea modesta, marginal y limitada a la distribución, transporte y almacenamiento de gas y a la petroquímica no básica.

Entre los esfuerzos para lograr una mayor participación del sector privado en la inversión del sector petrolero, además de los referidos para la distribución de gas y la petroquímica, se mencionan los siguientes:

- se han desincorporado actividades no estrictamente petroleras, para cuyos productos y servicios el sector es sólo un cliente
- se ha establecido la política de adquirir de los particulares bienes y servicios con un alcance integral que involucre la concurrencia de las partes y componentes y la responsabilidad total de funcionamiento
- se disolvió la dependencia institucional interna de PEMEX, denominada Subdirección de Proyecto y Construcción de Obra, que tradicionalmente tenía a su cargo el seguimiento de los proyectos integrales de inversión del organismo
- se adoptó la modalidad de construir las instalaciones de proceso a base de efectuar adquisiciones integrales “llave en mano”, que incluyen ingeniería, procura de equipo y materiales, realización del montaje y la obra civil y el arranque de las instalaciones
- se ha dado preferencia a la compra de equipos y tecnologías “probadas” que muestren en el mercado internacional resultados evidentes de éxito, minimizando riesgos, por más que sean razonables y calculados, de alternativas de fabricación nacional

- se abandonó el objetivo institucional de sustituir las importaciones de la proveeduría de PEMEX, que le fue propio hasta mediados de los años ochenta.

Es decir, por la vía de las adquisiciones se ha pretendido involucrar cada vez más a los particulares en la formación de capital del sector, pero dejando al estado la asunción de riesgos en las inversiones y la responsabilidad de dar solución al financiamiento de las mismas.

Lo que ha sido preocupante es que sólo hasta fechas recientes la empresa pública ha podido responder -- y eso parcialmente-- a las necesidades y oportunidades de inversión que brinda el sector. La asignación de recursos a la formación de capital del sector petrolero, además de limitarse por competir con las asignaciones para todos los otros propósitos de la inversión pública, se establece en función de consideraciones macroeconómicas y de corto plazo y no precisamente de las circunstancias productivas, de eficiencia y rentabilidad, propias del sector.

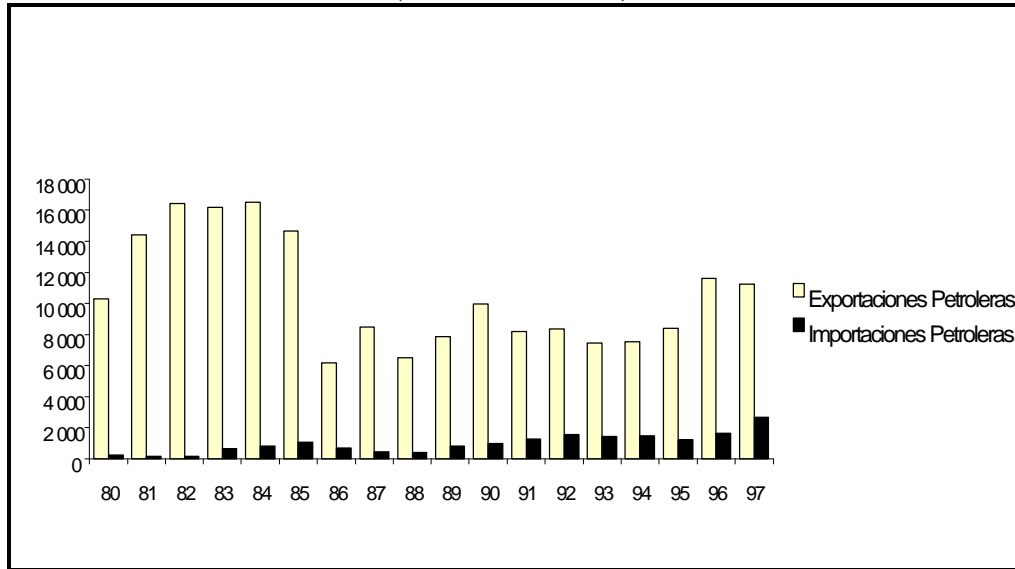
Los resultados son elocuentes, baste citar algunas situaciones concretas. Las reservas probadas de hidrocarburos son ahora 16.5 % inferiores a las registradas en 1982. La extracción apenas creció 10 % en el lapso de los últimos quince años. Parte importante de los yacimientos requieren con urgencia de inyección de gas para mantener niveles razonables de presión e incrementar los factores de recuperación y de inyección de agua para incrementar la recuperación secundaria.

La infraestructura para el transporte y proceso de los hidrocarburos extraídos es insuficiente y limita su óptimo aprovechamiento. La capacidad de refinación del crudo y el procesamiento del gas no es adecuada al volumen y características de la extracción y a los requerimientos del mercado.

La creación de facilidades adicionales para la industrialización de los hidrocarburos por la vía de la petroquímica se encuentra prácticamente estancada. El superávit de la balanza comercial de hidrocarburos ha disminuido de 16.3 mil millones de dólares en 1982 a 8.5 mil millones el año pasado y es previsible que seguirá disminuyendo en los próximos años, ello sin considerar el impacto adverso en la balanza de pagos del comercio exterior de los derivados de la petroquímica (véanse el gráfico 13 y de nuevo los cuadros 11 y 13).

Reactivar y dinamizar la inversión del sector petrolero respecto a sus niveles de actividad precedentes ha sido motivo de atención permanente de las administraciones de gobierno durante los últimos quince años. Lo central que se ha buscado es establecer un mecanismo institucional, en el marco de la legislación, que permita disponer de un mínimo de autogestión financiera empresarial para financiar programas de proyectos específicos, altamente rentables y con amplio soporte de generación de pago. Es decir, mecanismos de financiamiento alternativo al recurso tradicional de recurrir al presupuesto ordinario de la federación.

Gráfico 13
SECTOR PETROLERO: EXPORTACIONES E IMPORTACIONES
 (millones de dólares)



Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos de PEMEX e Información oficial del INEGI y Banco de México.

Al respecto, se han logrado captar recursos para proyectos concretos, mediante esquemas singulares de financiamiento también utilizados exitosamente en otros países. Se destacan entre otros los siguientes:

- arrendamiento de plataformas y de otras instalaciones petroleras marinas
- contratación de servicios “llave en mano” para las actividades de exploración y extracción
- adquisición de instalaciones mediante contratos “llave en mano” para la construcción y arrendamiento de instalaciones
- financiamiento de programas de proyectos articulados a propósitos ecológicos o de articulación estratégica con los países proveedores del financiamiento

La importancia de estos esfuerzos ha sido puntual y limitada. No obstante, progresivamente estos mecanismos han evolucionado y han dado lugar a que desde el año pasado empresas del sector público como PEMEX y la Comisión Federal de Electricidad recurran a una novedosa fuente de financiamiento extrapresupuestal denominada Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS).

El mecanismo PIDIREGAS opera de la siguiente manera. Los proyectos estratégicos de largo alcance que reúnen ciertos requisitos preestablecidos de redituabilidad y generación de recursos son licitados internacionalmente con la modalidad “llave en mano”, incluyendo en el costo el financiamiento requerido durante la etapa de la construcción. A la recepción satisfactoria de las instalaciones se cubre al proveedor el precio acordado, con recursos que a su vez PEMEX contrata en los mercados financieros internacionales con la garantía específica de las instalaciones recibidas a satisfacción. El atributo de financiamiento extrapresupuestal emana de que en sus pasivos PEMEX sólo registra los tramos aún no utilizados del crédito y los vencimientos que

deban cubrirse en el período en curso, en tanto que los adeudos correspondientes al crédito utilizado son registrados fuera del presupuesto ordinario como cuentas de orden.

El año pasado se llevaron a cabo las primeras operaciones con este mecanismo extrapresupuestal. De los 36 723 millones de pesos que constituyó la inversión total de PEMEX en ese año, 5 400 millones de pesos, o sea el 15%, fue sufragada con esta fuente de financiamiento. Para ello PEMEX colocó en los mercados financieros de Estados Unidos, Europa y Asia, el primer bono global registrado ante la Securities and Exchange Commission de los Estados Unidos, por mil millones de dólares, 600 millones con vencimiento a 10 años y 400 millones a 30 años. De estos recursos contratados para ser destinados al financiamiento PIDIREGAS, el 61% fueron utilizados en el año y el resto será aplicado para los proyectos en construcción.

El programa de inversiones sin precedente que PEMEX se propone llevar a cabo en el lapso 1998-2000 es de alrededor de 200 mil millones de pesos (del orden de 25 mil millones de dólares), correspondiente a un promedio anual de 67 mil millones, en tanto que la inversión del año pasado -- la mas alta en términos reales de los últimos quince años-- fue de 36 723 millones de pesos. La mayor parte de ese programa, cerca del 70%, se concentra en la exploración y producción de crudo y gas, y dentro de dicha actividad, se contempla realizar una inversión de 71 036 millones de pesos en cinco grandes proyectos integrales que serán financiados mediante el mecanismo denominado PIDIREGAS.

Los cinco grandes proyectos son los de Modernización y Optimización del Campo Cantarell, Cuenca de Burgos, Ku-Maloob-Zaap, Delta del Grijalva y Crudo Ligero Marino. Aunque guardan distinto grado de avance, todos ellos se han iniciado y están en marcha. El financiamiento PIDIREGAS del año pasado se aplicó precisamente a los dos primeros.

El proyecto Cantarell se propone consolidar y ampliar la extracción mediante la modificación y adecuación de la infraestructura de producción, la perforación de pozos para el desarrollo del campo y la instalación de una planta de nitrógeno y de otras obras necesarias para la inyección y la recuperación secundaria. Las principales obras del proyecto han sido ya licitadas. Obsérvese que en la actualidad alrededor del 40% del crudo que se produce en el país se maneja en ese campo, por lo que la realización del proyecto es vital para mantener y consolidar la plataforma petrolera.

El proyecto integral de la Cuenca de Burgos tiene como objetivo incrementar la producción y las reservas de gas en el norte del país y también se encuentra avanzado en su ejecución. Comprende obras específicas para la incorporación de reservas, el desarrollo del campo, la optimización de instalaciones de producción, el establecimiento de centrales de almacenamiento y la realización de proyectos operacionales.

El objetivo de los otros tres grandes proyectos altamente rentables y de bajo riesgo, que serán financiados con recursos PIDIREGAS en el trienio que se inicia este año, consiste en

desarrollar y explotar los campos y fortalecer y ampliar la infraestructura de producción de crudos pesados y ligeros.

Un atributo del nuevo mecanismo de financiamiento extrapresupuestal es propiciar que las decisiones de inversión que puedan adoptarse con criterios de largo plazo, se vean menos afectadas por las circunstancias coyunturales adversas de corto plazo.

En todo caso es muy necesario que el régimen de decisión y aprobación de gasto y financiamiento de PEMEX encuentre por fin la suficiente flexibilidad para tomar decisiones y administrar la empresa con criterios empresariales y de mercado. En tanto ese objetivo se logra es cada vez más necesario establecer las facilidades para dotar al mecanismo PIDIREGAS de una sólida base institucional a fin de que no sea solamente un instrumento circunstancial que, ante futuras eventualidades, pueda ver afectada su operación. Es decir, si se trata por último de una forma de contratar deuda externa con respaldo, garantía y etiqueta de proyectos específicos, debería hacerse explícito su ordenamiento para que cumpla con los requisitos que la ley establece para estos casos.

La probabilidad de que el ambicioso programa de inversiones del sector petrolero para el resto del trienio iniciado en este año se cumpla, está determinada por tres factores de difícil previsión: que se extiendan aún más durante los próximos meses las circunstancias críticas que sacuden en la actualidad el mercado internacional del petróleo; que el gobierno federal persista en la decisión de concentrar en dicho sector la parte fundamental del recorte al presupuesto de egresos de la federación, ocasionado por la disminución de los ingresos fiscales a que da origen el deterioro de los precios de exportación del crudo; y que se cancelen, posterguen o compriman proyectos de inversión basados en el financiamiento extrapresupuestal PIDIREGAS, ante la fragilidad de la base institucional que sustenta dicha fuente de financiamiento.

VI. CONCLUSIONES

De manera análoga a lo acontecido en muchos otros países industrializados y de América Latina, en los últimos quince años se han sucedido múltiples reformas estructurales tendientes a estabilizar el ambiente macroeconómico, promover la apertura y la globalización y facilitar la operación de las fuerzas del mercado. Con la convergencia de estas reformas la finalidad es crear las condiciones adecuadas para incentivar la inversión privada y por esa vía la producción y el comercio como fuente de bienestar.

En el caso específico del sector petrolero de México, la formación bruta de capital del sector se ha mantenido en términos reales muy por debajo de los niveles alcanzados en el período anterior a la adopción de las reformas y también por debajo de sus potencialidades de crecimiento y expansión.

Se señalan enseguida las conclusiones de este trabajo en tres vertientes: alcance y contenido de las reformas estructurales en el sector petrolero de México; repercusiones en la formación de capital y en la transformación del entorno petrolero; y una aproximación sobre el por qué de los resultados obtenidos y los elementos que deberían tomarse en cuenta para alcanzar los objetivos a que aspiran dichas reformas.

1. Ambiente macroeconómico

Estas reformas estructurales han colocado en una primerísima prioridad el equilibrio general macroeconómico. Las metas, que no siempre se alcanzaron en el período de referencia, han sido controlar la inflación a niveles reducidos, eliminar el déficit primario del sector público, sostener el superávit cuando se alcanza y flexibilizar el tipo de cambio en función de la oferta y demanda de divisas, todo ello como requisito para establecer un ambiente adecuado para el ahorro y la inversión privada nacional y extranjera. Los instrumentos a los que el gobierno federal ha recurrido han sido preferentemente de orden monetario y fiscal, en donde el control del gasto público y el ajuste a los ingresos mediante correcciones a los precios de los bienes y servicios suministrados por las entidades públicas han sido determinantes para el sector petrolero. Para alcanzar las metas deseadas también fue relevante en ese lapso mantener e incluso reducir el salario real.

Las reformas en la política macroeconómica fueron posibles en la última década y media precisamente porque el sector petrolero suministró permanentemente cuantiosos recursos al gobierno federal (75 % del superávit de operación), como transferencia a las finanzas públicas por

concepto de impuestos y derechos (equivalentes al 5 % del producto interno bruto). En contraste, los gastos autorizados por el gobierno federal para la formación bruta de capital del sector, en el mismo período, fueron de sólo 13 % de dicho superávit. La autorización de éstos gastos se ha hecho en función de los criterios utilizados para configurar el presupuesto de egresos de la federación y no de los que pudieran derivar de una estrategia nacional aplicable al negocio petrolero.

Las consecuencias inmediatas de lo anterior son, por una parte, la enorme dependencia y vulnerabilidad que guardan las finanzas públicas de los ingresos petroleros y, por la otra, la exagerada rigidez de dicho sector para reaccionar y atender sus propios requerimientos en función de los alcances y modalidades de la actividad petrolera y de su impacto en otros muchos ámbitos de la economía nacional.

2. Apertura y globalización

Por lo que hace a la globalización y apertura de la economía, la finalidad propuesta fue aprovechar las ventajas del libre acceso a otros mercados y que los extranjeros tuvieran también libre acceso al de México. El supuesto es que con ello se favorece la competencia, la eficiencia, la inversión, la producción, el empleo y el mejor aprovechamiento de los recursos del país y de los demás con quién se establece el comercio.

Las reformas estructurales desplegadas para el logro de dicha finalidad fueron la eliminación acelerada de las barreras al comercio internacional a mediados de los ochenta (arancelarias, controles cuantitativos y de otra naturaleza), la incorporación al Acuerdo General de Aranceles en 1986, la suscripción del Tratado de Libre Comercio con los países del norte de América en 1993, el levantamiento en el transcurso de la década pasada y principios de la actual de las medidas y la política de protección a la industria nacional, que se habían establecido gradualmente durante casi medio siglo, y la adopción de la práctica creciente de las entidades de gobierno de licitar internacionalmente sus adquisiciones de preferencia bajo la modalidad de paquetes integrales “llave en mano”.

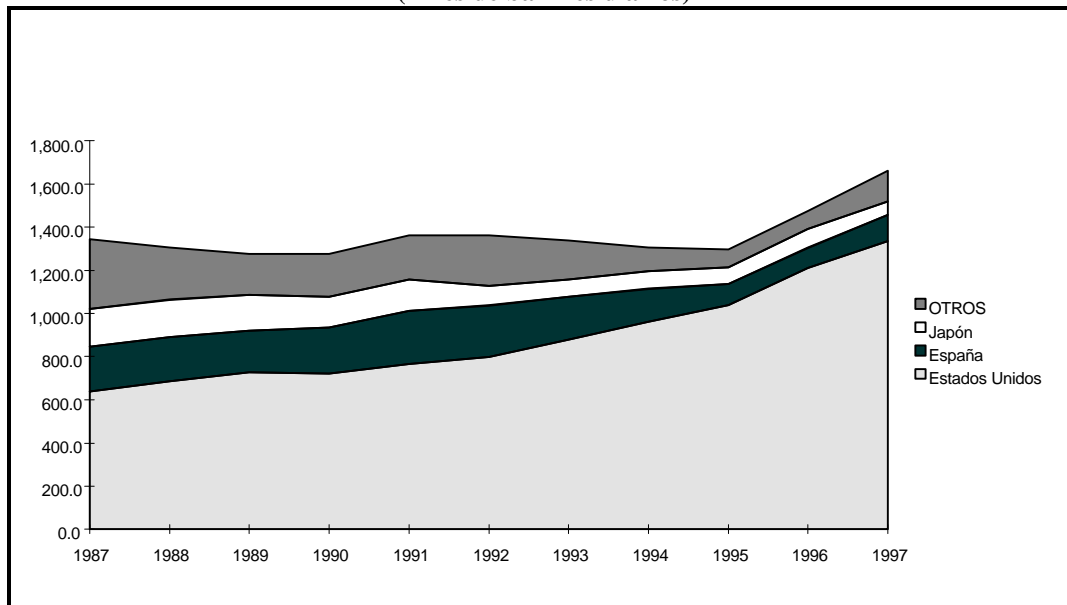
El hecho de que el gobierno sea, como lo señala la Constitución, el único productor y comercializador de hidrocarburos en México explica en gran parte que la liberación de la política comercial externa prácticamente no haya afectado la determinación de los volúmenes de productos de origen petrolero que son materia de comercio internacional, no obstante que los precios locales de dichos productos se han alineado con los prevalecientes en el mercado mundial.

Algo análogo sucede respecto a la puesta en práctica del TLC, ya que éste consigna de manera precisa el reconocimiento del precepto constitucional referido de que las actividades petroleras en México se reservan en exclusiva al estado mexicano, lo que propicia que hayan sido otros factores los determinantes de los volúmenes de productos de origen petrolero producidos e intercambiados internacionalmente. Las modificaciones a la Ley Reglamentaria del Artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo, promulgadas en 1995, han dado lugar, no obstante, a que

el alcance del sector petrolero a que se refiere el TLC se haya reducido al excluir de dicho ámbito el transporte, almacenamiento y distribución del gas natural y un número significativo de productos antes considerados como petroquímicos básicos.

Como efecto de las reformas estructurales para promover la apertura y la globalización de la economía, las exportaciones petroleras mantienen en lo esencial la concentración en un sólo producto y crecientemente en un sólo mercado. No menos del 89 % de las exportaciones petroleras han estado constituidas por petróleo crudo en los últimos quince años; 49 % de éste hidrocarburo se destinó a los Estados Unidos en 1982 y la cifra aumentó a 52 %, 73 % y 78 % en 1988, 1994 y 1997, respectivamente (véase el gráfico 14). En adición, el superávit de la balanza comercial de productos petroleros se ha deteriorado y tiende a deteriorarse aún más. En otras palabras, el sector petrolero externo --y con ello parte importante de la economía-- sigue siendo altamente vulnerable y dependiente de lo que acontezca en el mercado externo de un solo producto.

Gráfico 14
SECTOR PETROLERO: EXPORTACIONES DE CRUDO POR PAÍS DE DESTINO
(miles de barriles diarios)



Fuente: Basado en cifras del Anuario Estadístico de PEMEX 1998.

La apertura externa, aunado al debilitamiento de las inversiones en el sector petrolero, dio lugar también a que se hayan deteriorado de manera importante los encadenamientos industriales para atender la proveeduría del sector, mismos que estaban en vías de consolidación y fortalecimiento en el primer quinquenio de los ochenta, como resultado de la política deliberada de sustitución de importaciones que se practicaba hasta entonces.

3. Mecanismos de mercado

A partir de 1982 las autoridades adoptaron reformas para remover o eliminar los obstáculos que inhiben el libre accionar de las fuerzas de mercado, con el propósito de que fuera la lógica de éste la que privara en la toma de decisiones de los consumidores y productores y se indujera por esa vía la mejor asignación de recursos en la economía nacional y en las relaciones con el exterior. Los instrumentos a los que se recurrió fueron de lo más variado, entre los que se destacan los siguientes: liberación de precios y eliminación de subsidios; flexibilización de los mercados de capitales y del trabajo; desregularización y desincorporación; y la adopción de formas de administración empresarial de las entidades públicas.

La eliminación de subsidios y la fijación de precios con referencia internacional de los productos elaborados por el sector petrolero fueron parte de las reformas estructurales que en el marco de los llamados “pactos” suscritos por los representantes gremiales de los factores de la producción, se pusieron en práctica desde el primer quinquenio de los ochenta. En la actualidad los precios de dichos productos oscilan en torno a los prevalecientes en la economía norteamericana. No se dispone de cifras sobre el significado de estas reformas en los ingresos de PEMEX, pero es razonable suponer que su importancia no estriba en dicho indicador, porque su peso relativo es reducido, sino en la adecuación a criterios de mercado.

En adición, PEMEX ha instrumentado la práctica de utilizar precios de transferencia para el registro y la toma de decisiones de sus transacciones internas y el señalamiento de prioridades de inversión. El cálculo de dichos precios se hace a partir de estimaciones de costos de oportunidad, basados en una referencia internacional y corregidos por el costo teórico de transporte y variaciones de calidad.

La flexibilización de los mercados de capitales ha sido de escasa trascendencia para el sector petrolero, dado que sus prácticas operacionales y sus determinantes de inversión se llevan a cabo conforme a ordenamientos legales y directrices del gobierno, ambos ajenos a los acontecimientos de dicho mercado.

La flexibilización del mercado de trabajo tiene dos vertientes para el sector petrolero. La primera, relacionada con el nivel general de los salarios, de escaso impacto, porque el rezago del salario real, crónico a partir de 1982, ha flexibilizado dicho mercado. La segunda, se refiere a la desarticulación que hizo el gobierno del sindicato petrolero en 1988 para erradicar la injerencia y fuerza de decisión que tenía dicho sindicato en los diversos componentes de la administración de PEMEX, lo que limitaba, a juicio del gobierno, las posibilidades de adoptar reformas estructurales en el sector. A partir de entonces éste dejó de ser obstáculo para el logro de ese objetivo.

La privatización del sector petrolero constituye un propósito que polariza posiciones y que no se ventila abiertamente, a pesar de que diversos indicadores, pronunciamientos y reacciones oficiales a lo largo de los últimos quince años, muestra que es una opción que se ha explorado y a la que algunos desearían recurrir, por ser congruente con los postulados de liberación de

mercados, apertura y globalización de la economía y traslado a los particulares de las responsabilidades de operar e invertir en el sector petrolero. Los intentos de privatización se han circunscrito, sin embargo, por una parte, a actividades periféricas de suministro al sector petrolero y a una mayor participación de los particulares en el establecimiento y construcción de instalaciones para la extracción y el procesamiento de los hidrocarburos. Por la otra, se han limitado a las actividades de comercialización del gas natural y de la petroquímica.

Por lo que hace al gas natural, la privatización se restringe a su almacenamiento, transporte y distribución. A partir de 1995, año en que se inició con la promulgación de los ordenamientos jurídicos y la elaboración y aprobación de programas, se ha avanzado en el otorgamiento de permisos para el ejercicio específico de estas actividades mediante licitaciones internacionales y asignación directa en algunos casos. Como parte del programa se han desincorporado instalaciones de PEMEX y se han establecido compromisos de inversión por mil millones de dólares, aproximadamente.

La privatización de la petroquímica ha tenido una trayectoria más antigua y accidentada. La inversión pública dejó de ser prioritaria en este subsector petrolero desde los años ochenta, y por ende la formación de capital se limitó a concluir instalaciones en proceso de construcción y a propósitos elementales de mantenimiento. En adición, a partir de 1986 el ejecutivo federal inició una serie de modificaciones legales para reducir el alcance específico de los productos considerados como petroquímicos básicos y que por tanto estaban reservados al estado. La lista de 34 básicos se redujo en ocasiones sucesivas hasta llegar a constituir 9 en la actualidad. Con ello la actividad petroquímica como tal, salvo los hidrocarburos precursores, quedó prácticamente privatizada.

En 1995 se intentó desincorporar las instalaciones de PEMEX productoras de petroquímicos no básicos, mediante licitación pública. Un año después el intento fue cancelado, formalmente por razones de orden jurídico, aunque en la práctica se aprecia que surgieron múltiples reacciones políticas de oposición, particularmente de algunas facciones del Poder Legislativo. El proceso de desincorporación se reanudó nuevamente con tres acciones específicas: hacer ajustes legales para superar las objeciones del Congreso; establecer los activos a desincorporar en empresas filiales de PEMEX; y licitar hasta un máximo de 49 % de las acciones de dichas empresas. Las dos primeras acciones han sido concluidas y la tercera de ellas se programó realizarla en julio pasado y ahora se ha fijado una nueva fecha a fines de éste año.

Las instalaciones petroquímicas a desincorporar son muy heterogéneas en cuanto su antigüedad y nivel tecnológico, pero el rezago acumulado de inversiones durante un largo lapso y el que no se disponga de certidumbre y claridad sobre su horizonte desde el punto de vista de negocio, propician la obsolescencia de plantas y procesos, y lo que es más importante, la pérdida de oportunidades y el relativo desperdicio del mejor uso de las materias primas petroquímicas básicas que produce PEMEX.

Por último, como parte de este paquete de reformas, en 1992 culminó el proceso iniciado años atrás para reorganizar las actividades de PEMEX con criterios empresariales en cuatro líneas verticales de negocio. A cada una de éstas líneas les correspondió un organismo subsidiario con responsabilidad integral y patrimonio propio. Ellos son Pemex Exploración y Producción, Pemex Refinación, Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica.

4. Límite de las reformas

Por la enorme importancia que tiene el sector petrolero para la economía mexicana, su modernización y adecuación a las necesidades del país ha sido un propósito esencial de la política económica. Las reformas estructurales puestas en práctica en los últimos quince años se han organizado para dismantelar instituciones, mecanismos y modalidades de operación que daban sustento a otras orientaciones de política económica (calificadas ahora de inapropiadas), y edificar a la vez nuevos ordenamientos institucionales que permitan alcanzar los objetivos de las nuevas orientaciones estratégicas en ésta materia. No obstante, se percibe que dicha edificación es todavía inconclusa y que también se han planteado nuevas rigideces e inercias que entorpecen la transformación estructural de la economía y específicamente del sector petrolero.

Esto se aprecia al observar que han sido abandonadas, parcial o totalmente, ciertas funciones económicas que casi automáticamente lideraba o realizaba PEMEX en el pasado, que son vitales para la economía y para el propio sector petrolero, y que a cambio de ello aún no están plenamente identificados los instrumentos o mecanismos con los cuales habrá que suplir dichas funciones, suponiendo que sigan siendo consideradas vitales. Tal es el caso de las funciones de corrección al patrón energético nacional, la irradiación al resto de la economía de los impulsos de industrialización generados por el sector petrolero exportador y la capacidad de hacer sustentable y oportuna la formación bruta de capital del sector.

Después de la expropiación petrolera de 1938, PEMEX compartía en los hechos, con otras dependencias públicas, la responsabilidad de anticiparse para surtir parte importante de la energía primaria que los consumidores, la industria y otras actividades económicas del país requerían. Así lo hizo durante varias décadas. Era incuestionable la función a pesar de los términos en que lo señalaran los ordenamientos jurídicos. Disponía y utilizaba para ello múltiples mecanismos institucionalizados. Con las reformas estructurales éstos mecanismos fueron suprimidos y con ello la responsabilidad así planteada. Desde el punto de vista instrumental aún no se concretan los soportes institucionales que habrán de reemplazar los entonces existentes.

El sector petrolero ha sido tradicionalmente fuerte impulsor de la industrialización del país, tanto por los efectos que generan sus gastos, especialmente los de inversión, como por la incidencia energética y el suministro de materias primas a las demás actividades económicas, sobre todo la industria. No sólo ha sido una función de servicio, sino además una necesidad técnica del propio sector para articular y equilibrar su oferta en una estructura más racional y productiva. Las reformas estructurales han levantado los instrumentos para cumplir con el propósito de afianzar los encadenamientos industriales del sector petrolero y aún no se han cimentado los nuevos que

puedan reemplazarlos, acordes con el enfoque renovado de política económica que implican dichas reformas.

El régimen fiscal de PEMEX y la rígida dependencia que tiene el organismo del gobierno federal para la toma de decisiones sobre el uso y aplicación de recursos generados, aunque con variantes, han sido prácticamente los mismos desde que fue creado el organismo. No obstante, en el pasado éste disponía de mecanismos y grados de libertad más amplios con la federación para disponer del financiamiento requerido para atender sus programas de inversión. Con las reformas estructurales el poder de negociación de PEMEX se ha debilitado y aunque recientemente se ha tenido éxito en el diseño y puesta en práctica de mecanismos alternos, como es el caso del financiamiento PIDIREGAS, su base institucional es aún endeble, por lo que es un imperativo cada vez más urgente hacer los acomodados pertinentes del régimen fiscal de PEMEX y de su sistema de toma de decisiones y gestión empresarial, que reemplacen institucionalmente la erosión de dicho poder de negociación.

En resumen, ha sido limitado el logro de los objetivos a alcanzar con las reformas estructurales aplicadas a la economía y al sector petrolero a lo largo de los últimos quince años. Esto se ha debido en parte a que se han minimizado o no se ha hecho la consideración adecuada a algunas circunstancias concretas del entorno del sector que se señalan a continuación.

Las reformas fueron formuladas con una concepción doctrinaria rigurosa, acorde con la evolución y tendencia de la economía mundial. Sin embargo, en su trayectoria de más de medio siglo el sector petrolero mexicano cimentó complejas articulaciones e inercias con múltiples actividades económicas del país, que no se aquilataron en toda su magnitud, potencialidad y repercusión política y social al diseñar las reformas.

Entre las articulaciones más significativas se incluyen las transacciones de bienes y capitales con el exterior, la captación y aplicación de recursos del gobierno federal, el suministro nacional de energéticos, el mercado para un amplio número de industrias abastecedoras de insumos y requerimientos del sector petrolero, la fuente de abasto de materias primas para la petroquímica que se estableció en torno al sector petrolero y el desarrollo de la tecnología que se irradió más allá de las fronteras de dicho sector.

En torno a estas actividades se estructuraron intereses, posicionamientos, agentes, gremios, expectativas, doctrinas, ideologías, etc. La adopción de reformas estructurales rebasa la consideración circunscrita de un mercado de hidrocarburos y de una empresa encargada de su extracción, proceso y comercialización. Obliga a tomar en cuenta una constelación de participantes directos e indirectos del sector en torno a las actividades a las que se articula el sector petrolero y a dar vías y acomodo a su participación, o al menos identificar conductos y mecanismos de convergencia, lo cual no siempre se hizo en la dimensión adecuada. En otras palabras, el sector petrolero se arraigó económica, social y políticamente, de manera que el diseño y puesta en práctica de las reformas estructurales obligaba necesariamente a la negociación y a una consideración más cuidadosa de ese arraigo.

Otra circunstancia del entorno petrolero que se observa en todas partes y que restringe el alcance de las reformas, si no se toma debidamente en cuenta, es la naturaleza altamente concentrada y oligopólica de la actividad. Unos pocos productores controlan el mercado mundial de petróleo, gas y petroquímica. La apertura al exterior, la globalización y el levantamiento de las restricciones al libre juego de las fuerzas del mercado deben tomar en cuenta ésta peculiaridad de los mercados. En ese sentido, el tamaño unitario de PEMEX apenas resulta adecuado para lograr los objetivos de las reformas y para lograr una inserción adecuada en una economía petrolera internacional globalizada. Es a partir de la consideración de consolidar y reafirmar como empresa su estructura técnica, económica y financiera que es razonable pretender adoptar reformas estructurales.

En adición, los hidrocarburos son bienes de importancia estratégica para la economía y la seguridad nacional de casi todos los países. Por ello son insuficientes las consideraciones estrictamente mercantiles que han caracterizado a las reformas estructurales adoptadas al sector petrolero mexicano, y aunque sea complejo definir los términos y alcances de dicha importancia estratégica (tanto para el país como para los demás con los que se articula su economía), constituye un elemento ineludible a ser tomado en cuenta. Dos referencias son ilustrativas. La primera, exitosa, fue el tratamiento excepcional que se le otorgó al sector petrolero mexicano en el TLC. La segunda, cuestionable, es el tratamiento mercantil que se ha aplicado a la privatización de la petroquímica.

5. Una visión prospectiva

Las reformas estructurales aplicadas al sector petrolero mexicano en los últimos quince años han sido superficiales e incompletas, a juzgar por los resultados logrados en varios indicadores, entre los que la formación de capital es uno de los más relevantes. Además, han generado rigideces que inhiben la capacidad del sector para responder a las nuevas exigencias locales y externas que lo determinan.

El desafío es profundizar en ellas y reorientarlas con una visión distinta y más amplia, a la luz de las experiencias aquilatadas. Implica superar la concepción exclusivamente mercantil de los hidrocarburos, comprender sus articulaciones y funciones que ahora desempeñan para la economía –y que deben desempeñar hacia adelante– y reconstituir a PEMEX y al sector en general de los instrumentos e instituciones eficaces que permitan conciliar objetivos macroeconómicos con criterios de administración empresarial.

Una cuestión previa antes de referirse a los elementos para una eventual revisión de las reformas estructurales aplicables al sector petrolero, es el reconocimiento del postulado constitucional de reservar al estado la exclusividad de las actividades petroleras. Produce enorme daño no dilucidar con transparencia y decisión el alcance de dicho postulado y sobre todo, en el caso de que pudiera haber fundadas razones para dudar de su conveniencia, evitar una solución negociada y abierta de alcance nacional. Aquí se adopta el supuesto de que dicho postulado prevalece, es conveniente y está plenamente legitimado en los términos formulados hasta ahora.

Se señalan enseguida tres elementos de distinto nivel instrumental que se consideran indispensables para profundizar y reorientar las reformas estructurales aplicables al sector petrolero. Rebasando los propósitos de este documento referirse en detalle a dichos elementos, por lo que el señalamiento que se hace de ellos es de carácter general.

El primero es ajustar y ampliar el marco institucional, organizacional y legal para deslindar con precisión el alcance de obligaciones y derechos que corresponde ejercer al gobierno federal por ser depositario de la soberanía nacional de los hidrocarburos, y el que corresponde a Petróleos Mexicanos como administrador y operador de las actividades que desarrolla para salvaguardar y explotar dicha soberanía.

Esto significa que el gobierno federal debe completar, adecuar y en su caso crear, instituciones y mecanismos idóneos para ventilar, negociar y definir con las diversas instancias de la sociedad, como parte de la agenda de la política de estado, la estrategia de largo plazo para el sector petrolero, en donde encuentre cabida, conciliación y convergencia funciones vitales entre las que se destacan: soporte de la balanza de pagos y de las finanzas públicas; palanca y corrección del patrón energético nacional; desarrollo industrial de la petroquímica y de la proveeduría del sector; cumplimiento de normas y criterios mínimos de impacto ecológico y seguridad de las instalaciones; y viabilidad y equilibrio técnico y económico para el propio desarrollo autosustentable del sector petrolero.

La participación plural de actores y funciones que participan y deben participar en torno a la definición de la estrategia de largo plazo del sector petrolero hace aconsejable establecer mecanismos que permitan una comprensión clara y oportuna de posiciones, de manera que mediante procedimientos institucionalizados sólidamente establecidos sea posible una eficaz negociación que conduzca a definiciones suficientemente precisas y coherentes sobre lo que se propone y es viable obtener del sector.

El segundo nivel instrumental de reformas consiste en adaptar y modificar el marco regulatorio de obligaciones, derechos y reglas de operación de PEMEX, para que pueda cumplir con los propósitos de la estrategia de largo plazo y al mismo tiempo operar con criterios empresariales y de mercado, por cierto con el atributo de monopolio natural al nivel nacional. Para ello se requiere otorgar autonomía administrativa y de gestión a PEMEX, mediante la suscripción clara de un convenio de desempeño en el que se precisen objetivos y metas coherentes con la estrategia de largo plazo del sector, recursos asignables y facultades y reglas de operación para el integral cumplimiento de sus cometidos.

Un corolario de lo anterior es el establecimiento de mecanismos institucionales para determinar los criterios y las referencias para determinar los sistemas de fijación de precios al público de PEMEX, de transferencia para las operaciones internas del organismo y de equilibrio en la toma de decisiones de inversión y aplicación de recursos excedentes. Evidentemente serían las definiciones de estrategia de largo plazo del sector las que determinarían cada uno de los tres

sistemas de precios, con la restricción desde luego de cumplir con las disposiciones emanadas del TLC y de otros compromisos internacionales.

En un tercer nivel instrumental se requiere adecuar el esquema institucional que regula la actividad de PEMEX en congruencia con los señalamientos anteriores. Las definiciones estratégicas del sector petrolero y la expresión de ellas dentro de los alcances y contenido de un convenio de desempeño que le otorgue autonomía administrativa y de operación, reclaman, entre otras cosas, modificar las disposiciones impositivas que rigen a PEMEX. Los derechos correspondientes a la explotación del recurso natural deberían ser establecidos en el marco y como parte de la política de largo plazo del sector a que se ha hecho alusión y el régimen impositivo de PEMEX no tendría por que constituir una excepción.

Los mecanismos para la autorización del gasto, de la inversión, del financiamiento y del endeudamiento de PEMEX tendrían en consecuencia también que modificarse conforme a los términos que se establecerían en el convenio de desempeño, el cual recogería las restricciones y objetivos de alcance nacional. Se reduciría con ello la excesiva y a veces asfixiante fiscalización del organismo y se establecerían reglas y procedimientos más claros tendientes a asegurar el cumplimiento de propósitos empresariales conciliados con los de alcance macroeconómico.

ANEXOS

Características de las Reformas

1. Planteamiento estratégico

Hasta 1982 se consideraba que los objetivos esenciales y prioritarios de la política económica eran en primer término el crecimiento, el empleo, el suministro subsidiado de servicios de educación, salud y de apoyos económicos a las actividades económicas, el ensanchamiento de la infraestructura a cargo del estado y en general la conformación de un proyecto nacionalista de economía mixta. El estado benefactor, empresarial y tutelar constituían el medio fundamental para el logro de esos propósitos.

La inercia, el éxito relativo de la política económica adoptada hasta entonces y las posibilidades que brindaba el rápido crecimiento del país (en parte atribuible a la expansión del sector petrolero), propiciaban que el combate a la inflación, el control del déficit fiscal y del endeudamiento externo, la erradicación de fluctuaciones violentas en el tipo de cambio y la creación de condiciones adecuadas para la participación activa de la inversión privada nacional y extranjera, fueran preocupaciones que se supeditaban a lo que se consideraban objetivos esenciales de la política económica. Estas preocupaciones estaban presentes y formaban parte cotidiana y relevante de la agenda del gobierno, pero su solución y manejo no se anteponía a las prioridades referidas.

En los últimos quince años las cosas cambiaron. Se suceden tres administraciones federales (1982-1988, 1988-1994 y la actual 1994-2000), que dan continuidad a una política económica de corte distinto en donde la puesta en práctica de reformas estructurales constituye el nuevo rasgo común. Entre los propósitos centrales de dichas reformas figuran con alta prelación los siguientes:

- desterrar los desequilibrios macroeconómicos fundamentales
- promover una mayor apertura de la economía al exterior a fin de insertarla plenamente en las corrientes mundiales de comercio y capitales
- hacer más flexible y sensible la economía a las fuerzas del mercado.

La estrategia con estas reformas estructurales es utilizar los instrumentos al alcance del gobierno (monetarios, financieros, fiscales, gasto público, tipo de cambio, tasas de interés, etc.) para abatir y controlar la inflación, equilibrar las finanzas públicas, eliminar la inestabilidad y mantener el endeudamiento externo dentro de límites manejables. En paralelo, la estrategia es eliminar trabas y obstáculos al comercio exterior como fuente para promover la competitividad y la eficiencia del aparato productivo y, al mismo tiempo, reducir y readecuar la intervención estatal en los circuitos de la producción a fin de dar mayor cabida a la inversión privada nacional y extranjera, a la que se le asigna el lugar de privilegio.

En base a estos planteamientos estratégicos de estabilización, apertura externa y privatización, las reformas estructurales pretenden modernizar y hacer más eficiente la economía, atraer la inversión y los flujos de capital externo y estimular el ahorro interno. La consecuencia

buscada es el crecimiento sostenido, la generación de fuentes de trabajo y la disminución de la pobreza, acorde con los tiempos y las posibilidades reales que brinda la economía.

Los fundamentos de dichas reformas son, por una parte, la concepción estratégica de que el crecimiento sostenido, la mejoría en las condiciones de vida de la población y en general los objetivos económicos de la sociedad requieren necesariamente de estabilidad y disciplina macroeconómica, donde el adecuado control de la inflación y las principales variables monetarias, financieras y fiscales están llamadas a proveer signos de aliento a la inversión.

Por otra parte, otro fundamento al que a menudo se recurre, es la concepción de que las fuerzas libres del mercado favorecen la racionalidad y mejor asignación de los recursos y por tanto son el conducto por excelencia para organizar las actividades económicas. Desde luego que esto supone a su vez abrir la economía a la participación y competencia del exterior y reducir o eliminar la participación del estado como agente de producción. En adición, supone eliminar en lo posible el control de precios, subsidios y otras formas de “interferencia” en el mercado, así como la superación de trabas que eviten la fluidez en la conducta de los mercados de trabajo.

Estos fundamentos constituyen evidentemente una generalización que se desprende de los pronunciamientos y acciones de los gobiernos referidos, con matices, diferencias y diversos grados de profundidad. No es motivo de este documento profundizar en estos fundamentos, ni hacer una revisión crítica de ellos. El objetivo es revisar como elemento de información las distintas reformas estructurales que en el transcurso del período han sido adoptadas, para precisar el alcance de ellas en el sector petrolero --o la naturaleza de su articulación-- y concluir cómo han afectado el proceso de inversión y capitalización de dicho sector.

Con motivo del relevo sexenal de la presidencia de la República de 1982, se adoptaron nuevas formas de conducir la política económica y se pusieron en práctica un conjunto de reformas para las diversas ramas y sectores de la economía. Se marcó el preámbulo de cambios estructurales consistentes en el “saneamiento” de las finanzas públicas mediante una ambiciosa agenda que incluye la reducción del gasto público, mejoría en la captación tributaria, desincorporación de empresas públicas --destacando las privatizaciones de la banca comercial y de los servicios telefónicos--, así como una acelerada apertura comercial orientada a hacer más eficiente la planta productiva, exponiéndola a la competencia internacional.

Otros aspectos esenciales de las reformas adoptadas a partir de la fecha referida fue la adopción de una política autosuficiente de precios y tarifas de los bienes y servicios públicos, la racionalización y cuando fue posible eliminación de subsidios, en congruencia con el objetivo de eliminar las transferencias fiscales y disminuir el déficit público. Los primeros pasos en materia de desregularización y simplificación de la administración pública se advierten en distintas vertientes, particularmente con la adscripción al Acuerdo General de Comercio y Aranceles (GATT), en 1986, que en la práctica se acompañó de la reducción de los controles cuantitativos a las importaciones sujetas a licencia, que disminuyeron de 84% a poco más de un tercio, entre junio y diciembre de 1985.

2. *Fundamento jurídico*

Una de las primeras acciones del gobierno de Miguel de la Madrid fue impulsar el establecimiento del andamiaje jurídico que reclamaban las reformas estructurales, que en más de un sentido impactaban el propio marco legal vigente y los mecanismos institucionales que durante un largo periodo habían dado sustento y legitimidad al quehacer del gobierno mexicano en la esfera económica, más allá de otras formalidades que igualmente se la otorgaban.

La Constitución General de la República reservó desde su origen en 1917, un capítulo fundamental a las atribuciones del Estado en materia económica y a los derechos de la nación sobre las riquezas del subsuelo, al tiempo que estableció definiciones trascendentes en materia de propiedad de la tierra. De ahí se desprendieron igualmente una serie de ordenamientos secundarios tales como leyes reglamentarias, reglamentos y decretos, que contribuían a fortalecer la presencia estatal en los circuitos de la producción, distribución y consumo, lo mismo que en las actividades bancarias y financieras.

En 1983 el gobierno federal sometió al Congreso de la Unión una iniciativa para modificar precisamente el llamado capítulo económico de la Constitución, iniciativa que con algunos cambios fue aprobada por el Congreso. Las modificaciones se refieren a varios artículos de la Constitución, entre los que se destacan el 25 y el 28, ambos referentes al papel del estado en el desarrollo económico nacional.

En lo que hace al artículo 25 se destacan las siguientes modificaciones:

- establecimiento del concepto de rectoría económica del estado, al señalar que éste último tiene la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como de regular y fomentar las actividades que demanda el interés general en el marco de las libertades constitucionales, para lo cual precisa el artículo que al desarrollo económico nacional concurrirán, con responsabilidad social, el sector público, el sector social y el sector privado
- inclusión a nivel de rango constitucional del principio de economía mixta, con la precisión de que corresponden al sector público “de manera exclusiva”, las áreas estratégicas que se señalan en el artículo 28, párrafo cuarto, de la Constitución, manteniendo siempre el gobierno federal la propiedad y el control sobre los organismos que en su caso se establezcan
- señalamiento de que se “alentará y protegerá la actividad económica que realicen los particulares y proveerá las condiciones para que el desenvolvimiento del sector privado contribuya al desarrollo económico nacional, en los términos que establece esta Constitución
- precisión de que el sector público podrá participar por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo y que con criterios de equidad social y productividad se apoyará e impulsará a las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las modalidades que dicte el interés público y al uso, en beneficio general, de los recursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente.

El artículo 28, relativo a la definición de áreas estratégicas de la economía cuya atención se encomienda de manera exclusiva al estado fue reformado para incluir, entre otras, la del petróleo y los demás hidrocarburos y la petroquímica básica. En resumen, quedó reafirmado a nivel constitucional que el sector petrolero, incluyendo la petroquímica básica, esta reservado en exclusiva al estado. Por exclusión, la petroquímica no básica esta liberada a la participación de los particulares.

3. Política de desincorporación de activos

El retiro del Estado de la producción directa de bienes y servicios ha sido de una amplitud considerable en los últimos quince años, tanto desde el punto de vista de los ingresos obtenidos por la desincorporación de empresas públicas, como por la gama de industrias cuya propiedad fue transferida al sector privado. Baste señalar que el número de empresas propiedad del estado registrado en 1982 fue de 1155, distribuidas en 45 de las 63 ramas productivas de la economía y que en mayo de 1993 dicha cifra se redujo a 264 en sólo 15 ramas.

La recaudación de ingresos acumulados que se originaron por la venta de empresas públicas en el período 1988-1994 fue de 23.7 miles de millones de dólares, recursos que finalmente se destinaron a la amortización de la deuda pública.

El gobierno federal formuló y puso en práctica el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, el cual estableció una nueva política económica en donde la desincorporación de empresas públicas y la privatización de actividades económicas constituyen elementos esenciales. Los objetivos establecidos para llevar a cabo la desincorporación fueron:

- fortalecer las finanzas públicas
- canalizar los recursos escasos del sector público hacia áreas estratégicas y prioritarias
- promover la productividad en la economía fomentando la participación activa del sector privado
- aumentar la eficiencia del sector público al disminuir su tamaño.

Los medios establecidos para alcanzar los objetivos de la desincorporación fueron la liquidación de empresas no rentables o sin potencial económico, la fusión de empresas cuando ello podría incrementar su eficiencia, la transferencia de entidades prioritarias vinculadas a programas de desarrollo que se tenía interés que continuaran otorgando ciertos servicios y la enajenación o venta de acciones de empresas.

Al efecto, en lo institucional fue creada la Unidad de Desincorporación de Entidades Paraestatales en octubre de 1990, con atribuciones específicas en la materia. Asimismo, dado que los recursos a obtener con la desincorporación serían extraordinarios y de carácter transitorio se creó el Fondo de Contingencia Económica, que no forma parte del presupuesto ordinario, como reserva para enfrentar acontecimientos inesperados. En el marco del Plan referido, la privatización de la economía se puso en práctica de manera acelerada con la venta y liquidación de un número considerable de pequeñas y medianas empresas propiedad del estado y la colocación accionaria en manos privadas de la casi totalidad del sistema bancario que años antes había sido nacionalizado

por el entonces Presidente José López Portillo. El proceso cobró un renovado impulso durante la administración del Presidente Salinas. Se adoptó un nuevo plan nacional de desarrollo para el período 1988-1994 que reitera el propósito de la desincorporación y da lugar a la venta de un número importante de grandes empresas públicas. El Estado se retiró de los medios de comunicación y del sector seguros y vendió la empresa MICONSA que era el segundo productor de harina de maíz más grande de México.

Si bien la Constitución mantiene el monopolio público en el sector eléctrico, en 1992 se aprobó una ley que flexibiliza las condiciones para la participación de la inversión privada en la rama productiva y permite que la iniciativa privada construya y sea propietaria de plantas de generación eléctrica.

Para el tratamiento de aguas se introdujo una serie de programas de construcción, operación y transferencia. De acuerdo con estos programas, los operadores privados pagan por la construcción de las plantas de tratamiento y, a cambio, reciben su administración y propiedad con un volumen de actividad garantizado durante un número fijo de años.

En el ramo de la infraestructura carretera, el gobierno puso en manos del sector privado a principios de 1990 la construcción de las autopistas de cuota de cuatro carriles, con una parte del financiamiento asegurada por el gobierno, otra por los bancos o los mercados de capitales, y el resto por los inversionistas privados o las compañías de construcción.

El sector de infraestructura aeroportuaria también fue liberalizado. El capital privado aumentó del 5 % de la inversión realizado en 1989 al 72 % en 1993, año en el que representó el 16.5 % de los activos totales. En 1998 se han empezado a publicar las primeras convocatorias para licitar por paquetes la desincorporación de aeropuertos federales.

Los puertos mexicanos fueron descentralizados en 1992. La privatización progresiva ha reducido el papel del organismo federal responsable de todos los aspectos de la administración de los puertos y del establecimiento de tarifas. La administración fue transferida a Autoridades Portuarias Integradas (API), organismo de reciente creación.

Una ley promulgada en 1995 está destinada a aumentar la eficacia de la inversión y operación de los ferrocarriles a través del otorgamiento de concesiones de largo plazo sobre grupos de líneas a inversionistas mexicanos, asociados eventualmente con inversionistas extranjeros. En 1997 se pusieron en marcha las correspondientes acciones concretas de licitación.

En 1993 se promulgó la Ley sobre Competencia, donde se reconoce que, si bien son necesarias la privatización y la liberalización comercial, son insuficientes para asegurar la competencia en los mercados. La Ley reemplaza los controles directos (propiedad estatal, control de precios, concesiones exclusivas otorgadas sin tomar en cuenta los criterios de competencia, etc.) por un enfoque regulatorio más explícito y transparente.

Después de la adopción del plan de estabilización de emergencia de principios de 1995, el gobierno anunció una nueva serie de privatizaciones. La lista incluyó tanto plantas manufactureras que operan en mercados competitivos (petroquímica), como de servicios públicos (comunicaciones por satélite, ferrocarriles, electricidad, aeropuertos y puertos marinos). Más recientemente, en julio de 1998, se publicó la convocatoria para licitar las instalaciones productoras de papel propiedad del gobierno.

4. Desregularización financiera

El sistema financiero mexicano fue objeto de un proceso de reorganización profunda, resultado de la desregulación, la privatización de la banca y la apertura a la competencia extranjera. Las etapas clave del proceso de reforma fueron:

- una serie de medidas destinadas a permitir a los bancos la emisión de títulos de corto plazo a tasas de interés de mercado y la participación cabal en los mercados de títulos gubernamentales (octubre-noviembre de 1988)
- la desregulación de las tasas de interés bancarias sobre depósitos y préstamos (1989)
- la reducción de las restricciones a la propiedad cruzada para permitir la formación de grupos financieros que puedan incluir bancos, compañías de seguros, corredurías de bolsa y otras instituciones especializadas (1989)
- la eliminación de ciertos requisitos en materia de asignación de crédito y reservas obligatorias (1989), así como de coeficientes de liquidez (1991)
- una reforma constitucional que permite la propiedad privada de los bancos, lo que abrió el camino a la completa privatización del sector bancario comercial entre 1991 y 1993
- la adopción de normas relativas al capital bancario basadas en el acuerdo de Basilea (1991-1993)
- la apertura gradual y sustancial del sector financiero, debida a la política de las autoridades de incrementar la competencia y, a partir de enero de 1994, de conformidad con las estipulaciones del TLC

Las reformas financieras y la desregulación hicieron evidente que los estrechos controles sobre las tasas de interés bancarias y la fuerte dependencia de los requisitos de reservas bancarias para financiar el déficit presupuestal, habían provocado el desarrollo de un importante mercado financiero informal, que hizo imperativa la introducción de reformas para permitir la competencia entre los bancos. Una consecuencia importante del proceso global de reformas ha sido el incremento del papel de las operaciones de mercado abierto en la conducción de la política monetaria, en detrimento de los controles directos.

El TLC debería dar un mayor impulso al cambio estructural al abrir los mercados financieros de México a la competencia exterior. Las principales estipulaciones del Tratado en lo que se refiere al sector de servicios financieros consisten en que se autoriza a los bancos de los países participantes a establecer operaciones en México, que éstas recibirán trato nacional y que su participación en el mercado estará sujeta a cierto límite, el cual se reducirá gradualmente hasta quedar eliminado en diciembre de 1999.

La regla de origen aplicable en este caso se refiere al lugar de constitución de la empresa, independientemente de la nacionalidad del inversionista. Lo anterior significa que las instituciones financieras extranjeras a la zona del TLC pero con subsidiarias en Canadá o en Estados Unidos podrán establecerse en México a través de éstas últimas. Otras áreas del sector financiero, incluidos los seguros y las corredurías de bolsa, también se abrirán a una mayor participación de las instituciones de los países pertenecientes al TLC.

De acuerdo con las medidas de política monetaria aprobadas por el Congreso a principios de 1995, el límite fijado por el TLC a la participación de extranjeros en el mercado sólo será eliminado en el caso de aquellos bancos que compren bancos nacionales. Esta flexibilización tiene la intención de recapitalizar el sector bancario nacional cuyo capital básico se vio dañado por la crisis de 1994.

La desregulación financiera fue inicialmente acompañada por un rápido crecimiento del sector financiero mexicano, como lo indica la evolución de dos indicadores clave: la capitalización del mercado de acciones y el peso relativo de los activos del sector bancario en el producto interno bruto.

Los problemas que sacó a la luz el impacto de la crisis de 1994 sobre el sistema bancario y que se han intentado solucionar son:

- los niveles de las reservas para pérdidas por préstamos eran insuficientes (fueron aumentados rápidamente después de la crisis)
- las salvaguardas establecidas por el banco central en contra de la exposición indirecta excesiva al tipo de cambio --a través de los préstamos en divisas hechos a prestatarios nacionales sin la debida garantía-- fueron violadas por algunos bancos comerciales, los cuales serán sancionados
- las colocaciones de préstamos cruzados sin cubrir cabalmente requisitos y seguridades bancarias convencionales para el otorgamiento de créditos.

5. Flexibilización del mercado de trabajo

En México los problemas del mercado de trabajo consisten menos en un alto desempleo abierto que en la baja productividad de una proporción significativa de la fuerza de trabajo y el acceso desigual a las oportunidades de empleo. Entre sus principales características se destacan las siguientes:

- el mercado de trabajo, al menos formalmente, está altamente reglamentado.
- las prestaciones sociales representan el 30% de los salarios
- la duración de la relación de trabajo se considera indefinida y las indemnizaciones por despido constituyen un costo adicional y limitan la movilidad en el empleo.

El incumplimiento de estas reglas, no obstante, es un fenómeno generalizado, incluso en el sector formal de la economía.

La Ley Federal del Trabajo establece un salario mínimo, pero su incidencia es reducida. El nivel real ha caído regularmente desde 1982 hasta descender a la novena parte del salario promedio del sector manufacturero para la mano de obra calificada. En 1994 la proporción de empleados que ganaban el salario mínimo había caído al 15%. En adición la contratación al margen de los sindicatos se ha vuelto una práctica creciente y generalizada en múltiples ramas de la actividad económica.

No existe un seguro general de desempleo. Por otra parte, el sistema de ahorro obligatorio para la jubilación creado en 1992 y financiado con contribuciones permite a los participantes, bajo ciertas condiciones, recurrir a su ahorro en periodos de desempleo. En el sector formal de la economía, la indemnización por despido también puede proporcionar un medio de subsistencia a los trabajadores desplazados mientras buscan un nuevo empleo.

La flexibilidad de los salarios reales que se observa desde 1983 puede ser la razón por la que a principios de los años noventa el salario como tal no se considerase como algo urgente para mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo. Asimismo, es probable que la fuerte influencia de los sindicatos haya obstaculizado en el pasado la adopción de reformas que podrían generar relaciones de trabajo más flexibles. La desregulación de las disposiciones en materia de seguridad en el empleo tendría que ir acompañada de un mejoramiento de la cobertura de la red de seguridad social.

Un renglón en el que la desregulación sería quizá más fácil de lograr y que con toda seguridad proporcionaría ganancias considerables en lo que se refiere a bienestar social, es el de las microempresas y las pequeñas empresas. La aplicación de todas las estipulaciones incluidas en la legislación laboral a todas las firmas, sin importar su tamaño, podría hacerlas económicamente inviables y, por lo mismo, obligarlas a situarse en el sector informal de la economía.

En la agenda de la administración actual la reforma de la seguridad social es una cuestión prioritaria, si bien está excluida la privatización completa. Dadas las cotizaciones ya bastante elevadas y las actuales restricciones presupuestales en México el mejoramiento del sistema tendría que empezar por un uso más eficaz de los recursos existentes y por incrementar el total del número de afiliados. En lo que concierne a los servicios de salud el objetivo del gobierno es mejorar la coordinación entre las instituciones de seguridad social y el sistema público de salud y hacer que éste obedezca más a las leyes del mercado, al tiempo que ofrecer a los clientes la opción de elegir entre diferentes planes.

La flexibilización del mercado de trabajo en el país se ha dado en los hechos de manera consistente en los últimos quince años, sin reformas fundamentales a la legislación vigente. La preocupación emana de las consecuencias económicas y sociales del abatimiento de los salarios reales que ha implicado dicha flexibilización.

Cuadro 1
SECTOR PETROLERO: VALOR AGREGADO BRUTO

AÑOS	VALORES A PRECIOS CONSTANTES (millones de pesos de 1993)					INDICE DE VALORES A PRECIOS CONSTANTES DE 1993 (porcientos)				
	TOTAL NACIONAL	SECTOR PETROLEO	EXTRACCION	REFINACION Y PROCESO	PETROQUIMICA Y OTROS	TOTAL NACIONAL	SECTOR PETROLEO	EXTRACCION	REFINACION Y PROCESO	PETROQUIMICA Y OTROS
1970	459 299	3 788	1 833	1 730	225	39.8	23.4	19.6	36.1	10.8
1975	622 143	5 666	2 791	2 410	465	53.9	34.9	29.9	50.3	22.3
1980	877 004	11 494	6 996	3 765	733	75.9	70.9	74.9	78.6	35.2
1981	953 914	13 243	8 241	4 132	870	82.6	81.7	88.2	86.2	41.8
1982	947 831	14 450	9 480	3 974	996	82.1	89.1	101.5	82.9	47.8
1983	908 200	14 325	9 200	3 878	1 247	78.6	88.4	98.5	80.9	59.9
1984	940 965	14 673	9 361	4 068	1 244	81.5	90.5	100.2	84.9	59.7
1985	965 293	14 647	9 116	4 237	1 294	83.6	90.3	97.6	88.4	62.1
1986	929 193	14 200	8 493	4 217	1 490	80.4	87.6	90.9	88.0	71.5
1987	946 458	14 953	8 843	4 363	1 747	81.9	92.2	94.7	91.1	83.9
1988	958 230	14 946	8 766	4 322	1 858	83.0	92.2	93.9	90.2	89.2
1989	998 459	15 477	8 798	4 506	2 173	86.4	95.5	94.2	94.1	104.3
1990	1049 064	16 277	8 964	4 867	2 446	90.8	100.4	96.0	101.6	117.4
1991	1093 358	16 342	9 353	4 845	2 144	94.7	100.8	100.1	101.1	102.9
1992	1133 032	16 366	9 332	4 765	2 269	98.1	100.9	99.9	99.5	108.9
1993	1155 132	16 213	9 339	4 791	2 083	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
1994	1206 135	16 699	9 381	5 062	2 256	104.4	103.0	100.4	105.7	108.3
1995	1131 753	16 323	9 233	4 736	2 354	98.0	100.7	98.9	98.9	113.0
1996	1190 345	17 159	10 124	4 787	2 248	103.0	105.8	108.4	99.9	107.9
1997										

Fuente: Basado en cifras de INEGI (Sistema de Cuentas Nacionales de México).

Cuadro 2
SECTOR PETROLERO: INDICADORES DE PRODUCCIÓN

AÑOS	PETROLEO CRUDO (miles de barriles diarios)	GAS NATURAL (millones de pies cúbicos diarios)	PETROLIFEROS (miles de barriles diarios)	GAS SECO (millones de pies cúbicos diarios)	GAS LICUADO, ETANO Y GASOLINA NATURAL (miles de barriles diarios)	PETROQUIMICA NO BASICA (miles de toneladas)
1980	1 936	3 548	1 140	1 984	255	6 083
1981	2 312	4 061	1 260	2 025	...	7 280
1982	2 746	4 246	1 237	2 121	...	8 498
1983	2 666	4 054	1 248	2 396	265	9 130
1984	2 685	3 753	1 326	1 552	257	8 774
1985	2 630	3 604	1 409	2 094	282	8 924
1986	2 428	3 431	1 133	2 348	308	8 265
1987	2 541	3 498	1 186	2 412	310	9 224
1988	2 507	3 478	1 194	2 453	336	10 263
1989	2 513	3 572	1 233	2 415	350	11 369
1990	2 548	3 652	1 318	2 449	396	12 318
1991	2 676	3 634	1 330	2 566	427	12 453
1992	2 668	3 584	1 325	2 526	433	12 764
1993	2 673	3 576	1 356	2 514	442	11 182
1994	2 685	3 625	1 395	2 570	451	12 125
1995	2 617	3 759	1 335	2 477	437	12 285
1996	2 858	4 195	1 324	2 691	412	11 995
1997	3 022	4 467	1 276	2 843	387	10 841

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos de MEX.

Cuadro 3
SECTOR PETROLERO: RESERVAS PROBADAS DE HIDROCARBUROS

FECHA (inicio del año)	TOTAL DE HIDROCARBUROS	PETROLEO CRUDO	LIQUIDOS DEL GAS Y CONDENSADOS	GAS SECO	TOTAL DE HIDROCARBUROS	PETROLEO CRUDO	LIQUIDOS DEL GAS Y CONDENSADOS	GAS SECO
	(millones de barriles de petróleo crudo equivalente)				(índices con el año base de 1993, en porcentos)			
1970	5 570				8.6			
1975	5 573				8.6			
1980	60 126	44 161	3 063	12 902	92.4	99.4	45.1	93.3
1981	72 008	48 084	8 914	15 010	110.7	108.2	131.4	108.6
1982	72 008	48 084	8 914	15 010	110.7	108.2	131.4	108.6
1983	72 500	49 911	7 185	15 404	111.5	112.3	105.9	111.4
1984	72 500	49 911	7 185	15 404	111.5	112.3	105.9	111.4
1985	71 750	49 260	7 150	15 340	110.3	110.8	105.4	111.0
1986	70 900	48 612	6 981	15 307	109.0	109.4	102.9	110.7
1987	70 000	48 041	6 839	15 120	107.6	108.1	100.8	109.4
1988	69 000	47 176	6 934	14 890	106.1	106.2	102.2	107.7
1989	67 600	46 191	6 821	14 588	103.9	103.9	100.5	105.5
1990	66 450	45 250	6 733	14 467	102.2	101.8	99.2	104.6
1991	65 500	44 560	6 738	14 202	100.7	100.3	99.3	102.7
1992	65 000	44 292	6 633	14 075	99.9	99.7	97.7	101.8
1993	65 050	44 439	6 786	13 825	100.0	100.0	100.0	100.0
1994	64 516	44 043	6 733	13 740	99.2	99.1	99.2	99.4
1995	63 220	43 127	6 648	13 445	97.2	97.0	98.0	97.3
1996	62 058	42 146	6 650	13 262	95.4	94.8	98.0	95.9
1997	60 900	42 072	6 400	12 428	93.6	94.7	94.3	89.9
1998	60 160	41 392	6 430	12 338	92.5	93.1	94.8	89.2

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos y las Memorias de EMEX.

Cuadro 4
SECTOR PETROLERO: INDICADORES DE ACERVO DE CAPITAL PARA LA EXTRACCIÓN DE PETRÓLEO
(unidades)

AÑOS	EQUIPOS DE PERFORACION	CAMPOS EN PRODUCCION	POZOS EN EXPLOTACION	POZOS TERMINADOS	
				EXPLORACION	DESARROLLO
1980	217	323	4 706	83	349
1981	217	323	4 621	63	342
1982	197	328	4 350	65	288
1983	186	294	4 349	65	249
1984	198	283	4 454	59	228
1985	200	288	4 211	69	219
1986	163	284	4 627	68	178
1987	146	305	4 772	27	76
1988	155	305	4 462	33	111
1989	98	315	4 740	42	81
1990	92	348	4 732	43	63
1991	107	341	4 863	51	133
1992	74	334	4 741	41	88
1993	33	336	4 641	25	53
1994	27	340	4 555	16	47
1995	33	345	4 620	10	91
1996	39	347	4 718	10	104
1997	48	339	4 663	10	111

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos y las Memorias de Labores de MEX.

Cuadro 5
SECTOR PETROLERO: INVERSIÓN BRUTA FIJA ANUAL
(millones de pesos)

AÑOS	FUENTE PEMEX (valores corrientes)	FUENTE INEGI (valores corrientes) (a precios de 1993)		ESTIMACION PROPIA (a precios de 1993)	FUENTE INEGI (índice de volumen en porcentos)	ESTIMACION PROPIA
1979	83			20 868		246.4
1980	122			24 360		287.7
1981	231			36 264		428.2
1982	285			34 767		410.6
1983	365			16 453		194.3
1984	472			13 373		157.9
1985	616			11 000		129.9
1986	945			8 619		101.8
1987	2 176			9 093		107.4
1988	4 176	3 370	7 681	8 370	85.6	98.8
1989	4 383	4 683	9 056	7 629	100.9	90.1
1990	5 795	4 846	7 495	8 339	83.5	98.5
1991	9 038	7 079	8 937	10 922	99.6	129.0
1992	9 059	7 077	7 832	9 788	87.2	115.6
1993	8 468	8 977	8 977	8 468	100.0	100.0
1994	10 009	12 241	11 188	9 086	124.6	107.3
1995	15 841	15 597	10 050	9 585	112.0	113.2
1996	25 801			12 222		144.3
1997	36 724			14 424		170.3

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos y las Memorias de Labores de PEMEX y del Sistema de Cuentas Nacionales de INEGI. Para las estimaciones propias se calculó una serie de precios de la inversión.

Cuadro 6
SECTOR PETROLERO: INVERSIÓN BRUTA FIJA POR ACTIVIDAD

ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
	(millones de pesos)						
TOTAL	9.038	9.059	8.468	10.009	15.841	25.801	36.724
EXTRACCION Y EXPLORACION DE PETROLEO Y GAS	5 181	5 278	5 208	5 658	9 656	18 136	26 068
REFINACION	2 122	2 534	2 419	3 073	4 850	5 232	6 206
PROCESO DE GAS Y PETROQUIMICA BASICA	137	220	379	614	738	1 255	3 300
OTRAS ACTIVIDADES	1 598	1 028	462	664	596	1 178	1 150
	(millones de pesos de 1993)						
TOTAL	10.922	9.788	8.468	9.086	9.585	12.222	
EXTRACCION Y EXPLORACION DE PETROLEO Y GAS	6 261	5 703	5 208	5 137	5 842	8 592	
REFINACION	2 564	2 738	2 420	2 789	2 934	2 478	
PROCESO DE GAS Y PETROQUIMICA BASICA	165	237	379	558	447	595	
OTRAS ACTIVIDADES	1 932	1 110	461	602	362	557	

Fuente: Basado en cifras de las Memorias de Labores de PEMEX. Las cifras a precios constantes son estimaciones propias para lo cual calculó una serie de índices de precios de la inversión.

Cuadro 7
SECTOR PETROLERO: INVERSIÓN DEVENGADA POR ACTIVIDAD Y TIPO DE PROYECTO
(millones de pesos)

ACTIVIDAD Y TIPO DE GASTO	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
TOTAL	9 038	9 059	8 468	10 009	15 841	25 801	36 724
PROYECTOS ESTRATEGICOS (1)	4 684	5 685	4 953	5 918	9 721	13 783	17 256
PROYECTOS OPERACIONALES (2)	2 580	2 169	2 700	3 013	5 166	10 118	16 910
OTROS (INCLUYE CORPORATIVO)	1 773	1 206	815	1 079	953	1 900	2 557
EXPLORACION Y PRODUCCION	5 181	5 278	5 208	5 658	9 656	18 136	26 068
PROYECTOS ESTRATEGICOS	3 392	4 183	3 402	3 664	5 672	10 043	14 004
PROYECTOS OPERACIONALES	1 789	1 095	1 806	1 994	3 984	8 093	12 064
OTROS							
REFINACION	2 122	2 534	2 419	3 073	4 850	5 232	6 206
PROYECTOS ESTRATEGICOS	1 005	1 290	1 421	1 916	3 652	3 429	2 723
PROYECTOS OPERACIONALES	466	830	733	774	957	1 370	2 524
OTROS	651	414	265	384	241	433	958
GAS Y PETROQUIMICA BASICA	-137	-220	-379	-614	-738	-1 255	-3 300
PROYECTOS ESTRATEGICOS	79	74	130	290	353	311	499
PROYECTOS OPERACIONALES	36	43	73	91	81	454	1 910
OTROS	21	103	176	233	304	490	891
PETROQUIMICA	-589	-638	-272	-403	-397	-396	-654
PROYECTOS ESTRATEGICOS	208	138		48	44		30
PROYECTOS OPERACIONALES	289	201	88	154	143	201	412
OTROS	92	299	184	201	209	195	212
CORPORATIVO	1 009	390	190	261	199	782	496

- (1) Se definen por su contribución al incremento de capacidad instalada; constituyen nueva infraestructura; pozos; plantas, ductos, etc. Son proyectos que por su magnitud presentan un impacto importante desde el punto de vista de mercado, técnico, tecnológico y presupuestal. En el corto y mediano plazo demandan gran cantidad de recursos financieros del sector público y, por lo general, requieren de medianos a largos períodos de maduración.
- (2) Son aquellos que responden a las necesidades meramente operativas, contribuyendo a mantener en condiciones naturales o adecuadas de operación a la infraestructura productiva y de soporte relacionada. Reclaman montos de inversión relativamente menores a los requeridos por los estratégicos y, por lo general, requieren de cortos a medianos períodos de maduración.

Fuente: Basado en cifras de las Memorias de Labores de PEMEX.

Cuadro 8
SECTOR PETROLERO: INVERSIÓN POR CONCEPTO DE GASTO

CONCEPTO DE GASTO	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	(millones de pesos)							
<u>TOTAL</u>	<u>3.370</u>	<u>4.683</u>	<u>4.846</u>	<u>7.079</u>	<u>7.077</u>	<u>8.977</u>	<u>12.241</u>	<u>15.597</u>
PERFORACION DE POZOS	2 151	2 255	2 379	2 729	2 426	4 136	3 984	6 528
INSTALACIONES DE REFINACION Y	642	1 470	1 010	1 637	2 106	2 054	3 933	4 320
TRANSPORTE POR TUBERIA	305	537	654	1 493	1 055	1 056	2 103	2 311
ALMACENAMIENTO Y	180	325	597	790	1 197	1 490	2 061	2 261
OBRAS AUXILIARES	93	96	207	430	293	242	159	177
	(millones de pesos de 1993)							
<u>TOTAL</u>	<u>7.681</u>	<u>9.056</u>	<u>7.495</u>	<u>8.937</u>	<u>7.832</u>	<u>8.977</u>	<u>11.188</u>	<u>10.050</u>
PERFORACION DE POZOS	5 025	4 466	3 752	3 494	2 701	4 136	3 589	4 177
INSTALACIONES DE REFINACION Y	1 398	2 773	1 525	2 048	2 325	2 054	3 631	2 760
TRANSPORTE POR TUBERIA	655	1 003	969	1 846	1 148	1 056	1 939	1 479
ALMACENAMIENTO Y	402	633	934	1 009	1 334	1 490	1 884	1 520
OBRAS AUXILIARES	202	182	314	540	323	242	145	113

Fuente: Basado en cifras de INEGI (Indicadores Macroeconómicos del Sector Público).

Cuadro 9
SECTOR PETROLERO: DESTINO DE LOS INGRESOS DE PEMEX

AÑOS	SUPERAVIT DE OPERACION ANTES DE IMPUESTOS			IMPUESTOS	INVERSION	SUPERAVIT PRIMARIO	DESTINO DEL SUPERAVIT DE OPERACION	
	TOTAL	INGRESOS	EGRESOS				EN IMPUESTOS	EN INVERSION
	(millones de pesos)						(porcientos)	
1983	2 407	2 843	436	1 635	365	407	67.9	15.2
1984	3 120	4 499	1 379	1 630	472	1 018	52.2	15.1
1985	5 400	6 590	1 190	3 734	616	1 050	69.1	11.4
1986	7 123	9 376	2 253	5 107	945	1 071	71.7	13.3
1987	19 662	24 506	4 844	14 702	2 176	2 784	74.8	11.1
1988	32 364	41 872	9 508	24 327	4 176	3 861	75.2	12.9
1989	36 789	48 522	11 733	29 435	4 383	2 971	80.0	11.9
1990	49 949	64 022	14 073	35 736	5 795	8 418	71.5	11.6
1991	53 672	72 414	18 742	43 607	8 196	1 869	81.2	15.3
1992	62 320	83 713	21 393	52 335	8 686	1 299	84.0	13.9
1993	67 968	89 520	21 552	55 409	8 632	3 927	81.5	12.7
1994	77 443	100 422	22 979	60 996	10 488	5 959	78.8	13.5
1995	133 305	160 450	27 145	102 999	15 990	14 317	77.3	12.0
1996	200 657	239 861	39 204	154 339	32 038	14 281	76.9	16.0
1997	239 761	297 132	57 371	190 530	28 893	20 338	79.5	12.1

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos y las Memorias de Labores de PEMEX.

Cuadro 10
SECTOR PETROLERO: USO DE EXCEDENTE DE OPERACIÓN

CONCEPTOS	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995
	(millones de pesos)							
VALOR AGREGADO DEL SECTOR	11 396	12 811	19 557	19 970	24 286	20 706	21 544	36 668
EXCEDENTE DE OPERACION *	8 574	9 706	15 652	14 611	18 108	14 836	16 105	29 809
INVERSION FIJA	4 176	4 383	5 795	9 038	9 059	8 468	10 009	15 841
	(porcientos)							
DESTINO DEL EXCEDENTE EN	49	45	37	62	50	57	62	53
COEFICIENTE DE INVERSION	37	34	30	45	37	41	47	43

Nota general: Las cifras de valor agregado de 1993 difieren de las del cuadro 1. Ambas corresponden a la misma fuente de información, pero de distinta publicación.

*Se refiere al valor agregado bruto del sector menos la remuneración de asalariados y los impuestos más subsidios.

Fuente: Basado en cifras de PEMEX e INEGI (Indicadores Macroeconómicos del Sector Público).

Cuadro 11
SECTOR PETROLERO: EXPORTACIONES; POR GRUPOS DE PRODUCTOS PRINCIPALES
(millones de dólares)

AÑOS	EXPORTACIONES TOTALES (excluye maquila)	EXPORTACIONES PETROLERAS	PETROLEO CRUDO	GAS NATURAL	PETROLIFEROS, PETROQUIMICA BASICA Y AZUFRE	PETROQUIMICA NO BASICA
1980	15 512	10 288	9 449	448	391	
1981	20 102	14 420	13 305	526	589	
1982	21 230	16 454	15 623	476	355	
1983	22 312	16 165	14 821	354	866	124
1984	24 196	16 476	14 978	232	1 139	127
1985	21 664	14 654	13 305		1 273	76
1986	16 158	6 145	5 582		533	30
1987	20 494	8 469	7 876		562	31
1988	20 546	6 508	5 854		580	74
1989	22 842	7 843	7 281		451	111
1990	26 838	9 947	8 900		811	236
1991	26 854	8 165	7 286		636	243
1992	27 516	8 345	7 448		694	203
1993	30 033	7 459	6 441	3	851	164
1994	34 613	7 517	6 624	15	626	252
1995	48 438	8 401	7 480	12	695	214
1996	59 080	11 608	10 704	32	696	176
1997		11 210	10 341	37	670	162

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos de PEMEX e información oficial de INEGI y Banco de México.

Cuadro 12
SECTOR PETROLERO: VOLUMEN DE EXPORTACIONES

AÑOS	PETROLEO CRUDO (miles de barriles diarios)	GAS NATURAL (equivalente a miles de barriles diarios)	PETROLIFEROS Y PETROQUIMICA BASICA (equivalente a miles de barriles diarios)	PETROQUIMICA NO BASICA (miles de toneladas)
1980	828	41	47	755
1981	1 098	43	66	813
1982	1 492	40	42	873
1983	1 537	32	84	806
1984	1 525	22	112	576
1985	1 439		140	342
1986	1 290		116	191
1987	1 345		95	195
1988	1 307		121	518
1989	1 278		83	450
1990	1 277		110	850
1991	1 369		100	948
1992	1 368		117	1 238
1993	1 337	1	156	818
1994	1 307	3	110	1 028
1995	1 305	3	118	685
1996	1 544	5	90	615
1997	1 721	6	92	559

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos de PEMEX e Información oficial de INEGI y Banco de México.

Cuadro 13
SECTOR PETROLERO: IMPORTACIONES, POR GRUPOS DE PRODUCTOS PRINCIPALES
(millones de dólares)

AÑOS	IMPORTACIONES TOTALES	IMPORTACIONES PETROLERAS	GAS NATURAL	PETROLIFEROS Y PETROQUIMICA BASICA	PETROQUIMICA NO BASICA
1980	18 897	243		243	
1981	23 948	159		159	
1982	14 437	149	9	140	
1983	8 551	645	8	255	382
1984	14 533	797	8	348	441
1985	12 433	1 059	6	481	572
1986	13 305	685	7	353	325
1987	20 274	448	7	407	34
1988	25 438	397	8	372	17
1989	31 272	800	36	742	22
1990	38 184	970	31	847	92
1991	48 193	1 254	106	1 042	106
1992	48 927	1 560	175	1 248	137
1993	58 880	1 446	78	1 246	122
1994	46 274	1 466	82	1 202	182
1995	58 966	1 206	99	999	108
1996		1 642	67	1 498	77
1997		2 663	108	2 517	38

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos de PEMEX e información oficial de INEGI y Banco de México.

Cuadro 14
SECTOR PETROLERO: VOLUMEN DE IMPORTACIONES

AÑOS	GAS NATURAL (equivalente a miles de barriles diarios)	PETROLIFEROS Y PETROQUIMICA BASICA (equivalente a miles de barriles diarios)	PETROQUIMICA NO BASICA (miles de toneladas)
1980		15	762
1981		10	790
1982		8	702
1983	1	17	582
1984	1	33	869
1985	1	53	1 188
1986	1	60	751
1987	1	70	196
1988	1	81	34
1989	7	121	16
1990	6	104	1
1991	24	138	48
1992	36	166	70
1993	14	170	87
1994	18	180	178
1995	25	139	97
1996	12	177	90

Fuente: Basado en cifras de los Anuarios Estadísticos de PEMEX.

Cuadro 15
SECTOR PETROLERO: DESINCORPORACIÓN DE ACTIVOS PARA LA DISTRIBUCIÓN DE GAS NATURAL

ZONA GEOGRAFICA	FECHA DE CONVOCATORIA DE LA LICITACION	FECHA DE OTORGAMIENTO DEL PERMISO	INVERSION COMPROMETIDA (millones de dólares)	NUMERO DE USUARIOS BENEFICIADOS	VALOR DE LOS ACTIVOS (miles de dólares)
Chihuahua	16/10/96	20/05/97	50.0	51 453	3 120
Región metropolitana de Toluca	31/01/97	3/09/97	30.0	47 279	922
Río Pánuco	14/04/97	19/12/97	15.0	28 338	2 110
Dlstrito Federal	19/11/97	31/08/98	213.0	439 200	30 180
Valle de Cuautitlán-Texcoco	19/11/97	31/08/98	282.0	374 700	17 620
Norte de Tamaulipas	29/09/97	27/03/98	21.5	36 447	505
Querétaro	15/06/98				
Hermosillo-Guaymas-Empalme	29/11/96	9/06/97	22.0	26 250	
Monterrey	2/10/97	20/04/98	260.0	557 052	
Bajío					
Mexicali	1/03/96		25.0	25 346	
Tijuana					
Nuevo Laredo	Asignación directa	17/11/97	11.2	25 029	
Saltillo-Ramos Arizpe-Arteaga	Asignación directa	20/06/97	39.0	40 027	1 910
Ciudad Juárez	Asignación directa	2/12/97	12.7	129 045	3 920
Piedras Negras	Asignación directa	20/03/97	0.7	25 608	

Fuente: Basado en información de PEMEX Gas y Petroquímica Básica (30 de julio de 1998).

Serie Reformas Económicas ¹

- | No. | Título |
|-----|--|
| 1 | La gestión privada y la inversión en el sector eléctrico chileno (LC/L.1070), septiembre de 1997. |
| 2 | Chile: las reformas estructurales y la inversión privada en áreas de infraestructura (LC/L.1083), noviembre de 1997. |
| 3 | Chile: las inversiones en el sector minero 1980-2000 (LC/L.1131. Rev.1), julio de 1998. |
| 4 | Las reformas del sector de telecomunicaciones en Chile y el comportamiento de la inversión (LC/L.1137), agosto de 1998. |
| 5 | Regulación e inversiones en el sector eléctrico argentino (LC/L.1145), septiembre 1998. |
| 6 | Inversiones en infraestructura vial: La experiencia argentina (LC/L.1149), octubre 1998. |
| 7 | Determinantes de la inversión en el sector petróleo y gas de la Argentina (LC/L.1154), octubre 1998. |
| 8 | Algunos determinantes de la inversión en sectores de infraestructura en la Argentina (LC/L.1155), noviembre 1998. |
| 9 | Determinantes de la inversión en telecomunicaciones en Argentina (LC/L.1157), noviembre 1998. |
| 10 | Los retos de la institucionalidad laboral en el marco de la transformación de la modalidad de desarrollo en América Latina (LC/L.1158), noviembre 1998. |
| 11 | Los mercados laborales en América Latina: Su evolución en el largo plazo y sus tendencias recientes (LC/L.1160), diciembre 1998. |
| 12 | Indexes of structural reform in Latin America (LC/L.1166), enero 1999. |
| 13 | Reformas estructurales y comportamiento tecnológico: Reflexiones en torno a las fuentes y naturaleza del cambio tecnológico en América Latina en los años noventa (LC/L.1170), febrero 1999. |
| 14 | Cambios estructurales y evolución de la productividad laboral en la industria latinoamericana en el período 1970-1996 (LC/L.1171), febrero 1999. |
| 15 | Inversión y productividad en la industria boliviana de la electricidad (LC/L.1172), febrero 1999. |
| 16 | Inversión y productividad en la industria boliviana de telecomunicaciones (LC/L.1173), febrero 1999. |
| 17 | El cambio estructural de las telecomunicaciones y la inversión: el caso de México (LC/L.1174), febrero 1999. |
| 18 | Impacto de la reforma económica sobre las inversiones de la industria eléctrica en México: el regreso del capital privado como palanca de desarrollo. (LC/L.1175), febrero 1999. |
| 19 | México: Impacto de las reformas estructurales en la formación de capital del sector petrolero. (LC/L.1195), abril 1999. |

¹. El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile.