



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA

“LA PRIVATIZACION DE LA PETROQUIMICA SECUNDARIA”

TESIS PROFESIONAL
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A
MARIANA OLVERA FLORES

DIRIGIDA POR: DR. JOSE AYALA ESPINO

MEXICO. D. F.

1999

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

270457



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas

Tesis Digitales

Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©

PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

Con infinito agradecimiento a mi madre, Griselda Flores Sánchez

Agradecer con palabras el gran cariño que tú me has profesado me parece insuficiente.

Las horas de trabajo plasmadas en esta tesis se ven minimizadas ante las muchas horas que de tu vida me has dedicado, sin embargo, te dedico esta tesis para expresarte el amor, respeto y admiración que tú me inspiras; con la firme promesa de que ésta será sólo el principio de muchos logros que a ti ofrendaré.

Gracias por ser la extraordinaria madre que has sido. Por tu lucha, fuerza y amor, muchas gracias mamá.

Doy gracias también, a los valiosos consejos y el tiempo dedicado del profesor José Ayala Espino, para la elaboración de esta tesis.

ÍNDICE

Introducción.....	1
--------------------------	----------

Capítulo 1. Aspectos teóricos de la privatización

Definición.....	4
Fallas del mercado.....	6
Fallas del gobierno.....	9
La teoría de los derechos de propiedad.....	12
Propiedad e incentivos.....	15

Capítulo 2. Privatización en México

Objetivos de la privatización.....	21
Preparativos para la privatización.....	22
Marco jurídico.....	26
Privatización.....	28

Capítulo 3. Privatización de la petroquímica secundaria

Antecedentes de la industria petroquímica en México.....	39
Importancia del sector petroquímico en la economía.....	41
La petroquímica secundaria.....	48
El nuevo papel de la industria petroquímica mundial.....	52
Políticas actuales de la petroquímica en México.....	56
Futuro de la petroquímica mexicana secundaria: privatización.....	60
Crónica de la oferta de privatización de la petroquímica secundaria.....	65

Conclusiones.....	88
--------------------------	-----------

Bibliografía.....	91
--------------------------	-----------

INTRODUCCIÓN

El movimiento privatizador ha ganado importancia en el escenario mundial, se inició en la Inglaterra Thatcheriana como una propuesta claramente vinculada a las peculiaridades del momento político de ese país.

Primero, la privatización pasa de Inglaterra al resto del mundo capitalista industrial. Este hecho suele explicarse aduciendo el pretendido fin del estado del bienestar. Este fin es obvio, conduciría a la cancelación de muchas obligaciones estatales y con ello, llevaría a la privatización de la mayoría de las empresas públicas.

Para América Latina, a mediados de los ochentas, la privatización hace su aparición con motivo de la crisis de la deuda. Así, la privatización se integra al arsenal de medidas recomendadas por el Banco Mundial para modernizar y eficientar a las economías altamente endeudadas. La privatización entra a la agenda de muchos países en desarrollo, entre ellos el nuestro.

El programa de privatización en México, se ha construido como uno de los instrumentos más importantes del cambio estructural experimentado por la economía mexicana a partir de 1983, en el cual la modernización del Estado es premisa fundamental del cambio, ante el agotamiento del modelo de crecimiento apoyado en la amplia participación del Estado en la actividad económica y en el proteccionismo de la industria nacional.

Ante la imposibilidad de tener una economía en crecimiento y de lograr aumentos en el bienestar de la población en un contexto macroeconómico inestable, se tomó la decisión, a partir de 1983, de iniciar el proceso de desincorporación del sector paraestatal de aquellas entidades paraestatales que no se consideraban ni estratégicas ni prioritarias y que, por lo mismo, no eran competencia del Estado. Fue así que la desincorporación de empresas públicas se constituyó como un elemento adicional del cambio estructural de la economía mexicana que trajo consigo la apertura comercial y financiera de la economía y la desregulación de diversos sectores productivos, buscando con ello incrementar la eficiencia en la asignación de recursos para alcanzar estabilidad macroeconómica y para lograr mayores tasas de crecimiento económico y de bienestar de la población.

Las privatizaciones más importantes han sido la de Telmex y la de la Banca. También han ocurrido privatizaciones de gran significación en los sectores del acero, el turismo, el transporte aéreo, entre otros. Prácticamente todos los sectores de la actividad económica se han visto afectados por este proceso.

Además, el proceso aún está en marcha. Se tomó la decisión de privatizar los puertos, se han abierto las puertas para que la iniciativa privada inicie su participación en operaciones de generación de energía eléctrica. También se busca ampliar esta participación en algunos segmentos de la industria petroquímica.

Respecto a la industria petroquímica, que es el asunto que se pretende analizar, juega un papel decisivo en el crecimiento de la actividad económica al ser la principal abastecedora de insumos para el sector industrial.

Sin embargo, actualmente la industria petroquímica mexicana está adquiriendo una importancia especial, debido a la reestructuración de la industria petrolera internacional, dada la gran interdependencia de esta industria con la producción de petróleo y gas natural.

Tomando en cuenta el proceso de globalización en el que México está insertado, y más específicamente el papel del sector energético en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio, ha sido uno de los temas más controvertidos en dicha negociación debido a las constantes presiones para que la petroquímica forme parte del acuerdo trilateral, refuerza la perspectiva de que dicha rama es un sector clave en las nuevas relaciones comerciales con los vecinos del norte. Por lo tanto, es de vital importancia adecuar las estructuras productivas y formas de organización a las exigencias del mercado internacional, ya que un rápido avance tecnológico, nuevas formas de organización industrial y de comercialización, han modificado profundamente el funcionamiento del mercado petroquímico a nivel mundial.

Por otra parte, a nivel interno, la presencia del Estado en esta industria es a través de PEMEX, éste es uno de los asuntos que ha estado a discusión principalmente, en la última década debido a que el Estado es el único agente que puede participar en la producción de los insumos petroquímicos básicos, junto con esto se han emprendido una serie de medidas como las reclasificaciones de petroquímicos básicos a secundarios y otros mecanismos desregulatorios que tienen como objeto la desincorporación de la industria petroquímica, paralelamente con la reactivación del crecimiento de esta industria.

De tal forma, que el destino de la petroquímica nacional está profundamente ligado al proceso de reestructuración de PEMEX que apenas comienza.

Bajo este contexto, resulta impostergable readecuar el crecimiento de la industria petroquímica no sólo por las limitaciones para abastecer una ascendente demanda interna, sino también por la necesidad de responder a los retos competitivos en el exterior.

En el primer capítulo de la presente tesis se presenta la parte teórica de la privatización. Un aspecto fundamental en la instrumentación de dicho proceso consiste en que éste, se encuentre sustentado en una sólida base teórica que le otorgue los elementos necesarios para lograr que sea efectivo y eficiente en un marco de objetivos y argumentos claros y convincentes. Destacando la justificación teórica de la participación del Estado en la economía.

En el capítulo dos, se hace una rápida revisión de cómo ha sido el proceso de privatización en México, es interesante revisarlo dado que esta política ha alcanzado también a la industria petroquímica.

En el tercer y último capítulo se exponen los antecedentes de la industria petroquímica, la importancia de esta industria en el desarrollo económico de México, así como el contexto internacional de la misma. Además de presentar el papel estratégico que Petróleos Mexicanos juega en la industria. Por otra parte, se revisa la propuesta de privatización de la petroquímica secundaria, como un mecanismo para, entre otras cosas, incrementar la capacidad productiva mediante la eliminación de cuellos de botella y modernización de las plantas.

En la última parte de la tesis, se da a manera de conclusión algunas ideas que surgen a partir del término del presente trabajo.

CAPÍTULO 1

ASPECTOS TEÓRICOS DE LA PRIVATIZACIÓN

DEFINICIÓN

La privatización se refiere a un amplio conjunto de políticas diseñadas para transferir actividades del sector público al sector privado. Su manifestación más notable es la transferencia masiva de activos a través de distintos mecanismos : venta, fusión, extinción y liquidación.

El término privatización se refiere a diferentes estrategias para que las empresas particulares lleven a cabo funciones que el gobierno había venido desempeñando. Se pueden clasificar en tres grupos:

- a) La venta o renta de empresas gubernamentales a un particular, estableciéndose, por lo general, algunas restricciones y obligaciones en cuanto a la forma en que deberá operar la empresa.
- b) El desarrollo por parte de los particulares de nuevas inversiones para realizar actividades que tradicionalmente han sido proporcionadas por el Estado.
- c) La contratación gubernamental de empresas privadas para la operación, mantenimiento o administración de algún servicio previamente proporcionado por el Estado.

Si se parte del supuesto de que el comportamiento y el desempeño de las empresas bajo propiedad pública y privada es distinto, es necesario identificar las causas por las cuales una entidad pública puede comportarse de manera diferente a una privada. En esta lógica, se puede afirmar que son dos los factores principales que ocasionan un comportamiento diferente : el problema de agente-principal y la estructura de mercado.¹

El primer elemento se refiere a la existencia de diversos tipos de individuos, con diferentes objetivos, dentro de una misma organización en la que cada uno de ellos busca su propio bienestar. En tal caso, el agente encargado de llevar a cabo el proceso productivo (administrador) puede comportarse en forma poco conveniente para el principal (dueño), hecho que se refleja en un nivel de ineficiencia tanto de la producción como de la

¹ SCHATULMAN JACQUES, ROGOZINSKI. LA PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO. RAZONES E IMPLICACIONES. México, editorial Trillas. 1997 p.18.

utilización de los insumos. La manera de tratar con el problema de agente-principal es distinta si nos encontramos en una empresa pública o en una privada, dependiendo si la compañía funciona dentro de una estructura de mercado monopólica o de competencia perfecta.²

El segundo elemento, la estructura de mercado, es determinante y fundamental en el comportamiento empresarial, ya que cuando la empresa se encuentra en un contexto de competencia tiene mayores incentivos para producir de manera eficiente.

Existen casos en que las compañías buscan obtener poder de mercado (o poder monopólico), es decir, la capacidad de actuar conjuntamente con otras empresas (o sin éstas) para elevar el precio de sus productos y servicios por encima del que les correspondería en un mercado de libre competencia. Lo anterior lo consigue por medio de barreras artificiales a la entrada de más empresas (que impiden a los competidores participar en industrias en las que los vendedores ya establecidos están obteniendo beneficios extra normales), establecidas generalmente por el gobierno. Barreras de este tipo favorecen a entidades públicas o privadas.

Un aspecto importante que debe considerarse antes de iniciar el proceso de privatización consiste en identificar los objetivos reales que se persiguen, así como analizar la factibilidad de lograrlos por medio de la venta de empresas, o bien mediante algún otro proceso que no implique esta última. En este sentido, el objetivo principal de la privatización debe ser que la empresa funcione con mayor eficiencia productiva, para lo cual es indispensable que ésta modifique su comportamiento y desempeño, ya que esto último es lo que tiene un efecto sobre el bienestar social.

Sin embargo, hay otros objetivos que se persiguen :

- Reducir el gasto público
- Reducir la intervención gubernamental en la toma de decisiones de las empresas
- Impulsar la participación de los empleados en la propiedad de las acciones de las compañías
- Eliminar gastos y subsidios injustificables

Me parece útil revisar algunos de los argumentos teóricos sobre los casos en que existe una justificación para la intervención pública. Sabemos que el gobierno interviene para corregir las fallas del mercado en pro del el bienestar social. A continuación presentaré las principales fallas del mercado que señala la teoría económica.

² Idem.

FALLAS DEL MERCADO

Falta de competencia. Al no haber competencia suficiente en los mercados, los productores de bienes y servicios disfrutan de poder de mercado (o monopolio) que les permite ofrecer precios mayores a los socialmente deseables y niveles subóptimos de cantidad y calidad. Por lo tanto, el ejercicio del poder monopolio resulta en una pérdida en bienestar.

En general, la falta de competencia tiene lugar por la existencia de barreras a la entrada de nuevos competidores.

Bienes Públicos. Existen algunos tipos de bienes que no serán provistos por el mercado, o que no serán provistos en cantidad suficiente. Estos son los bienes públicos, cuyas características son : no es posible excluir a nadie de su consumo, y no es deseable excluir a nadie de su consumo. Cuando estas propiedades se cumplen estrictamente se está en presencia de bienes públicos puros (defensa nacional). Existen bienes públicos impuros, como aquéllos en los que sería posible excluir consumidores, pero no es deseable hacerlo, en virtud de que el costo por consumidor adicional es muy bajo o nulo.

La imposibilidad de excluir consumidores evita que el mercado competitivo provea los bienes públicos, ya que los individuos, al saber que no se les puede excluir del beneficio, no tienen incentivos para pagar voluntariamente por el bien en cuestión. Este comportamiento es el llamado problema del gorrón (free-rider). El problema del "gorrón" justifica muchas de las actividades del estado en la economía.

Externalidades. Existen muchos casos en que los individuos o las empresas realizan acciones sin tomar en cuenta que afectan a otros agentes económicos. En este caso se está en presencia de "externalidades". Las externalidades pueden ser positivas, cuando se causa un beneficio, o negativas, cuando se genera un costo. Las externalidades dan lugar a una asignación ineficiente de recursos, motivo por el que se les considera una falla del mercado.

La corrección de externalidades puede darse sin necesidad de intervención del estado. Conforme al "teorema de Coase"³, si los derechos de propiedad están completamente definidos y no existen costos de transacción, los agentes involucrados podrán llegar a acuerdos

³ El modelo de Coase fue consultado en : AYALA ESPINO, JOSÉ. INSTITUCIONES Y ECONOMÍA. UNA INTRODUCCIÓN AL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO. Facultad de Economía UNAM 1988 p. 189

mutuamente benéficos que eviten la externalidad. A partir del teorema de Coase, puede afirmarse que las externalidades son fallas del mercado que se presentan cuando no están definidos correctamente los derechos de propiedad o cuando los costos de transacción son elevados.

El Estado tiene cuatro formas para corregir las externalidades:

- imponer multas a quien las cause
- subsidiar a quien las cause para que deje de hacerlo
- imponer regulación
- definir los derechos de propiedad

Mercados incompletos. Se dice que los mercados son incompletos cuando no proveen bienes cuyo costo de producción es inferior a lo que los consumidores estarían dispuestos a pagar por ellos.

Fallas de información. Diversas actividades gubernamentales son motivadas por el hecho de que no siempre los mercados proveen información suficiente. El Estado puede intentar corregir los problemas de información en los mercados a través de mecanismos como los controles de calidad, regulaciones de seguridad o licencias de participación en mercados.

El potencial del Estado para corregir las fallas del mercado es restringido. En la mayoría de los casos el gobierno no puede corregir por completo el problema de eficiencia a que da lugar su intervención, y en ocasiones, su participación suele traer otros costos para el bienestar social. Se clasifican en tres tipos las restricciones que enfrenta la acción del Estado para corregir fallas del mercado :

- Restricciones de información. Existen limitaciones de información acerca de las características de las entidades o individuos que son objeto de la acción del estado, que dan lugar a problemas de "selección adversa", así como limitaciones de información acerca del comportamiento que la acción estatal induce, que dan lugar a problemas de "riesgo moral".
 - Restricciones de transacción. Los contratos son costosos de formular y hacer valer, y son incompletos, en el sentido de que no pueden prever todas las circunstancias durante su vigencia.
 - Restricciones administrativas y políticas. El marco normativo de la acción del Estado en la economía limita la capacidad de éste para hacer uso de determinados instrumentos, en diferentes mercados y a lo largo del tiempo; asimismo, el proceso político afecta las posibilidades de acción y los objetivos de los funcionarios públicos.
-

Estos problemas son comunes a toda forma de acción estatal, por este motivo, tanto la regulación como la propiedad pública pueden resultar costosas en términos de bienestar social. Por lo tanto, la discusión sobre la intervención del estado para corregir fallas del mercado debe considerar, en primer lugar, cuál de las posibles formas de intervención logra eliminar en mayor medida la falla del mercado a un menor costo. En segundo lugar, debe evaluarse si la falla por corregir implica un costo de bienestar mayor que el que la acción estatal seleccionada traerá consigo; si este último es superior, el estado debe abstenerse de intervenir en el mercado.

Respecto a la actuación estatal, se manifiesta a través de la regulación y la intervención económica. En lo que respecta a la regulación, el Estado incide en la actividad económica a través de leyes, reglamentos y normas que le permiten influir en forma indirecta en el crecimiento del país. El proceso de regulación es indispensable para establecer las relaciones productivas entre los distintos agentes, debido a que no surgen espontáneamente del libre mercado como un sistema de autorregulación.

En cuanto a la intervención estatal se evidencia a través de su participación directa en los procesos económicos y es materializada en la creación y funcionamiento de las empresas públicas. La intervención del Estado ha sido pieza clave en la determinación del rumbo del crecimiento económico del país.

La intervención directa y la regulación son dos formas de acción a través de las cuales el Estado puede incidir en la economía, ya que dicho ente puede influir en el tipo de crecimiento industrial que se pretende alcanzar a través de requisitos tecnológicos, normas de calidad de materias primas, políticas de precios, restricciones a la inversión extranjera en ciertos sectores, etc.

El Estado también ha impulsado el crecimiento económico al asumir directamente los procesos productivos que considera fundamentales. Especialmente la intervención en el sector industrial energético.

En la esfera financiera, la creación del Banco Central juega un papel vital de intervención directa para determinar el rumbo de la política monetaria en el país, en especial por el control de la moneda, el crédito, el tipo de cambio, el manejo de las reservas, etc.

Por otra parte, en lo que respecta al consumo, la incursión gubernamental se ha expresado en regulaciones de precios, salarios y políticas de ingreso, vía impuestos, a fin de influir en el nivel general de consumo y de distribución en el país; en este aspecto el Estado ha creado

empresas públicas relacionadas con la distribución y comercialización de productos.

Las fallas del mercado justifican la intervención del Estado, sin embargo, éste también puede fallar en su tarea como proveedor de bienes y servicios y como promotor de bienestar social. A continuación presentaré las fallas del gobierno que la teoría económica reconoce.

FALLAS DEL GOBIERNO

La escuela de la Elección Pública⁴ reconoce las posibles ineficiencias del mercado en la asignación de recursos y propone la intervención del Estado en la economía, pero subraya que no deben ignorarse los problemas de eficiencia y equidad que pueden surgir en su desempeño.

El gobierno también puede fallar. Las fallas del gobierno son imperfecciones que se producen cuando la intervención del gobierno en el mercado, incluyendo la producción de bienes públicos, no es eficiente en el sentido de Pareto. Debemos tomar en cuenta, que esta intervención del gobierno puede estar influenciada por grupos de interés que presionan al gobierno con el fin de influir en las decisiones de éste, y así obtener beneficios de las políticas públicas.⁵

La teoría económica moderna asegura que los mercados no son eficientes y que la intervención del Estado puede mejorar las distribuciones resultantes del mercado. Sin embargo, el Estado al ser un mecanismo de asignación de recursos puede llegar a fallar por distintas causas. Como presenté anteriormente, una de ellas es la información limitada que los funcionarios públicos tienen que enfrentar; éstos podrían ignorar cómo llevar a cabo acciones que promuevan el bienestar general.

Una de las causas por las que el gobierno puede fallar, es porque los burócratas buscan maximizar el tamaño del presupuesto y de sus funciones, más allá del nivel socialmente necesario y económicamente eficiente, en la medida que esto les permite aumentar su poder político, económico y electoral.

⁴La escuela de la elección pública estudia las funciones que tiene el Estado en la economía, es decir, los beneficios y fallas que acarrea su intervención; así como el papel que juega el gobierno en las elecciones individuales y sociales.

⁵AYALA ESPINO, JOSÉ. DICCIONARIO DE ECONOMÍA PÚBLICA MODERNA. Facultad de Economía. UNAM. 1997. p. 216

El comportamiento maximizador de los burócratas afecta la eficiencia del mercado, porque motivados por su egoísmo, nunca alcanzarán el nivel óptimo desde el punto de vista de la eficiencia.

De acuerdo a lo anterior, la teoría de las fallas del gobierno admite por un lado, que las intervenciones públicas generalmente tienen consecuencias negativas para la eficiencia y el bienestar social, por lo cual hay que evitarlas y por el otro, que las intervenciones generan efectos negativos, pero en algunos casos pueden justificarse.

La bibliografía empírica sobre el desarrollo económico, la teoría de la elección pública y la organización industrial aportan elementos sobre algunas deficiencias severas en la operación de compañías paraestatales, que pueden lesionar gravemente la economía en su conjunto, tanto en términos de eficiencia como de justicia social. Con base en esos estudios, se afirma que, a pesar de los argumentos teóricos en favor de una más amplia intervención del Estado en los países desarrollados, en la práctica las circunstancias en que las empresas estatales son creadas y administradas hacen menos evidentes los beneficios. Por ejemplo :⁶

Eficiencia. En numerosos casos, las empresas se incorporan de manera casual al sector público, en un intento por proteger el empleo. El resultado es que el gobierno termina manejando cabarets, salas de cine, líneas aéreas y hoteles sin ninguna estrategia congruente. Más aún, muchas de las empresas rescatadas por los gobiernos no son eficientes de entrada puesto que es precisamente porque estuvieron a punto de quebrar que fueron estatizadas. En la mayoría de los casos, la administración gubernamental no mejora la situación. Adicionalmente, la política de rescate de empresas ineficientes introduce un incentivo negativo que evita que las empresas privadas respondan en forma creativa, porque saben que la quiebra nunca se presentaría y que lo peor que les puede pasar es que el gobierno nacionalice y les compre la compañía.

Justicia social. Cubrir las pérdidas de las empresas paraestatales desvía los recursos escasos de la función principal de un gobierno de proporcionar salud, educación e infraestructura básica a la población. Asimismo, en muchos casos, los recursos provenientes de los contribuyentes se han utilizado para evitar pérdidas de capital de los accionistas y banqueros de las empresas salvadas, en lugar de utilizarlos para atender las necesidades más apremiantes.

Cabe preguntarnos si las empresas privadas pueden hacer mejor la tarea. En principio, no hay una respuesta directa a esta cuestión, porque a

⁶ ASPE ARMELLIA, PEDRO. EL CAMINO MEXICANO DE LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA. Mexico Editorial Fondo de Cultura Económica. 1993 p. 160.

pesar de las reformas institucionales asociadas a la apertura comercial, la desregulación, habrá circunstancias en que la privatización pueda no resultar eficiente. Sin embargo, también es cierto que habrá casos en los que se cuente con un marco institucional en el cual las empresas privadas puedan contribuir de manera más efectiva al bienestar económico que las empresas estatizadas.⁷

De acuerdo con las investigaciones teóricas y empíricas, las razones para privatizar tienen que ver con los altos costos de monitoreo y otras asimetrías de la información entre el público, la autoridad y los administradores de las empresas de propiedad estatal, burocracia, toma de decisiones centralizada, capitalización insuficiente, y excesivos costos de personal.⁸

Una vez establecida la actuación económica estatal conviene describir su intervención directa a través de las empresas públicas, específicamente en el sector productivo, que tanta polémica han provocado.

La discusión sobre el funcionamiento de las empresas públicas es amplia, sobre todo si se alude a que éstas no necesariamente están guiadas por objetivos de rentabilidad económica, sino más bien tienen un objetivo social que explica la existencia de algunas de éstas.

Si bien es cierto, muchas empresas estatales producen con pérdidas o con tasas de ganancia inferiores a las empresas privadas de la misma rama, dado los diferentes objetivos que se persiguen y la mayoría de las veces las tareas que tiene que cumplir el Estado son más difíciles.

De acuerdo a lo anterior, la creación de empresas estatales han tenido como tarea: ofrecer productos a bajos precios, preservar el nivel de empleo de una región o de un sector económico; algunas entidades se dedican a la producción en ramas o industrias que el sector privado no asume básicamente porque no son rentables y presentan elevados requerimientos de inversión; y también la incapacidad de algunas empresas privadas por mantener ingresos aceptables y que están a punto de quebrar, ha llevado la mayoría de las veces a su rescate.

Es evidente que las funciones del Estados a través de sus empresas y las de la iniciativa privada son muy diferentes, por lo tanto, la discusión de la ineficiencia de las paraestatales y la propuesta de la privatización, que no implica solamente el traslado de activos públicos al sector privado,

⁷ Ibidem p. 161.

⁸ Idem

sino que la iniciativa privada es capaz de realizar mejor dicha tarea, me parece exagerado.

De tal forma que el proceso de adelgazamiento del Estado no puede sustentarse solamente, en que la privatización es la única forma para hacer funcionar mejor el sistema, debido a los cambios que implica: la transferencia de una empresa del sector público al sector privado significa un cambio en la toma de decisiones y en el manejo de la empresa, dado que los derechos de propiedad que se adquieren incentivan la eficiencia, la innovación, la competencia, debido a la libertad que adquieren (los dueños) de usar los derechos de propiedad privada en aras de su beneficio económico.

Si bien es cierto, que la privatización establece derechos de propiedad que favorecen el intercambio, también es cierto que la privatización de empresas paraestatales es insuficiente para un mejor desempeño de las actividades económicas, más adelante trataré este aspecto.

Analicemos entonces, qué alternativa nos ofrece la teoría de los derechos de propiedad en pro de una mayor eficiencia en la asignación y uso de recursos.

LA TEORÍA DE LOS DERECHOS DE PROPIEDAD

Definición de Derechos de Propiedad

Un derecho de propiedad sobre un activo consiste en el derecho de consumir, generar ingresos o vender el activo. Estos comprenden tanto los derechos físicos los cuales permiten a los propietarios tener posesión de los activos así como los derechos legales los cuales proveen recursos legales efectivos, para garantizar el cumplimiento de los derechos.⁹

El sistema de derechos de propiedad es un importante mecanismo de *coordinación económica* entre agentes. Su definición y especificación, en una economía dada, es crucial para el intercambio porque permite a los agentes acordar, negociar y distribuir los costos sociales, para superar las fallas del mercado : externalidades, monopolios, problemas de información, y economías de escala.

⁹ La teoría de los derechos de propiedad fue consultada en : AYALA ESPINO, JOSÉ INSTITUCIONES Y ECONOMÍA. UNA INTRODUCCIÓN AL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO. Facultad de Economía, UNAM, 1998. p.212-231

Los derechos de propiedad son las instituciones más relevantes en la asignación y uso de recursos disponible en una sociedad. Los derechos de propiedad constituyen una ventaja sobre cualquier estado social caracterizado por la ausencia de derechos de propiedad. Esta ventaja consiste en la existencia de reglas que permiten alcanzar dos objetivos importantes :

- La utilización de las propiedades en forma de activos como un medio privilegiado para desarrollar el intercambio, la producción, y el comercio.
- La valorización de los activos para cambiarlos de forma; posibilitando su transferencia a otros por medio de operaciones de compra/venta : enajenación, arrendamiento, donación, herencias y legados, etc.

Si no están definidos los derechos de propiedad, la estabilidad del intercambio podría ser amenazado y las ganancias podrían perderse. Como mencioné anteriormente, la corrección de externalidades puede darse sin necesidad de intervención del estado. Conforme al "teorema de Coase", si los derechos de propiedad están completamente definidos y no existen costos de transacción, los agentes involucrados podrán llegar a acuerdos mutuamente benéficos que eviten la externalidad. A partir de este teorema de Coase, puede afirmarse que las externalidades son fallas del mercado que se presentan cuando no están definidos correctamente los derechos de propiedad o cuando los costos de transacción son elevados.¹⁰

En los últimos años, varios expertos han analizado la economía sobre los derechos de propiedad. Esos análisis señalan que las formas alternativas de propiedad engendran diferentes incentivos económicos y, por ende, diversos resultados económicos. Las empresas privadas son pertenencia de individuos que poseen la libertad, en el marco legal, de usar o canjear sus derechos de propiedad privada. Con estos derechos, los propietarios individuales tienen poder sobre los bienes de la empresa privada.

Para los dueños privados, hay incentivos que hacen deseable vigilar el comportamiento de los supervisores y empleados de sus empresas, de modo que cumplan con la demanda del consumidor de manera efectiva. Ante esto, los directores de empresas privadas se ven alentados a no ignorar sus responsabilidades o a comportarse de manera contraproducente al aumento del valor actual de la empresa (las riquezas

¹⁰ Es decir, un sistema con derechos de propiedad bien definidos funcionará adecuadamente, si las acciones de los agentes económicos se orientan a satisfacer el objetivo individual de maximización de utilidad con el bien social. En este caso, decimos que el sistema como un todo tiende a un equilibrio sostenible a largo plazo.

de los dueños). Es decir, los derechos de propiedad privada crean incentivos que estimulan un comportamiento eficiente.

En contraste, las empresas públicas no son propiedad de particulares con derecho sobre los activos de tales organizaciones. Los encargados de las empresas públicas no pueden comprar ni vender sus bienes, así que no tienen demasiadas presiones para vigilar el comportamiento de los directores y empleados públicos. Los directores y empleados públicos distribuyen recursos (bienes) que no les pertenecen, no son responsables de los costos de sus decisiones ni se benefician por un comportamiento eficiente. Igual que los encargados de las empresas públicas, los contribuyentes carecen de un sólido incentivo para vigilar el comportamiento de los empleados públicos.

Las empresas públicas y privadas son similares porque ambas tienen que hacer planes. Sin embargo, la planificación pública es fundamentalmente diferente a la privada. Los planes públicos los diseñan directores y empleados públicos que no son responsables del costo de sus errores no obtienen beneficios legalmente. Además, los planes públicos los formulan gente que no debe complacer a ningún dueño. Mientras se sigan las reglas y procedimientos, un plan público es un buen plan. En cambio los planes privados, pretenden anticipar correctamente las demandas del consumidor y los gastos de producción, pues el valor actual de la empresa privada depende de la correcta anticipación de las demandas y gastos. Al final debe complacerse a los dueños de las empresas privadas, que vigilan atentamente el valor de su compañía.

Desde el punto de vista teórico, la empresa privada, que se basa en los derechos de propiedad privada, tiende a ser más eficiente que la empresa pública. La necesidad de los derechos de propiedad, las teorías sobre empresa privada son la clave para comprender el comportamiento de empleados privados y de empresas públicas y privadas. En pocas palabras, la propiedad privada crea incentivos para producir mercancías y servicios de manera eficiente en costos.¹¹

¹¹ Para una ampliación del tema consultar: PEJOVICH, SVETOZAR FUNDAMENTOS DE ECONOMIA UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD México. Editorial Fondo de Cultura Económica 1985

PROPIEDAD E INCENTIVOS

La toma de decisiones y el manejo de empresas tienden a ser distintos cuando la empresa es de propiedad pública o privada, desde el momento en que se constituyen para satisfacer diversos fines. Por eso, el principal gubernamental, en el caso de la empresa pública, y la asamblea de accionistas en el caso de la empresa privada, buscan objetivos distintos.

De tal forma que la transferencia de los derechos a los beneficios de una empresa del sector público al privado, implica un cambio en las relaciones entre los responsables de las decisiones de la empresa y los beneficiarios de los flujos generados. En general, cambios en la asignación de los derechos de propiedad¹² ocasionan que la estructura de incentivos que enfrentan los administradores sea diferente y, por lo tanto, dan lugar a cambios en su comportamiento y en el desempeño de la empresa.

Es decir, el cambio de la asignación de los derechos de propiedad conduce a una estructura diferente de los incentivos de los administradores, y por ende provoca algunas modificaciones en el comportamiento de los administradores y en los resultados de la compañía.

El análisis económico sobre el cumplimiento de las empresas particulares descansa en el supuesto de que gran parte de la toma de decisiones está basada en la maximización de utilidades. Sin embargo, aunque es muy probable que la privatización inducirá a los administradores a poner un mayor énfasis en las utilidades, los cambios son mucho más complejos. Por esto, será útil considerar algunas características del problema agente-principal, junto con sus implicaciones para el comportamiento de una empresa que ha sido transferida al sector privado.

Una descripción general del problema de incentivos podría ser la siguiente. Existe un principal y un agente (el propietario y el administrador de una empresa) que no tienen los mismos objetivos. El primero desea inducir al segundo para que actúe en favor de los intereses de la empresa, pero no tiene toda la información sobre la situación de la empresa y el comportamiento del agente, por lo que enfrenta un problema de monitoreo. Esto impide que el dueño indique con precisión a su administrador lo que debe hacer, puesto que no puede observar todo lo que sucede.

¹² De acuerdo a la escuela de los derechos de propiedad, la principal falla de la intervención del gobierno y de la operación de las empresas públicas radica en la estructura de la propiedad, porque los administradores públicos están separados de la propiedad y, por lo tanto, no tienen incentivos para introducir innovaciones, bajar costos, competir, en suma, ser eficientes.

Supondremos para este análisis que las decisiones de la empresa se toman por administradores profesionales cuyos salarios no dependerán tan solo de los flujos de beneficios. En el nivel más sencillo, se puede asumir que la utilidad de los administradores es una función de los niveles de ingresos y esfuerzos. Se supone también que la empresa tiene varios accionistas cuyas acciones son perfectamente negociables en el mercado y que, por lo tanto, el número de principales y la distribución de las acciones puede cambiar con rapidez.

Ante estas perspectivas, las acciones que tomen los administradores estarán sujetas a los siguientes participantes en el mercado accionario:¹³

- a) Los accionistas de la empresa, que persiguen arreglos contractuales que maximicen sus utilidades.
- b) Otros inversionistas que buscarán adquirir las acciones de la empresa con el objeto de modificar los arreglos contractuales.
- c) Los acreedores de la empresa que buscarán cambios administrativos cuando la quiebra amenace o sea ya una realidad.

En las empresas de propiedad pública el gobierno es el encargado de revisar el desempeño administrativo. Las relaciones del agente con su principal inmediato difieren de las de una empresa privada principalmente porque aquí el principal no siempre busca maximizar ganancias, porque generalmente no hay un mercado de control corporativo vía acciones, y porque en general no existen presiones financieras que puedan causar la bancarrota.

De acuerdo a lo anterior se puede aplicar la Teoría del interés público¹⁴. Dicha teoría plantea que en sus tratos con la industria, las dependencias gubernamentales buscan maximizar el bienestar. La explicación para este enfoque es que dichos organismos actúan como agentes del público en general. Omiten así los problemas de incentivos asociados al problema del agente suponiendo en forma implícita que puede alcanzarse una solución óptima. Se supone que los objetivos de las empresas gubernamentales se definen por alguna forma de la función de bienestar social y la especificación que por lo general es adoptada es que el bienestar social equivale a la suma de los excedentes de los consumidores y productores. Sin embargo, por razones de tipo distributivo, y por los costos de recaudación de fondos en que el gobierno incurre para hacer pagos de transferencias a las empresas, en la práctica, los gobiernos

¹³ VICKERS JOHN Y YARROW GEORGE. UN ANALISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN. México. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1991 p.25

¹⁴ *Ibidem*. p. 44, 45

podrán asignar diferentes ponderaciones a los excedentes de productores y consumidores en sus objetivos.

Si partimos de un gobierno que pretende maximizar el bienestar y si consideramos que el monitoreo sobre la administración es tan efectivo en una empresa pública como en una privada, la pública tendrá algunas ventajas sobre la privada. En especial, por la cantidad de instrumentos con que cuenta el gobierno para corregir distorsiones entre los sectores ante fallas en los mercados de bienes y factores.

De existir un pequeño accionista, el gobierno puede intervenir directamente en la toma de decisiones de los administradores, o puede establecer las estructuras de incentivos adecuadas a los administradores de las empresas paraestatales. Por ejemplo, el gobierno puede proporcionar bonos relacionados con las utilidades y/o despedir al personal que no demuestre un desempeño adecuado.

La pérdida de algunos instrumentos de control (como son las amenazas de una adquisición o de una quiebra) resultante de la propiedad pública no implican necesariamente que la supervisión vaya a ser menos eficiente. Sin embargo, uno de los principales aspectos de la supervisión del desempeño es la adquisición de información relevante. Bajo la propiedad estatal, el papel de recopilar esta información está encomendado por lo general a un solo cuerpo del gobierno, mientras que bajo propiedad privada casi siempre involucra la participación de varios individuos e instituciones que son especialistas en esa tarea.

Otro problema en la empresa pública surge de la relativa inseguridad en el puesto que desempeñan los políticos: el tiempo en el que un individuo está al frente de un departamento responsable del control de una determinada empresa pública es corto en muchos de los casos y puede terminar con el período de gobierno o al ser removido del puesto.

En ocasiones los objetivos sociales de las empresas públicas son desplazados por objetivos políticos y los niveles de actividad burocrática no son los adecuados. La confusión en los objetivos es una fuente adicional de posibles ineficiencias en el control de las industrias estatales.

De acuerdo a lo anterior, pueden identificarse cuatro posibles causas de ineficiencias en el marco de control de las empresas de propiedad pública. Estas son :

- Desplazamiento de los objetivos sociales por objetivos políticos
- Una preferencia por la intervención política directa en las decisiones administrativas sobre una relación alejada que restringiría a las

dependencias gubernamentales a establecer estructuras de incentivos apropiadas para los administradores

- Ineficiencias internas en las burocracias
- Niveles ineficientes de actividad burocrática. Las estructuras de incentivos para las empresas gubernamentales tenderán a presentar imperfecciones considerables en cada nivel jerárquico de supervisión.

La consolidación de la creencia en las bondades de la empresa privada depende de la capacidad que tengan las empresas privatizadas para funcionar, a los ojos de la opinión pública, con eficiencia y en beneficio del consumidor.

Es decir, para que la idea de la empresa privada mantenga el apoyo da la opinión pública, las empresas privatizadas deben satisfacer la esperanza del público de recibir de parte de esas empresas un mejor servicio, precios más bajos, mejores productos, etc.

Una amenaza a la consolidación es que las empresas privatizadas se encuentren operando en mercados no competitivos. Sin competencia no hay un verdadero estímulo para la entrega de un buen servicio o producto, en términos de calidad y precio. A veces, debido a las peculiaridades del mercado en que se encuentra la empresa privatizada, la falta de competencia se ha tratado de sustituir con regulaciones; sin embargo, con frecuencia esto no ha sido suficiente para asegurar un buen servicio.

Si se desea que la privatización cumpla su promesa, se deben realizar acciones que aumenten la competencia en estos mercados, y/o que mejoren la regulación bajo la que operan estas empresas.

La consolidación de la idea de privatización también puede verse amenazada si las empresas recién privatizadas recurren, al estilo de lo que ocurría anteriormente, a un subsidio público. Esto suele terminar en el regreso de la empresa al mundo de las paraestatales. No sería fácil mantener el apoyo de la opinión pública a la idea de la privatización si de ella resulta un cierto número de empresas que logran operar sólo por el apoyo público que reciben después de la privatización.

Otros peligros surgen del posible aumento de la concentración de la riqueza como resultado de algunas de estas operaciones, o si las mismas llevaron a un incremento del poder monopólico en algún mercado. En la medida en que la opinión pública vea la privatización como un medio para adquirir riqueza, o posibilidades de obtener rentas monopólicas, será difícil que mantenga su creencia en la bondad de la idea. Nuestro país se ha caracterizado por una alta concentración del ingreso, este riesgo es importante tomarlo en cuenta.

En suma, el peso de la opinión pública influye en forma muy significativa en el rumbo que toma el país y es ahí donde se juega el futuro de éste, y otros programas gubernamentales.

Es importante que los empresarios y gobiernos tengan conciencia de que es necesario seguir promoviendo la acción competitiva en los mercados recién privatizados, y de ser posible revisar la regulación a fin de que la privatización se legitime con la satisfacción del consumidor.

Sería absurdo que para salvar la privatización se recurriera a subsidios y prácticas proteccionistas que en épocas anteriores a la apertura existieron. Evitar la concreción de estos riesgos es una de las tareas del Estado.

En los años sesenta se decía que la intervención pública en la economía se justificaba cuando se presentaban fallas del mercado, debido a que la operación libre de éste no llegaba a resultados óptimos; después se estableció que la intervención estatal ya no se justificaba, debido a que no era una solución mejor que la del mercado, ya que se daban actos de corrupción, generación de rentas para los promotores y/o administradores del aparato interventor.

Aparece el comercio internacional, la apertura, la liberalización; el proceso de globalización en donde la competencia sería el motor de la eficiencia y de la innovación.

Bajo este contexto es que la empresa privada adquiere interés como un ente capaz de realizar tareas productivas, y de practicar la competencia a través del mercado como mecanismo impulsor de las empresas privadas incrementando la eficiencia, la inversión y la innovación.

Todo lo anterior provocó una ampliación muy grande para el campo propio de la empresa privada, con el correspondiente cierre del espacio para la empresa paraestatal. De aquí surgió la base teórica que dio pie al acelerado proceso de privatización que desde el inicio de la década pasada se ha observado en todo el mundo.

La condición de competencia es necesaria pero no suficiente para que la empresa privada de sus mejores resultados, con una regulación adecuada se puede hacer.

Sin embargo, en ciertos casos no es fácil diseñar las regulaciones necesarias para establecer un conjunto de controles e incentivos que sea efectivo para generar una conducta apropiada de la empresa privada.

Por otra parte, con frecuencia la opinión pública no desea una privatización. Este seguramente es el caso de PEMEX. Se piensa que una riqueza nacional tan apreciada no debe ser administrada y aprovechada por empresarios privados.

Como hemos visto las causas de la ineficiencia de la administración pública son variadas. No obstante, el problema de los incentivos que enfrentan los administradores de las empresas públicas destaca como una de las más importantes causas de ineficiencia de dichas entidades.

Por ejemplo, en las entidades públicas se percibe que una quiebra es imposible. La posibilidad de quiebra en una empresa privada implica un límite a las pérdidas que puede generar una empresa ineficiente y es un mecanismo natural para la sustitución de malos administradores; en contraste, las empresas públicas pueden tener un déficit de operación durante largos periodos de tiempo, en virtud de la existencia de subsidios y de que no hay accionistas que exijan un retorno adecuado sobre el capital invertido. En particular, las empresas públicas tienden a resistir menos las presiones sindicales de aumentos salariales y prestaciones, por lo que frecuentemente sus costos de personal elevados ponen en riesgo su viabilidad financiera. Por otro lado, es poco común que los sueldos de los administradores de empresas públicas estén tan ligados a los resultados de las mismas como ocurre en el sector privado; los bonos por desempeño son menores o simplemente no existen. En consecuencia, las empresas públicas están en desventaja al competir por la contratación de los mejores ejecutivos, y los que se contratan tienen menos incentivos para esforzarse.

A estos problemas debe agregarse, para los países en donde no existe un servicio civil, la inestabilidad de los administradores en sus puestos, que frecuentemente depende más del proceso político que de los resultados de las empresas. Estos y otros problemas han dado lugar a que en las empresas públicas de México y el mundo se presenten ineficiencias importantes, como la mala calidad de servicio, insuficiencias en la atención a los usuarios, rezago en la modernización de procesos y criterios inadecuados de inversión.

CAPÍTULO 2

PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO

OBJETIVOS DE LA PRIVATIZACIÓN

En su doble sentido, político y económico, la privatización es una política ambiciosa, dotada de gran variedad de objetivos. De esta manera, la privatización no se reduce a la implantación de una política fija o única dirigida sólo a la cancelación de funciones o transferencia de la propiedad pública, por el contrario se le concibe como un proceso múltiple y dinámico que involucra otras políticas como la liberalización de mercados, la apertura comercial y la desregulación. Así entendida la privatización forma parte de una agenda de corte internacional más amplia que la del ajuste y el cambio estructural, pero que ha encontrado expresiones peculiares en países desarrollados y en desarrollo.¹⁵

En la siguiente lista se sintetizan algunos de los objetivos principales que buscan los distintos programas de privatización, sin embargo, el principal debe ser su contribución a la eficiencia económica.¹⁶

- Mejorar la eficiencia y permitir que las empresas se hagan de recursos en el mercado de capitales.
- Reducir el gasto público.
- Reducir la intromisión gubernamental en la forma de decisiones de las empresas.
- Incrementar el número de inversionistas en los activos de producción.
- Impulsar la participación de los empleados en la propiedad de las acciones de las compañías.
- Redistribuir ingreso y riqueza.
- Eliminar gastos y subsidios injustificables.

Sin embargo, dichos objetivos tienen diferentes orígenes que reflejan las expectativas distintas de sus defensores. Muchos enfatizan la eficiencia: ven en la privatización un medio para aumentar la producción mejorar la calidad y reducir el costo unitario. Otros esperan que frene el crecimiento de los gastos gubernamentales y acumule divisas para reducir la deuda del gobierno. Algunos prefieren destacar la iniciativa privada y los

¹⁵ AYALA ESPINO, JOSÉ. DICCIONARIO DE ECONOMÍA PÚBLICA MODERNA. Facultad de Economía. UNAM. p. 273

¹⁶ ROGOZINSKI SHTULMAN, JACQUES. LA PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO. RAZONES E IMPLICACIONES. México, 1997 editorial Trillas p. 124

mercados privados como el camino más viable para el crecimiento y el desarrollo humano. Finalmente un gran grupo ve en la privatización una forma para ampliar la base de propiedad y participación en la sociedad alentando en sectores mayores el interés por el sistema.¹⁷

Tales objetivos están basados en distintos planteamientos, de los cuales los más importantes son : pragmático, ideológico, comercial y populista.

- El objetivo de los pragmáticos es un mejor gobierno, en el sentido de una mayor eficiencia.
- El objetivo de quienes enfocan el problema ideológicamente es un gobierno más restringido, que desempeñe una función menor en comparación con las instituciones privadas.
- La meta de los intereses comerciales consiste en aumentar las transacciones mediante un mayor gasto gubernamental dirigido hacia ellos.
- El objetivo de los populistas es lograr una sociedad mejor otorgándoles más poder al pueblo para satisfacer sus necesidades comunes y limitar a la vez el de las grandes burocracias públicas y privadas.

Las características de estos cuatro planteamientos están resumidos en el cuadro 1¹⁸.

PREPARATIVOS PARA LA PRIVATIZACIÓN

Para llevar a cabo la privatización, deben prepararse las condiciones técnicas y políticas que permitan un proceso administrativo claro, eficiente y que al mismo tiempo permita abatir los costos financieros y políticos y de esta manera, maximizar los beneficios sociales y el apoyo social. Ello supone preparar los estudios adecuados para evaluar el proceso de privatización. Al mismo tiempo, es necesario establecer los acuerdos correspondientes con los grupos y partidos políticos y las organizaciones empresariales y laborales a fin de que el proceso político de privatización cuente con un consenso suficiente.

El proceso que se describe a continuación es una lista de puntos clave que pueden presentarse durante las licitaciones. La privatización puede desenvolverse en cuatro etapas :¹⁹(cuadro 2)

¹⁷ SAVAS S. E. PRIVATIZACIÓN LA CLAVE DE UN MEJOR GOBIERNO. Universidad de la ciudad de Nueva York. Ediciones Gernika 1989 p.19.20

¹⁸ Idem.

¹⁹ HANKE H. STEVE. PRIVATIZACIÓN Y DESARROLLO. México 1989. Editorial Trillas p.77

- Desarrollo institucional
- Elección de objetivos
- Transferencia de privatización
- Vigilancia de los resultados

CUADRO 1.

Presiones a favor de la privatización

PLANTEAMIENTO	OBJETIVO	RAZONAMIENTO
Pragmático	mejor gobierno	Una privatización prudente lleva a servicios públicos más eficientes.
Ideológico	gobierno limitado	El gobierno es demasiado grande, poderoso en la vida de la gente y, por ello, constituye un peligro para la democracia. Sus decisiones son políticas, de modo que son menos confiables que las del mercado libre.
Comercial	más transacciones	El gasto gubernamental forma parte importante de la economía; una mayor cantidad del mismo puede y debe dirigirse a firmas privadas. El sector privado puede hacer mejor uso de las empresas y bienes estatales.
Populista	mejor sociedad	Mejor sociedad, el pueblo debe tener más opciones en los servicios públicos. Debe tener el poder de definir y afrontar sus necesidades comunes, y construir un sentido comunitario que se base más en la familia, asociaciones étnicas y voluntarias, y menos en estructuras burocráticas distantes.

Fuente : SAVAS S. E. LA CLAVE DE UN MEJOR GOBIERNO. P. 20

Estos pasos no son una fórmula, sino una lista ideada para preparar los privatizadores en su lucha contra ciertos problemas que

inevitablemente se presentarán. Cada país puede organizarse de manera distinta según sus propios objetivos y desarrollo.

El propósito del proceso es alentar a grupos comerciales, gubernamentales, de empleados e inversión, y a otros intereses del sector privado, a que compitan de manera imparcial y abierta para producir y proveer los servicios públicos. Los pasos anteriores constituyen un proceso en que un sector o grupo (s) privado(s) particular(es) puede(n) remplazar económica y eficientemente a la empresa estatal.

CUADRO 2.

Pasos de la privatización

Etapas I : Desarrollo Institucional
1.-Organización de la privatización
2.-Balance del contexto político
3.-Crear coaliciones del sector privado
4.-Elaborar estrategias y pautas
Etapas II : Elección de objetivos
5.- Resumen de política
6.-Balance organizativo
7.- Balance comercial
8.-Análisis estratégico
Etapas III : Transferencia de la privatización
9.- Estimar el valor
10.- Fijar condiciones y solicitar transferencia
11.- Evaluar y elegir el comprador
12.- Negociar y realizar transferencia
Etapas IV : Vigilar los resultados
13.- Establecer mecanismos regulatorios y de supervisión
14.- Vigilar el comportamiento

Fuente: HANKE H., STEVE. PRIVATIZACIÓN Y DESARROLLO. P.77

DESARROLLO INSTITUCIONAL

Hay cuatro pasos que sientan las bases políticas y prácticas y que dan comienzo a la instrumentación de un programa de privatización (cuadro 3). El primer paso, la organización, comienza por definir lo que el gobierno quiere lograr. En la segunda parte, la de hacer un balance del contexto político, hay que determinar si la privatización permitirá que los

líderes legislativos y ejecutivos manejen y supervisen mejor la producción y la provisión de los servicios.²⁰

En la tercera parte, el objetivo es crear coaliciones del sector privado para apoyar el proyecto de privatización. La comunidad empresarial debe estar consciente de la naturaleza de la privatización y de los resultados positivos para sí mismos y para la comunidad en general. Hay que tener un extenso programa de educación pública a fin de explicar los hechos de la privatización y refutar declaraciones erróneas y falsas.²¹

La última parte es la formulación de estrategias y pautas para el programa. Este proceso abarca, entre otras cosas, el contenido y la forma de las pautas administrativas, así que hay muchos asuntos que considerar; por ejemplo. ¿qué factores y criterios deben considerarse en la elección de los objetivos de privatización?, ¿qué incentivos, si los hay, deben considerarse para estimular la participación de empresas en el programa?, ¿habrá revisiones e impuestos, ayuda económica o aplicación de reglamentos económicos o sociales?, etc.²²

CUADRO 3.

Desarrollo Institucional

Pasos	Problemas
1.- Organizar las iniciativas de privatización	• Gobierno o no gobierno • Definir política y papel del programa • Relaciones intergubernamentales
2.- Balance del contexto político	• Barreras jurídicas • Desplazamiento de empleados • Otros costos/beneficios políticos
3.- Crear coaliciones del sector privado	• Fuerzas/debilidades de las coaliciones • Crear/ fortalecer coaliciones de privatización • Elaborar táctica para hacer frente a la oposición
4.- Elaborar estrategias y pautas del programa	• Aumentar incentivos • Reducir desincentivos

Fuente: HANKE H, STEVE, PRIVATIZACIÓN Y DESARROLLO. P 75

²⁰ Ibidem, P. 74 y 75

²¹ Ibidem, P. 76-77

²² Idem.

Una vez seguidos estos pasos, quedan por hacer las tareas de escoger un objetivo y concretizarlo.

MARCO JURÍDICO

Para cumplir con el objetivo de ofrecer transparencia en cada una de las etapas del proceso de privatización es necesario tener un marco jurídico y normativo. El marco jurídico y normativo del proceso de privatización se fundamenta en la Constitución Política de México, la que determina las áreas que han de considerarse como estratégicas, debiendo permanecer exclusivas a la participación del sector público, y las actividades prioritarias, cuyo desarrollo deberá promover el Estado y en las que se permite la participación del sector privado.

Por otra parte, la Constitución establece que la enajenación de entidades paraestatales debe realizarse de forma que se aseguren las mejores condiciones de venta para el Estado. Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece las reglas entre los organismos públicos. Posteriormente, y con el objeto de especificar la regulación de la organización, su funcionamiento y el control de las entidades paraestatales, en mayo de 1986 se publicó la Ley Federal de las Entidades Paraestatales.²³ En enero de 1990 se publicó el Reglamento de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, cuyos aspectos más importantes en lo que se refiere al proceso de privatización son los siguientes:²⁴

- Otorga la facultad a la Secretaría de Programación y Presupuesto²⁵ para proponer la constitución o desincorporación de entidades paraestatales
- Otorga la facultad a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para designar a la sociedad nacional de crédito responsable de la realización de la evaluación técnico financiera y de llevar a cabo la enajenación

Durante el periodo diciembre 1982-noviembre 1988, la Coordinación de Asesores del Secretario de Hacienda y Crédito Público fue el área responsable del proceso de privatización. Posteriormente en la siguiente administración, con el objeto de acelerar y profundizar el programa, se determinó la necesidad de concentrar las actividades en un organismo en el que se centralizan las decisiones, con una estructura reducida que evitara la burocratización del proceso, creándose la Unidad de

²³ ROGOZINSKI SHTULMAN, JACQUES. LA PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO. RAZONES E IMPLICACIONES. México, editorial Trillas, 1997. P. 129

²⁴ Idem.

²⁵ Al desaparecer la Secretaría de Programación y Presupuesto, sus diversas atribuciones pasaron a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Desincorporación de Entidades Paraestatales de la SHCP. En este contexto, el apoyo de un banco agente permitió llevar a cabo varias privatizaciones simultáneamente. De este modo, las dos etapas del programa de privatización se desarrollaron por distintas personas y bajo la responsabilidad de diferentes áreas de la propia Secretaría de Hacienda.²⁶

Los fundamentos jurídicos del proceso de desincorporación se establecen claramente en tres artículos de la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos** : arts. 25, 28 y 134. Los dos primeros artículos se refieren a lo que puede ser propiedad del sector privado o social; el artículo 134 establece las condiciones mínimas que deben satisfacer los procesos de *desincorporación*.

Varias leyes complementan el marco constitucional básico relacionado con operaciones de desincorporación diferentes de las ventas. La **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal** define la manera en que las empresas paraestatales pueden ser declaradas en quiebra y liquidadas, mientras que la **Ley Federal de Entidades Paraestatales** prevé los procedimientos legales para fusiones y transferencias.

Finalmente, cuando una entidad del sector público haya sido creada por ley o decreto del **Congreso**, éste debe otorgar su autorización para la desincorporación de la entidad. Asimismo, en la medida en que esas operaciones puedan tener efecto sobre el presupuesto, de conformidad con la obligación constitucional del poder ejecutivo de informar a la **Cámara de Diputados** acerca del estado financiero que guarda la Nación, existe también la obligación de mantenerla informada acerca de la evolución del proceso de desincorporación (art. 74).

ASPE ARMELLA, PEDRO. EL CAMINO MEXICANO DE LA TRANSFORMACION ECONOMICA. México FCE. 1993 p. 168 y 169

²⁶ ROGOZINSKI SHTULMAN, JACQUES. LA PRIVATIZACION EN MEXICO. RAZONES E IMPLICACIONES. México. editorial Trillas. 1997 P. 131

PRIVATIZACIÓN

Después de que durante varias décadas, principalmente a partir de los años treinta, bajo la influencia Keynesiana, la participación del Estado en la economía fue creciente, en diversos países esta tendencia se revirtió, en algunos casos durante la década de los setenta y en otros como México, durante la década de los ochenta.

La crisis de la gran depresión mundial de finales de los veinte y principios de los años treinta, principalmente, llevó a varios gobiernos a participar más activamente en las economías, tomando esta participación formas y grados diferentes.

Así, en algunos países la orientación que tomó la política económica se encaminó hacia un mayor gasto por parte del gobierno central. Para los países latinoamericanos, México incluido, el efecto de la crisis mundial indujo a estos gobiernos a incrementar su participación en la economía, situación que se generalizó como consecuencia de la visión Keynesiana que otorgaba una gran importancia al gasto gubernamental como fuente de crecimiento económico, y que era avalada por la Comisión Económica para América Latina de la ONU (CEPAL).

La reforma del Estado emprendida al inicio de 1983 e intensificada a partir de 1988, consistió principalmente, en abandonar el papel de Estado propietario y administrador de empresas y organismos, y asumir el perfil de rector de la actividad económica.

Uno de los aspectos medulares de la modernización del Estado ha sido la desincorporación de empresas y organismos propiedad del sector público. Mediante este proceso, el sector paraestatal mexicano ha pasado de estar conformado por 1,155 empresas y organismos públicos existentes a finales de 1982 a 219 al término del primer semestre de 1994. En este sentido, es importante destacar que la política económica del gobierno y el papel del sector paraestatal han variado con el tiempo, de acuerdo con las circunstancias particulares por las que ha transitado la economía mexicana y su interrelación con el exterior. Al respecto, cabe mencionar que la teoría económica no establece un tamaño óptimo para el sector paraestatal. Cada nación ha conformado su estructura estatal de acuerdo con sus propias necesidades y circunstancias.²⁷

²⁷ ROGOZINSKI SHTULMAN, JACQUES. LA PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO. RAZONES E IMPLICACIONES. México, 1997 editorial Trillas. p.60

Ante las claras muestras de agotamiento del modelo de sustitución de importaciones adoptado desde los años cuarenta y con mayor énfasis durante la década de los sesenta, el gobierno decidió incrementar su participación en la economía, a través de un mayor gasto del gobierno federal y mediante una mayor participación del sector paraestatal, desplazando paulatinamente al sector privado de la actividad económica en varias áreas.

A partir de 1972 el gasto del sector público mostró una tendencia creciente, sin embargo, este mayor gasto no fue acompañado de un incremento similar en los ingresos, por lo que el déficit público se fue ampliando paulatinamente. Por otra parte, el financiamiento del déficit se hizo a través de deuda, tanto interna como externa, así como mediante el crédito del Banco de México.

En lo que respecta al tamaño del sector paraestatal, durante el periodo 1971-1976 se crearon 232 entidades. En gran parte, la creación de empresas se llevaba a cabo sin haber realizado una evaluación social del proyecto y sin que se consideraran criterios de rentabilidad y eficiencia económica. Durante este periodo el gobierno acentuó su decisión de rescatar empresas que se encontraban en problemas financieros. Al rescatar a las empresas e incorporarlas al sector paraestatal, no corrigió los problemas estructurales, por lo que fue necesario inyectar continuamente recursos fiscales, aumentando con ello el déficit del sector público.

El desorden financiero que caracterizó la actividad del sector público durante la primera mitad década de los setenta se agudizó profundamente en los años siguientes. Después de la devaluación de 1976, el gobierno realizó un tenue ajuste en sus finanzas durante los dos años siguientes. Sin embargo, el descubrimiento y explotación de grandes yacimientos petroleros en un contexto de precios crecientes de éste, llevaron al gobierno a abandonar cualquier tipo de disciplina fiscal.

La percepción de que con la riqueza petrolera se podía eliminar toda restricción fiscal, llevó al gobierno a incrementar en forma significativa su intervención en la economía. Por una parte, los subsidios fiscales y financieros otorgados al sector privado a través del sector paraestatal se ampliaron notablemente. Por otra parte, el número de entidades paraestatales creció en proporciones nunca antes vistas.

Entre las principales causas que originaron el crecimiento desmedido del sector público se encuentra el rescate de empresas privadas con problemas financieros emprendido con el propósito de conservar la planta productiva y el empleo; esto no se justifica debido a que, rescatar

empresas en quiebra para mantener los empleos y más aún, crear empresas y organismos con los recursos provenientes de la riqueza petrolera, distorsionaron el verdadero papel del Estado en la economía, pasando de ser rector e impulsor del desarrollo a propietario y administrador.

Otro de los aspectos que contribuyó a ampliar las dimensiones del Estado se relaciona con su permanencia como propietario de empresas paraestatales cuando su intervención ya no se justificaba. Sin duda alguna, la participación del sector público como catalizador del desarrollo de ciertas industrias ha sido fundamental, sobre todo en aquellas en las cuales el sector privado no ha podido o no ha estado dispuesto a invertir, sin embargo, su contribución debió tener un carácter temporal.

Previamente a 1982, se buscaba mantener el empleo y con ello impedir el deterioro en la distribución del ingreso a través del rescate de empresas con problemas financieros, sin embargo, tal medida no consideraba el costo de oportunidad de utilizar esos recursos financieros escasos para rescatar empresas con problemas. Adicionalmente, la utilización de esos recursos públicos para rescatar empresas que no estaban funcionando, lo más que podía hacer el gobierno era mantener el mismo nivel de eficiencia o de ineficiencia. La forma de operar de las empresas públicas con bajos niveles de eficiencia fue posible por las continuas transferencias de recursos del gobierno federal hacia estas entidades.

Durante el periodo 1976-1982 el número de empresas y organismos del sector paraestatal se incrementó en 651, terminando este periodo con 1155 entidades. De esta manera, la política de creación de empresas sin evaluación previa del proyecto, el rescate de empresas con problemas financieros, la creación de fondos de fomento de todo tipo y para casi todos los sectores productivos y por último, la expropiación en 1982 de las instituciones bancarias privadas, generaron un Estado amplio y disperso, cuya escasez de recursos le impedía atender con calidad y oportunidad los requerimientos de las áreas estratégicas y prioritarias y las necesidades mínimas de la población.

Al finalizar 1982, la participación del Estado en la economía a través de las empresas del sector paraestatal se concentró, aunque no de manera exclusiva, en la generación de infraestructura básica así como en la producción de bienes tanto de capital como de insumos intermedios para la industria nacional. En muchos sectores (petróleo, petroquímica, acero, azúcar, comunicaciones, transporte), las empresas públicas constituían importantes monopolios o mantenían una importante participación en el mercado. El Estado también participó, aunque en menor medida y hacia el

final del periodo, en la producción de bienes de consumo, tanto básicos como no básicos.

La política fiscal expansiva prevaleciente en el periodo 1979-1982 provocó, entre otras cosas, que el déficit financiero del sector público representara el 16.9 del PIB en 1982; que la deuda externa pública creciera indiscriminadamente para alcanzar en ese año 58.1 miles de millones de dólares; constantes devaluaciones y una inflación muy alta.

La imposibilidad de tener una economía en crecimiento y de lograr aumentos en el bienestar de la población en un contexto macroeconómico inestable, con distorsiones significativas en la asignación de recursos, impulsaron al gobierno del Presidente Miguel de la Madrid a iniciar un cambio drástico en la política económica siendo la reforma del Estado uno de sus principales elementos para reactivar la economía. De esta manera, en 1985 se inició el programa de privatización de empresas paraestatales, proceso que se amplió y profundizó de manera significativa al finalizar 1988.

Con el argumento de incrementar la eficiencia en la asignación de recursos y generar con ello una mayor productividad de los factores de la producción e incentivar mayor inversión y crecimiento económico, así como un nivel de bienestar más alto de la población; se dio paso a la privatización, junto con otros instrumentos de política económica, como la desregulación y la apertura comercial. El Estado pasaría de ser un Estado propietario a ser un Estado rector.

Es precisamente en la década de los ochenta cuando surgen fuertes movimientos de privatización no sólo en México, sino en todo el mundo; en Europa, Norteamérica y numerosos países en desarrollo y de industrialización reciente. La transferencia al sector privado de empresas gubernamentales ha abarcado desde ramas no estratégicas hasta las fundamentales para el funcionamiento económico de un país, como las telecomunicaciones, los energéticos, el agua, la electricidad y los transportes.

El proceso privatizador en México da inicio debido al propio modelo que siguió el país, además, por los compromisos que se adquirieron con el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) desde 1977 con las firmas de las diferentes Cartas de Intención; pero ahora se agregaba para 1982 y 1989, el problema de la deuda externa y la necesidad de nuevos créditos para la economía; todo ello, como resultado de la misma descapitalización causada en gran parte por el gasto de los intereses y amortización del principal que venía significando el problema de la deuda externa, fueron los principales argumentos para que en 1989

se llevarán a cabo, con más intensidad, tareas como la disminución del Estado en la economía, facilidades a la inversión extranjera directa, desregulación económica, mayor apertura comercial; y modernización del sistema financiero (liberalización).²⁸

De ser un Estado interventor o proteccionista en la economía, se da un desmantelamiento de su estructura industrial, comercial, turística, y financiera. Al llevar a cabo el Estado la privatización de las empresas paraestatales en su poder, primeramente se le hizo saber a toda la sociedad, que ello era necesario, debido a cuestiones básicas :²⁹

- Como respuesta a los desequilibrios de orden económico
- Canalización más adecuada de los recursos
- Promover mejor la actividad económica
- Ampliar la participación de los sectores social y privado en la actividad económica
- Modernización de la economía en general
- Eliminar gastos y subsidios no justificables en el orden económico y social
- Como punta de lanza, que el sector público debería de ser más eficiente en todos los órdenes

El proceso de reforma del Estado que a partir de 1983 ha venido realizando el gobierno mexicano, ha tenido como uno de sus principales objetivos modificar las instituciones que norman las relaciones del Estado en la sociedad, a fin de hacer posible el logro de una economía más eficiente.

Entre estos objetivos se encuentra la obtención de un equilibrio fiscal sostenible, la reorientación del gasto público hacia las tareas prioritarias de la gestión pública, como son la educación y salud públicas, la acción directa contra la pobreza, la intensificación de las acciones para proteger el ambiente, etc.

Asimismo, se ha dado una transformación de las instituciones económicas a fin de abrir más espacio a la industria empresarial privada y a los mercados, buscando también que éstos sean más competitivos. Para lograr lo anterior se han disminuido los obstáculos al comercio con el exterior y se ha implementado todo un proceso de desregulación para liberar mercados y hacerlos más competitivos, sin embargo no sido suficiente.

²⁸ Idem.

²⁹ Ibidem, P.14

El consenso neoliberal tiende a adscribir la idea de que la apertura comercial, así como la desregulación y las privatizaciones, asegura de manera automática un mayor bienestar para la población. Sin embargo, esa propuesta no es verdadera, a menos que la desaparición de barreras al comercio se acompañe con políticas redistributivas que compensen efectivamente a los sectores perjudicados por la apertura.

Revisar rápidamente la participación del Estado en la economía me parece oportuno, debido a que algunos segmentos de la industria petroquímica mexicana aún forma parte de la áreas productivas reservadas exclusivamente al Estado, a pesar de que en la petroquímica secundaria está permitido, constitucionalmente, la participación del sector privado, hay productos que sólo la paraestatal PEMEX puede producir y los particulares, ante la limitación de integración hacia atrás (petroquímica básica), aún no pueden producir ciertos productos, así que, se ven obligados a importar algunos insumos.

A lo largo de la historia económica de México, la regulación y la normatividad del sector productivo de la economía fueron diseñadas de tal manera que el Estado pudiera intervenir en los mercados, no sólo como agente regulador, sino como participante directo en la producción de bienes y servicios. El Estado ha participado en un gran número de áreas de la actividad económica del país, sean estratégicas o no. Esta participación en áreas no estratégicas obedeció primordialmente a objetivos de interés público en donde la situación de las empresas era tal, que erróneamente se consideró necesario incorporarlas al Estado para conservar las fuentes de empleo y garantizar el abasto de productos.

La argumento principal que se dio para llevar a cabo la privatización, fue que se desincorporarían aquellas entidades que no eran estratégicas ni prioritarias para el Estado.³⁰

El artículo 28 constitucional establece que el Estado es el único que puede ejercer sus funciones de manera exclusiva en las áreas estratégicas, como son: acuñación de moneda, correos, telégrafos, radiotelegrafía y la comunicación vía satélite, emisión de billetes, petróleo y los demás hidrocarburos, petroquímica básica, minerales radioactivos y generación de energía nuclear.

Para delimitar la actuación del Estado en la economía mexicana en forma directa o mediante regulación, se plantean dos aspectos: sectores estratégicos, definidos por la Constitución como la exclusividad estatal inherente; y sectores prioritarios definidos como áreas de interés nacional,

³⁰ La Constitución Política Mexicana establece que el Estado es el único ente social que puede intervenir directamente en aquellos sectores denominados estratégicos.

en las cuales la iniciativa privada no le interesa invertir o donde se corre el riesgo de la generación de prácticas monopólicas.

Tradicionalmente la industria petroquímica en nuestro país ha sido considerada como una rama estratégica, pues en el artículo 27 constitucional, se asienta que su producción debe estar a cargo exclusivamente del Estado.

A finales de los cincuenta se hace la diferencia entre petroquímica básica y secundaria. La petroquímica básica es exclusiva del Estado, por conducto de PEMEX, y no pueden participar de ninguna forma los particulares. Sólo en México existe una diferenciación significativa dentro de la industria petroquímica. Dentro de la industria petroquímica secundaria se permite la participación tanto privada como estatal.

Desde hace más de cuatro décadas la petroquímica mexicana se ha caracterizado por su rápida expansión. A finales de los años sesenta y principios de los ochenta, registró adelantos muy importantes, convirtiéndose en la más desarrollada de América Latina y la quinta a nivel mundial.

Pudo contarse con una planta industrial moderna y razonablemente competitiva, compuesta con personal técnico y obreros calificados; su progreso contribuyó a la expansión de varias ramas industriales, como la automotriz, la textil, la hulera y la de fertilizantes.

El aspecto estratégico de la industria petroquímica básica está dado por su estrecha relación con la explotación de los recursos naturales, específicamente con los hidrocarburos. Por otra parte, su desempeño es vital como precursora en la conformación de las cadenas industriales.

Cabe recordar que a pesar de que la petroquímica básica es uno de los pocos sectores que aún siguen considerándose exclusivos del Estado, durante la última década el Estado ha comenzado a desincorporar el sector a través de los procesos denominados como reclasificaciones. Esto ha significado la reducción del universo de productos petroquímicos básicos y su transferencia a la petroquímica secundaria, abriéndolos a la participación de la iniciativa privada.

La desincorporación de la industria petroquímica básica puede entenderse, debido a una creciente incapacidad estatal para producir dichos insumos y comandar el cambio técnico y productivo que la industria requiere, sin embargo, tomando en cuenta su interrelación con la producción de hidrocarburos (crudo y gas natural), el proceso de

desincorporación de la rama adquiere otro tono debido a su papel como estratégica.

El proceso de desincorporación de los activos de Pemex-Petroquímica es parte de un proceso de desregulación más amplio de la industria y no solo como un evento aislado. Por tal motivo, es de suma importancia para el éxito de esta nueva estrategia que se establezcan como parte integral de la misma, los compromisos del gobierno federal en materia de abasto suficiente y competitivo de petroquímicos y energéticos reservados al Estado. Pero además debe considerarse una reforma estructural de la economía mexicana que tenga como premisa, la independencia de los recursos petroleros para el saneamiento de las finanzas públicas.

La privatización de la petroquímica puede generar una corriente de ingresos que posibilita la expansión del gasto o bien un mejor financiamiento en el corto plazo; respecto a la balanza de pagos, en el caso de que los adquirientes de los complejos sean extranjeros, permitirá incrementar en el corto plazo el ahorro (a partir del ingreso de ahorro externo); si la venta de los complejos se hace por debajo de su valor implicaría, por una parte, una transferencia de recursos del sector público al sector privado nacional o extranjero y, por otra parte, significaría una fuga de recursos al exterior que limita las posibilidades de crecimiento y mejoramiento del bienestar; y por último, se puede presentar un efecto negativo sobre el patrimonio estatal, ya que la privatización genera recursos de corto plazo pero, a mediano y largo plazo, pero se sufre un deterioro de la capacidad estatal de obtención de ingresos.

Por otra parte, las empresas licitadoras no han sido debidamente informadas ni han tenido acceso a ningún documento en relación con la situación laboral de los complejos. Sabemos la fuerte oposición por parte del Sindicato de Trabajadores de la República Mexicana, a la venta de las plantas petroquímicas, sin embargo, no se ha recibido ningún tipo de información o documentos que permitan entender el estado que guardan las negociaciones. Esto podría desembocar en fuertes presiones políticas que ocasionaran que el gobierno mexicano diera marcha atrás en la decisión de desincorporar las plantas petroquímicas.

Un punto que me parece importante destacar es el hecho de que en un contexto de estabilidad y de expectativas favorables en los negocios, el valor de una empresa se incrementa, ya que se operan mejores resultados en el futuro y la tasa que se utiliza para descontar a valor presente las utilidades es más baja, como reflejo de un nivel menor de incertidumbre.

Sería inútil privatizar el sector petroquímico como punta de lanza para el añorado crecimiento sostenido (dada su característica como

impulsor del crecimiento debido a su interacción con más de 40 ramas del aparato productivo nacional), si ese propósito no es acompañado de una política industrial - entendida ésta como aquella que tiene el propósito de orientar las economías en su búsqueda de mayor bienestar y crecimiento - que permita impulsar al aparato productivo nacional, competir con eficacia en los mercados interno y externo, y superar los rezagos estructurales que dificultan la modernización de la planta productiva; concebida esta modernización, como un proceso continuo de generación de ventajas competitivas que se extiende a la mayor parte de los sectores y de las unidades de producción.

Por otra parte, el objetivo de una estrategia de desarrollo no puede limitarse simplemente a asegurar la supervivencia de la planta productiva, sino que es preciso que esté fundamentada en un proceso sostenido de incremento de la capacidad competitiva del país. Para lograr una mayor fortaleza política del país y mayores expectativas de bienestar para sus habitantes, se requiere que la modernización y el crecimiento del aparato productivo se articulen en una creciente capacidad productiva en el marco de la globalización. Es decir, México necesita formular e instrumentar una política industrial que permita al aparato productivo generar las ventajas competitivas requeridas para una inserción exitosa a la dinámica de la economía mundial.³¹

Por otra parte, el tema de la política industrial se vincula de manera estrecha con el tema del Estado y con la manera en que una sociedad se organiza para formular y aplicar con eficacia dicha política, lo cual se plantea cada vez como un desafío para nuestro país, tanto en el campo de la reforma del Estado como en el de la edificación de instituciones eficientes.

Respecto a las limitaciones institucionales se ha cuestionado la capacidad de las oficinas públicas para formular, aplicar y controlar de manera eficaz las políticas diseñadas por el gobierno. Entre los principales

³¹ Respecto a la política industrial de México, en 1996 se publicó el Programa de Política Industrial y Comercio Exterior. Este programa busca avanzar en la construcción de una planta productiva moderna y eficiente, capaz de satisfacer el mercado interno y de participar con éxito en los mercados internacionales. El programa establece estrategias y líneas de acción para conformar una política industrial de largo plazo, activa, integral y dinámica: promoviendo un entorno competitivo y apoyando el fortalecimiento de las empresas mediante la disminución de los costos de transacción y de información, a través del aprovechamiento de los recursos naturales del país, el impulso de una cultura de internacionalización y calidad. Para poder llevar a cabo el programa se establecen los siguientes objetivos: estabilidad macroeconómica y desarrollo financiero, creación y mejoramiento de la infraestructura física y de los recursos humanos, fomento a la integración de cadenas productivas, mejoramiento de la infraestructura tecnológica para el desarrollo de la industria, desregulación económica, promoción de exportaciones, negociaciones comerciales internacionales, promoción de la competencia. Se recomienda revisar este programa.

problemas se destaca la incapacidad del sector público para contar con toda la información necesaria y las ineficiencias propias de los aparatos administrativos públicos.

En algunos estudios de organismos internacionales se empieza a reflejar la necesidad de fortalecer administrativa y presupuestariamente a las instituciones públicas encargadas de la política comercial, industrial y tecnológica, para convertirlas en instrumentos de intervención, si bien no óptimos, si por lo menos adecuados.³²

El debate sobre la privatización y su efecto en las cadenas productivas, ante las desiguales condiciones de las empresas obliga a reflexionar sobre el tipo de política industrial que debe aplicarse.

La experiencia en otros países de la OCDE ha demostrado que la creación de entornos abiertos y competitivos no entraña la muerte de las empresas públicas proveedoras de bienes industriales; sin embargo, se requiere que estas se manejen y compitan con criterios similares a los que rigen en las privadas.

El papel de la desregulación y la apertura en el fomento de la competitividad ha sido objeto de discusión entre los sectores público y privado. Lo que subyace en este debate es la necesidad de una política industrial que reduzca las asimetrías entre las empresas grandes y medianas que la apertura, el TLC y la crisis financiera de 1994 profundizaron. Tanto el gobierno como el sector privado reconocen que la mayoría de las medianas y pequeñas empresas no están en iguales condiciones para aprovechar las oportunidades que ofrece el TLC.

Sin embargo, la simple desregulación de mercados y la privatización de empresas no asegura por sí mismas que el país retomará su expansión

³² Los casos exitosos de intervención muestran que es posible reducir considerablemente el peso de las fallas burocráticas. El fortalecimiento de las instituciones públicas no sólo contribuye a explicar los resultados tan diferentes que alcanzaron en el pasado los países asiáticos en relación con los de América Latina, sino también aparece como un condicionamiento y un desafío para la futura evolución de estas últimas economías.

industrial. Lo ocurrido estos últimos años enseña que la apertura y la integración comercial no significan la supresión de políticas públicas tendientes a corregir las asimetrías y los desequilibrios provocados por el nuevo entorno económico. En el fondo, se pretende redefinir el papel del Estado en materia de política económica e industrial.

CAPÍTULO 3

PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA SECUNDARIA

ANTECEDENTES DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA EN MÉXICO

Es en los años cuarenta, cuando la petroquímica secundaria empieza a operar en México orientada principalmente al mercado interno. El impulso fue dado por el Estado a través de PEMEX cuya petroquímica básica serviría como base para otros sectores.

A pesar de que la industria fue nacionalizada desde 1938, es a principio de los años sesenta cuando el Estado decide impulsar fuertemente sus propias inversiones en básicos y secundarios. Este rezago puede explicarse tanto por la reserva legal que el Estado definía para sí y para inversionistas mayoritariamente mexicanos, como por la indecisión con que el propio Estado expresaba su proyecto para sustituir importaciones.

No obstante, la definición del artículo 27 Constitucional, en cuanto a las áreas de la petroquímica que se reservan al sector privado y las abiertas a la inversión privada, todavía era alto el grado de discrecionalidad con que el gobierno autorizaba a los empresarios el uso de insumos básicos para elaborar productos finales. En tanto que los petroquímicos básicos eran importantes para el desarrollo de los secundarios, no era indispensable producirlos internamente porque podían importarse. Fue el alza de precios internacionales a inicio de los años sesenta lo que primero impulsó la decisión de expandir la industria petroquímica.

La expansión de la petroquímica durante 1965-1980, obedece al miedo de nuestro país de convertirse en un gran importador de crudo y petroquímicos ante el acelerado crecimiento de los precios de los insumos de la petroquímica durante la década de los sesenta.

Ya en los años setenta, se argumentó que era conveniente integrar verticalmente la petroquímica con los hidrocarburos para incorporar un mayor valor agregado a los amplios recursos petroleros que se descubrían, éstos se hicieron más rentables gracias a los altos precios internacionales a partir de 1973.

Posteriormente, en la segunda mitad de los setenta cuando la recuperación de la economía hace latente la escasez de productos petroleros y petroquímicos, el Estado opta por la construcción de grandes proyectos petroquímicos que abastecieran al mercado interno a la vez que generaran excedentes para exportación.

La década de los ochenta ha marcado un cambio importante en la política estatal hacia la industria petroquímica acorde con los rumbos de la política económica de liberalización comercial, desregulación y reducción de la participación del Estado en la economía.

En este sentido, durante dicha década se redujo la lista de productos básicos reservados para PEMEX y se liberó a éste de su papel de importador intermediario a precios subsidiados de básicos e intermedios.

Este cambio se debió a la crisis de la economía mexicana en 1982, en donde la situación financiera de PEMEX era crítica. A pesar de los compromisos que se tenían en cuanto a la expansión de capacidad en petroquímica básica³³, a través de estimular el crecimiento de la petroquímica secundaria con el fin de que demandara hacia atrás la producción de básicos; PEMEX y el Estado disminuyeron sus inversiones por falta de recursos.

A partir de 1983, y hasta finales de esa década se quedan truncados muchos proyectos de la petroquímica básica y secundaria, tanto del Estado como de empresas privadas; y los faltantes de dichos insumos (básicos e intermedios), tuvieron que ser cubiertos con crecientes importaciones agudizando aún más el déficit comercial y la cuenta corriente. Todo esto motivó la búsqueda de soluciones que liberaran al gobierno del papel que ya no estaba en condiciones de asumir, de tal forma que se ajustaron los precios de los insumos petroquímicos a referencias internacionales, se redujo la lista de básicos como exclusividad de PEMEX, y se liberó a éste de la responsabilidad de intermediación de los faltantes de básicos que iban a importarse.

Con el ingreso de México al GATT, en 1986, se inicia el proceso de apertura a la competencia externa. Los empresarios de la industria petroquímica mexicana argumentaron que no contaban con la capacidad para competir, ni con poder de negociación, ni con la infraestructura, ni con precios subsidiados de las grandes corporaciones extranjeras. De tal forma que muchos productores han tenido que importar sus insumos y adaptarse a la nuevas condiciones que exigen mayor calidad con precios más altos de insumos básicos.

³³ Estos compromisos se habían asumido en el Plan Global de Desarrollo 1979-1982.

En ese mismo año, el gobierno anuncia su intención de reducir la participación de PEMEX en la petroquímica básica, modificándose el reglamento en materia de inversión extranjera para alentar la participación del capital privado de origen nacional y extranjero. En 1986, 1989, 1991 y 1992 se dan a conocer las reclasificaciones que convierten a ocho los productos básicos y 12 productos secundarios. Con esto PEMEX logra reducir su dependencia de importaciones con el exterior, aunque le transfiere el problema a la industria petroquímica privada.³⁴

Entre 1987 y 1988, se advierte la intención oficial de hacer permanente la eliminación de los incentivos públicos del pasado a causa de la carga pública presupuestal. En 1988 el gobierno suspende los subsidios, ajusta los precios a los bienes y servicios públicos, incluso los que ofrece PEMEX, y éste se declara en suspensión de pagos.

Una vez establecidas las nuevas reglas del juego entre el Estado y las empresas, incluyendo la apertura a la competencia externa, la industria petroquímica privada nacional propone a cambio, entre otras cosas, llevar a cabo asociaciones con PEMEX en que las empresas le darán recursos financieros a éste con el fin de terminar proyectos que cubrirán los déficit de algunos de los principales petroquímicos básicos. A cambio, las empresas se aseguran abastecimiento con derechos de prioridad.

Algunas de las empresas que han ejercido asociaciones con PEMEX, han sido Celansese, Cydsa, Idesa, principalmente, esto, con el fin de fortalecer las cadenas si PEMEX las abastece con insumos competitivos

De 1993 a 1995, se han realizado cambios estructurales importantes en la industria. PEMEX, se reestructuró a través de la creación de cuatro organismos subsidiarios de acuerdo a las principales líneas de negocios de la entidad. Asimismo, se eliminó la restricción que limitaba la participación de la inversión extranjera en la petroquímica secundaria.

IMPORTANCIA DEL SECTOR PETROQUÍMICO EN LA ECONOMÍA

La petroquímica elabora productos derivados de los hidrocarburos y del gas natural. La industria petroquímica se enlaza con 43 de las 72 ramas que conforman el aparato productivo nacional. Es una industria que se encuentra estrechamente ligada a dos ramas muy importantes: el sector químico y el sector petrolero. Su relación con la industria química

³⁴ Tomado de: KURT UNGER. AJUSTE ESTRUCTURAL Y ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN MÉXICO. CIDE 1994.

se da porque ésta se forma como una rama que busca la obtención de sustitutos de materias primas, como metanol, benceno y acetaldehído. Y con la industria petrolera se relaciona por ser ésta la que provee de materias primas en forma abundante y a costos atractivos para la petroquímica. Por lo tanto el carácter estratégico de la petroquímica se manifiesta en que la disponibilidad, calidad y precio de sus productos repercuten en la eficiencia de toda la base productiva del país.

El sector petroquímico se caracteriza por ser intensivo en capital y tecnología importada; sin embargo no ha logrado ser eficiente en México debido a la falta de modernización e integración vertical. No hay integración vertical en el sector petroquímico secundario, lo cual refleja limitada diversificación de ingresos y dependencia que se traducen en monopsonios y monopolios.

La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) es el organismo regulador de la industria petroquímica a través de la Comisión de Petroquímica (CP).

Los productos petroquímicos básicos resultan de los procesos realizados en la primera etapa de transformación del petróleo o gas. Sólo pueden ser extraídos, producidos y comercializados por PEMEX. Se define a la petroquímica secundaria como aquellos productos elaborados a partir de los productos básicos, en donde el sector privado puede participar en su elaboración y comercialización.

Dos empresas de PEMEX se encargan de la petroquímica : Pemex Gas y Petroquímica Básica y Pemex Petroquímica. La primera empresa se encarga del procesamiento del gas natural, líquidos del gas natural y del gas artificial; almacenamiento, transporte, distribución y comercialización de estos hidrocarburos, así como de derivados que sirvan como materias primas industriales básicas.

La función de la segunda empresa es la de encargarse de los procesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, así como su almacenamiento, distribución y comercialización.

La operación y administración de PEMEX es muy importante en la evolución del sector petroquímico secundario. El abasto oportuno, la calidad de sus productos, la política de precios, los canales de distribución y las reglamentaciones en materia de productos básicos determinan en gran medida la competitividad de la industria petroquímica dentro del mercado nacional e internacional.

A pesar de la Ley de Competencia Económica de 1993, cuyo objetivo es investigar y en su caso aplicar sanciones a prácticas monopólicas y oligopólicas que afecten el buen desarrollo de la competencia, PEMEX continua controlando la cantidad y/o el precio. Ante esta situación, las empresas petroquímicas mexicanas o transnacionales tienen limitada la oferta de sus insumos básicos, lo cual retrasa el desarrollo de este sector.³⁵

La presencia de PEMEX en la industria petroquímica mexicana es relevante tanto desde un punto de vista cualitativo como cuantitativo. Petróleos Mexicanos participa con una capacidad instalada y una producción muy significativa del volumen producido en la industria, y las materias primas derivadas del gas natural y del petróleo que produce junto con otros insumos que se importan, son la base para la elaboración de una gran variedad de productos petroquímicos intermedios.

La cadena de la industria petroquímica empieza con la extracción del gas natural, que sirve como base para la producción de petroquímicos básicos y luego los secundarios como el óxido de etileno, propileno, acetileno, etc. De aquí se elaboran las materias primas para los productos finales como las fibras, resinas, poliéster, cremas, detergentes, envases de plástico, etc.

Es importante que los complejos de PEMEX sean eficientes, debido a que si un eslabón de la cadena química (principalmente en las primeras cadenas, en las que PEMEX es el único productor de esas materias primas) es ineficiente repercutirá directamente al producto final.

De ahí que Petróleos Mexicanos (PEMEX) juega un papel estratégico en el desarrollo económico del país. Abasteciendo de materia prima esencial a casi todos los sectores industriales y de servicios del país. Su contribución al PIB, a la balanza comercial y a las finanzas públicas de México no es igualada por ninguna otra empresa mexicana.³⁶

PEMEX es una empresa pública destinada a la producción de bienes y servicios esenciales, sujeta a regulación estatal con el fin de que opere bajo propósitos sociales de desarrollo. Es decir, PEMEX es una unidad económica con dos dimensiones : interventora directa en la economía a través de la producción de insumos estratégicos a la par con otras entidades con quienes coexiste en un mismo espacio económico; y agente

³⁵ CALZADA RIVERA, ALFONSO. PETROTEMEX. Tesis ITAM 1995 p. 4 y 5

³⁶ Los ingresos que obtiene el gobierno por concepto de este producto a través de PEMEX, representan 40% del total de impuestos que cobra (191,000 millones de pesos)

indirecto por su desempeño como variable de política económica del Estado para determinados objetivos de desarrollo.³⁷

Las actividades centrales de esta paraestatal son crudo, gas natural, refinación y petroquímica básica, debido a que la petroquímica básica es parte del procesamiento del gas natural, y porque la petroquímica básica también se origina en los procesos de refinación. La industria petrolera asociada con el sector energético, es lo que se considera como estratégico para el Estado, y por ello éste va a seguir manteniendo el control de esta industria.

Algunas actividades de apoyo de PEMEX son: servicios médicos, transporte aéreo, telecomunicaciones, transporte marítimo, servicios que se necesitan para las actividades básicas de PEMEX, y luego las actividades que sirven para llevar a la madurez a sectores como la petroquímica secundaria, asfaltos, de los cuales lubricantes ya está privatizado, e inclusive algunos servicios de apoyo ya están privatizados.

La modernización de estructuras administrativas y productivas en la industria petrolera ha estado sujeta al marco de un proceso que involucra al sector paraestatal en su conjunto, el cual tiende a racionalizar el tamaño del sector público en la economía y ajustar el papel de la empresa pública en el contexto de un Estado rector.

Han habido empeños por elevar los niveles de productividad y eficiencia en Petróleos Mexicanos. Sin embargo, dos elementos frustraron los planes :³⁸

- subordinar las políticas modernizadoras a consideraciones de tipo político y a concepciones acerca del papel de las empresas públicas, como entidades promotoras del empleo y mecanismo de subsidios vía precios.
- Generar una atmósfera de riqueza fácil derivado de las exportaciones petroleras, lo cual no sólo contribuyó a disminuir las presiones financiera y fiscal del gobierno, sino también afectó al interior de la empresa e hizo que su crecimiento y expansión se tradujera en un proceso anárquico, ineficiente y no exento de corrupción administrativa y sindical.

La falta de una estrategia a largo plazo en la expansión de PEMEX, el precario desempeño económico del país y los cambios estructurales que

³⁷ GARCÍA PAEZ, BENJAMÍN. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EMPRESA PÚBLICA. EL CASO DE PETRÓLEOS MEXICANOS. INAP 1994 p. 273

³⁸ Ibidem p. 273, 274

por el lado de la oferta y la demanda energéticas han tenido lugar en el mundo, han limitado los márgenes para una modernización, multiplicando riesgos ante la incertidumbre internacional y mantiene a la economía mexicana petrolizada en sus expectativas de crecimiento.

En este contexto, para que PEMEX se convierta en un agente de dinamización de su entorno económico y de sus empresas auxiliares, requiere de políticas de largo plazo, en las cuales se plantee la diversificación y fortalecimiento de la empresa.

Se dice que una de las razones por las cuales Petróleos Mexicanos tiene que permanecer bajo el comando del Estado es : el interés histórico de todo Estado moderno por garantizar el control de la nación sobre actividades estratégicas, asegurar la oferta de productos básicos y necesarios, la integración de la planta productiva y la obtención de divisas por la vía de exportaciones. Por otra parte, es la única entidad pública que no recibe transferencias de capital del Gobierno Federal.³⁹

De ahí que el Estado deba mantener la exclusividad y la prioridad de participación en ramas manufactureras estratégicas como la refinación de petróleo y derivados y la de petroquímica básica, que poseen elevados requisitos de inversión, largos plazos de maduración o utilización de tecnologías nuevas o de punta, toda vez que lo habilitan para actuar como promotor del desarrollo nacional y buscar, más que la competencia entre sectores y enfrentar a la competencia internacional.⁴⁰

La necesidad de delinear dicha estrategia en el largo plazo está determinada, al menos por dos factores interrelacionados :⁴¹

- El nivel de reservas petroleras probadas y previsibles, demanda planear un ritmo de explotación óptima, dada la importancia que poseen para apuntalar el despegue industrial del país.
- Los requerimientos en recursos para financiar los programas de racionalización y fortalecimiento operativo de PEMEX, y el hecho que las actividades de exploración y desarrollo se enfrenten no sólo al problema geológico sino también al problema financiero.

PEMEX se ha convertido en monoexportador de petróleo crudo empujado básicamente por dos fuerzas : una externa (presiones del

³⁹ Ibidem, p. 276

⁴⁰ Idem

⁴¹ Ibidem, p. 277

gobierno de Estados Unidos) y otra interna (la posición del gobierno mexicano como fuente de divisas via exportaciones de crudo).

Para Estados Unidos el petróleo sigue siendo su principal fuente de energía. En los últimos tres años, México ha aumentado sus niveles de producción, lo que le ha permitido incrementar sus niveles de exportación hasta llegar a los 2 millones de barriles diarios, 80% de los cuales se dirige a Estados Unidos.⁴²

Las escasas reservas, altos niveles de consumo e insuficiente producción local, ha profundizado la dependencia estadounidense del petróleo importado. A principios de la presente década la estrategia energética nacional del gobierno estadounidense se trazó, los siguientes objetivos :

- Incrementar la producción de petróleo crudo en países o zonas seguras (es decir, fuera del Golfo Pérsico), ubicadas preferentemente en el continente americano, pues ello le representa grandes beneficios en materia de seguridad nacional.
- Promover la eliminación de barreras que impiden invertir en el desarrollo petrolero de esos proveedores más confiables y apoyar así el incremento en su producción de crudo.
- Aumentar su reserva estratégica de petróleo mediante crudo importado, lo que le daría mayores posibilidades de regular los abastecimientos e influir en el precio internacional del crudo.

Estos tres objetivos de la estrategia petrolera estadounidense han tenido un fuerte impacto en la política petrolera mexicana :

- En el primer caso, por su vecindad y las importantes reservas que posee, México ha recibido todo tipo de presiones para garantizar el abasto seguro de crudo a Estados Unidos.
- El segundo objetivo estadounidense se ha traducido en un abierto proceso de privatización de muchas áreas estratégicas de la industria petrolera mexicana.
- Respecto al tercero es probable que, como en el pasado, Estados Unidos consiga incrementar aun más su reserva estratégica de petróleo con base en crudo mexicano.

A partir de 1983 el ejecutivo federal asignó a PEMEX como objetivo central, el proveerlo de importantes montos de divisas. Sin embargo, para obtener divisas de PEMEX mediante el cobro de impuestos, primero había que generarlas. Para ello se optó por : exportar petróleo crudo, incluso en

⁴² Este país importa mas de 50% del petróleo que necesita

volúmenes crecientes. Desde entonces, la operación general de PEMEX ha estado supeditada a la consecución de tal objetivo.

Subordinar a PEMEX a operar solo como productor y monoexportador de crudo y como una simple fuente de divisas para el ejecutivo federal, ha ido en contra de su eficiencia y rentabilidad. Al centrar su actividad en la extracción y exportación de crudo, la política de inversiones de PEMEX priorizó el desarrollo de las áreas vinculadas a tal propósito y descuidó el resto de la infraestructura petrolera. Con el paso del tiempo, las áreas menos desarrolladas se convirtieron en cuellos de botella u obstáculos para la operación adecuada de las más avanzadas, provocando que la industria petrolera en su conjunto operase con bajísimos niveles de eficiencia y registrase enormes desperdicios de recursos humanos, materiales y financieros.

La capacidad de PEMEX para abastecer la demanda interna ha disminuido paulatinamente. Hoy deben importarse crecientes volúmenes de combustibles no por ventajas comerciales, sino porque no se cuentan con esos volúmenes internamente, y su importación forzosa debe realizarse a precios muy superiores a los que se pagarían de ser producidos localmente por PEMEX. El rezago en la infraestructura de refinación y petroquímica ha mermado la capacidad de PEMEX para incrementar su rentabilidad: la transformación industrial del petróleo es más rentable que la simple extracción y exportación de esa materia prima. Mientras las compañías petroleras internacionales han orientado su política energética en ir más allá de la simple comercialización del petróleo crudo y manejan en forma integral el negocio petrolero, PEMEX se ha concentrado en la primera fase.

CUADRO 4.

BALANZA COMERCIAL DE LA INDUSTRIA QUÍMICA (cifras en millones de dólares)

AÑO	IMPORTACIONES	EXPORTACIONES	DÉFICIT
1995	4,715.5	3,706.6	1,008.9
1996	5,764.8	3,401.4	2,363.3
1997	6,960	3,353	3,607

Fuente: El Economista. 20-abril-1998 p. 48

La insuficiente producción nacional de materias primas para la industria química provocó un déficit de 3,607 millones de dólares en 1997, 52.6% más que el año anterior. En cuanto a las importaciones, sumaron

6,960 millones de dólares, 20.7% más que en 1996, mientras que las exportaciones bajaron 1.4% al totalizar 3,353 millones de dólares.⁴³

De acuerdo al cuadro anterior, es evidente que se requiere reactivar la inversión para la modernización y eficiencia de las filiales de PEMEX, de no ser así la industria se verá obligada a continuar incrementando sus importaciones para poder subsistir, a costa de la balanza comercial del país y a la propia eficiencia y competitividad del sector químico privado instalado en el país.

LA PETROQUÍMICA SECUNDARIA

La petroquímica secundaria es aquella rama industrial que tiene por objeto, la transformación química de los hidrocarburos del petróleo y del gas natural, mediante procesos químicos o físicos para la obtención de numerosos productos, tanto de uso final como intermedio.

En cuanto al destino de los productos petroquímicos, son tantas las industrias que los consumen, que prácticamente todos los productos que utilizamos actualmente en nuestra vida diaria, tienen en mayor o menor medida, algún elemento petroquímico.

La industria petroquímica ha sido dividida en dos grandes sectores, establecido en la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en materia petroquímica.

Los dos sectores de la petroquímica son: el básico y el secundario. El sector básico, comprende todos aquellos productos resultado de la primera transformación química importante que se realice a partir de productos o subproductos de la refinación de hidrocarburos naturales del petróleo que pueden ser usados como materia prima en otros procesos productivos.

La industria petroquímica secundaria, comprende todos aquellos productos resultado de los procesos subsecuentes a los asignados al sector básico.

Los dos sectores de la petroquímica, a su vez, se subdividen atendiendo a su destino, en: productos de uso final y productos de uso intermedio.

⁴³ Periódico El Economista. 20-abril-1998 p. 48

Los de uso final son aquellos productos que ya no sufren transformación alguna y son consumidos por otras ramas o sectores industriales en su mayor parte por industrias como artículos de consumo final. Se puede incluir en éstos, algunos productos del sector básico, como el amoníaco usado como fertilizante.

Los productos intermedios son los que se sirven como materia prima para elaborar los de uso final u otros intermedios.

La industria petroquímica en las economías modernas, representa uno de los principales pilares dentro de su estructura industrial y de desarrollo de nuestro país, debido a la oportunidad que tiene de aprovechar los recursos naturales disponibles, generar divisas y fortalecer la integración industrial del país. Su importancia deriva del impacto que tiene ésta en el resto de la economía, al ser productora y proveedora de numerosos insumos básicos para un gran número de ramas industriales

Por ello se requiere instrumentar un conjunto de medidas para fomentar la actualización tecnológica de esta industria, estructurando sus cadenas productivas para responder a las condiciones que imperan en el ámbito internacional.

En esa lógica, se orienta la búsqueda de tecnología de punta que el gobierno busca atraer a través de la apertura del sector al capital extranjero.

La industria petroquímica mexicana, al igual que la mundial, se caracteriza por una elevada concentración de la producción en un número reducido de empresas. En México, como ya he mencionado anteriormente, la producción de petroquímicos básicos está reservada exclusivamente a la nación, a través de PEMEX. La estructura de la oferta de la petroquímica secundaria varía dependiendo del producto de que se trate, pero, en general se percibe un alto grado de concentración.

Aun cuando productos intermedios como el acetaldehído, óxido de etileno, dicloroetano, acrilonitrilo, etilbenceno, entre otros, son productos ya liberados para la participación de la industria privada, PEMEX sigue siendo el único productor de éstos. En cambio las principales empresas privadas productoras de petroquímicos intermedios (como: Adhesivos, Celanese Mexicana, Derivados Maleicos, Fenoquimia, Glicoles Mexicanos, etc.) participan en la elaboración de ácido acético, anhídrido acético, acetato de vinilo, etilenglicoles, fenol, acetona, caprolactama, anhídrido ftálico, ácido tereftálico, dimetil tereftalato, toluen diisocianato.

PEMEX ha concentrado más su desarrollo en las cadenas derivadas del gas natural y del etileno, mientras que continúa presentando déficit de abastecimiento en la cadenas de derivados del propileno, del butadieno, y en la de aromáticos. Un porcentaje importante de la capacidad instalada para la producción de petroquímicos está en el amoniaco derivado del gas natural, el etano y etileno.

La petroquímica secundaria se caracteriza como un oligopolio conformado por grupos que crecen hacia nuevos negocios, casi siempre en áreas de actividad relacionada, o bien se fusionan con otras empresas.

En general hay patrones de integración hacia adelante y hacia atrás, aunque los grupos como Alfa, Celanese e Irsa logran mayores avances. Respecto a la integración hacia atrás no pueden ni pretenden llegar hasta la básica, donde está PEMEX. La última reclasificación de los básicos ha dejado límites claros a cualquier propósito de integración hacia atrás.

Algunas empresas como Cydsa se dirigen hacia una integración hacia adelante. Su orientación es hacia la fibras sintéticas y los plásticos, que además de contar con un mercado interno, le sirven de materia prima para avanzar en la cadena hacia otras aplicaciones no consideradas como petroquímicos (suéteres, colchones, laminaciones, tubería y conexiones plásticas).

También es el caso de Polímeros que inicia en los setenta con las resinas de PVC y poliestireno y avanza en la cadena a mediados de los ochenta hacia los vasos y platos, así como en las industrias del envase y el empaque. El caso de Idesa es más modesto, se encuentra muy especializada en los petroquímicos intermedios que sólo avanza hacia una especialidad, el diotil ftalato, que es un plastificante.

Celanese, Irsa y Alfa son de los más integrados a todo lo largo de la cadena productiva, desde los intermedios hasta los petroquímicos finales y en algunos casos, hasta el producto final de consumo.

Sin lugar a dudas el grado de competitividad que cada una de las empresas alcance, será definitivo en el desempeño de sus actividades afrontando con más éxito los retos de la industria, esforzándose en el aumento de las exportaciones, y una creciente capacidad para volcarse hacia una mayor presencia en los mercados internacionales.

En esta lógica es comprensible que existan muchos monopolios nacionales de producto (sobre todo en los intermedios), es claro que en un escenario de apertura se anticipa una creciente competencia externa, lo cual tal vez aumenta su conciencia de cohesión interna.

Las políticas relacionadas con el contexto internacional al que se busca exponer a la industria petroquímica mexicana, pueden distinguirse durante la última década dos etapas muy diferentes. La primera inicia con las devaluaciones de 1982 y 1985-1986, que le otorgó a las empresas con capacidad exportadora una ventaja competitiva en precios internacionales. Después de 1986, la política ha sido la apertura a la competencia de las importaciones y la reducción de la protección arancelaria.

Prácticamente todos los grupos que lograron un mayor grado de exportación pudieron sortear la caída del mercado interno con ventas externas muy rentables gracias al nuevo tipo de cambio.

La segunda etapa es la que se propiamente se conoce como liberalizadora. Las acciones de política comercial tomadas desde 1983 con el proceso de ajuste, hicieron que muchas empresas pudieran prever la globalización de la competencia a nivel internacional. Sin embargo, es hasta 1987, con la entrada de productos importados, que se inicia la verdadera presión competitiva para mantener la calidad, optimizar costos y mejorar el servicio.

Las empresas nacionales se han visto forzadas a hacer más eficientes sus procesos de producción, buscando y aplicando esfuerzos tecnológicos. Los productos que sólo pueden ser competitivos en el mercado interno, la disminución y eliminación de los aranceles provoca que se concentren en mantener ese mercado sin arriesgarse en los mercados internacionales, pues desviar su atención puede representar una pérdida de su cuota de mercado actual.⁴⁴

Las empresas nacionales han redefinido sus estrategias de mercado reforzando su posición en el mercado interno y buscando nuevos mercados.

Actualmente las empresas adoptan estrategias para apoyar el mantenimiento de clientes que representan una parte significativa de sus exportaciones, lo que permite asegurar un volumen mínimo de exportaciones. Por ejemplo, una estrategia puede consistir en asociaciones con clientes como la de Alfa que se asoció con sus clientes en Tailandia, a través de la compra de acciones.

Algo que también abriga esperanzas de una mejor perspectiva para las empresas es la integración hacia atrás de algunos de los básicos, como el óxido de etileno liberado por PEMEX. Éste mejoró el suministro del producto, con lo que Idesa pudo aumentar la eficiencia y calidad de su

⁴⁴ KURT UNGER. AJUSTE ESTRUCTURAL Y ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN MEXICO. CIDE 1994.

producción de etilenglicoles. Ahora cuenta también con permiso para producirlo e integrarlo a su cadena productiva. Las presiones de empresas nacionales (por materias primas de mejor calidad), y las negociaciones del TLC, hacen que se acelere la liberalización y han forzado a PEMEX para producir con mayor calidad, ya que si la calidad de su materia prima es baja repercute en la calidad de los productos siguientes.

La estrategia más atractiva tanto para las empresas como para el desarrollo nacional continúa siendo la fusión de empresas nacionales con extranjeras que tengan tecnología de punta. Pero ante las restricciones para asociarse con el líder mundial, una estrategia viable es la de asociarse con los seguidores de líderes. Dado que en un ambiente de apertura y liberalización de la inversión extranjera, si la asociación de una empresa dinámica, líder en tecnología, con otra que se va quedando rezagada desemboca en una creciente brecha tecnológica entre las empresas. La empresa líder decidirá que ya no es necesaria la asociación con la otra empresa debido a que ya no ofrece ninguna ventaja. Por lo tanto, será cada vez más difícil conseguir asociaciones con líderes en tecnología.

EL NUEVO PAPEL DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA MUNDIAL

Antes de 1970, alrededor del 90% de la producción mundial de petroquímicos se llevaba a cabo en los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón. Sin embargo, después de los años setenta la inversión en la industria petroquímica creció rápidamente en otros países, hasta alcanzar una participación significativa en la producción de petroquímicos a principios de los ochenta.

La industria de algunos países en desarrollo se orientó a la instalación de pequeñas plantas con costos de operación relativamente altos, enfocadas al abastecimiento de mercados locales. En algunos casos, su ubicación obedecía más a consideraciones políticas que económicas. El entorno económico actual, de bajos aranceles y de acuerdos comerciales, ha ocasionado que muchas de estas plantas no sean competitivas, por lo cual la industria en estos países se adapta mejorando procesos y reduciendo costos.

La diversidad regional en la producción de petroquímicos ha ido acentuándose. Por ejemplo, Estados Unidos, Europa Occidental y Japón han perdido terreno en la producción mundial de etileno, que es básico para la producción de petroquímicos.

Los factores que influyen en la diversificación de la producción de petroquímicos son: el crecimiento de los mercados regionales, particularmente en Asia y América Latina, creciente disponibilidad de insumos obtenidos a partir del gas natural, especialmente etano, liberalización del comercio y de la inversión extranjera en la mayoría de los países en desarrollo; la integración y globalización de los consorcios petroquímicos.

Los países con abundantes reservas de gas natural y petróleo, buscan atraer inversiones de empresas multinacionales para su industria petroquímica. La mayoría de éstas han desarrollado estrategias globales de crecimiento.

Los principales participantes en la industria petroquímica mundial son: compañías multinacionales de productos químicos con sede en los Estados Unidos, Europa Occidental y Japón, subsidiarias petroquímicas de compañías petroleras multinacionales, productores para el mercado de exportación en países con abundantes reservas, como Arabia Saudita; y compañías petroquímicas de capital privado o estatal.

Por otra parte, también se ha venido dando una tendencia global hacia la privatización, dicha política se ha extendido a muchos países en desarrollo, donde el Estado ha tenido una presencia parcial o total en la industria.

Hoy en día se observa una tendencia hacia la formación de alianzas estratégicas, coparticipaciones, adquisiciones entre las grandes compañías petroquímicas. Entre las fusiones más importantes que se han llevado a cabo son las de Exxon con Móbil y la de British Petroleum con Amoco.

"Países como Venezuela e inclusive Irán, Irak, Kuwait, Arabia Saudita, han abierto sus campos a la inversión privada. Por otra parte, la estrategia de PEMEX para 1999, está dirigida en dos aspectos: en el ámbito fiscal se requiere una política de gasto cada vez menos dependiente de los impuestos petroleros, en este aspecto, se propone un incremento en la recaudación de un 11% a un 20% del PIB, que exista una ampliación de la base gravable. En cuanto a la estrategia petroquímica va dirigida principalmente, a inversión en reconfiguración de refinerías, alianzas estratégicas para eficientar la operación de los complejos de PEMEX que permita reducir costos y hacer un mejor papel en la competencia".⁴⁵

⁴⁵ Son declaraciones del secretario de Energía, Luis Téllez, en entrevista para una televisora, en el último trimestre de 1998.

CUADRO 5.

Ingresos Fiscales del Gobierno Federal y Contribución Fiscal de PEMEX (millones de pesos)			
Año	Ingresos Presupuestales Gobierno Federal (1)	Contribución Fiscal PEMEX (2)	Participación % (2/1)
1980	683.8	162	23.7
1981	935.3	238	25.4
1982	1,532.3	327	21.3
1983	3,181.2	1,496	47
1984	4,974.7	2,376	47.8
1985	7,990.5	3,734	46.7
1986	12,670.3	5,107	40.3
1987	32,973.6	14,702	44.6
1988	65,505.9	24,327	37.1
1989	90,204.4	29,435	32.6
1990	117,710.3	35,736	30.4
1991	147,458.2	43,889	29.8
1992	180,322.6	52,335	29
1993	194,813.0	55,409	28.4
1994	215,301.2	58,662	27.2
1995	280,144.4	102,999	36.8
1996	392,566.0	154,339	39.3
1997	508,743.8	190,641	37.5
1998 p-/	570,036.8	188,040	33

Fuente: Secretaría de Energía con datos del Anuario Estadístico de PEMEX y Síntesis Estadísticas Económicas de SHCP.

p-/ preliminar

Respecto a las declaraciones del secretario de energía, de elevar la recaudación fiscal, para no ser tan dependientes de los impuestos petroleros, me parece acertada. Como podemos ver en el cuadro anterior, en la década pasada, ante el constante deterioro de las finanzas del gobierno federal, éste convirtió a PEMEX en la base para la superación fiscal, con el propósito de rescatar las finanzas públicas del gobierno federal, y el consecuente incremento de los impuestos pagados por la empresa.

Aunque se han hecho algunos intentos por reformar la recaudación fiscal, no han sido suficientes y los recursos generados por el petróleo han sido insuficientes para financiar todas las necesidades de inversión.

Actualmente se pretende reducir los ingresos del gobierno federal por la venta de petróleo y sus derivados, y algunos analistas coinciden en que no solo una reforma fiscal y la reducción de la dependencia de los ingresos petroleros es la solución para el quebranto de las finanzas públicas y permitir el desarrollo de las finanzas públicas impulsando el crecimiento económico; si no es acompañado de un incremento general de ingresos

para la población, ya que esto permitirá actuar directamente en la recaudación impositiva y avanzar en la disminución de la carga fiscal de PEMEX.⁴⁶

"La industria petrolera está insertada en un mundo corporativo, reduciendo costos y precios que conduzcan a una mayor competencia y México debe ser capaz de aprovechar oportunidades en pro de un beneficio (en cuanto a inversión, empleo, innovación tecnológica, productividad, mejor calidad de vida para la población, etc.) para el país."⁴⁷

La reestructuración es una característica permanente en la industria petroquímica, ya que con frecuencia las compañías incursionan o se retiran de ciertas actividades, o cambian actividades, con encadenamientos hacia atrás o hacia adelante.

La integración de algunas cadenas productivas es tan importante como la innovación tecnológica y las economías de escala, para determinar una posición competitiva en la industria petroquímica. La integración es un factor fundamental en la dinámica de la competitividad.

Los avances tecnológicos, la escala de producción, los procesos de integración, el control de procesos y la eficiencia en la organización son factores que contribuyen a un continuo abatimiento de los costos. Para reducir costos son necesarias inversiones continuas en tecnologías avanzadas. Los productores que no inviertan constantemente en la modernización de las plantas se convierten en productores marginales con rentabilidades mínimas y pocas oportunidades de supervivencia a largo plazo.

La redefinición y reorganización de los grupos empresariales, ha sido sin lugar a dudas uno de los aspectos más relevantes. La nueva etapa de crecimiento, emprendida a finales de los ochenta, exigió una notoria reagrupación de los consorcios químicos, en parte por la necesidad de integrar más eficazmente las cadenas productivas, pero sobre todo como una tendencia a participar de manera más amplia y concentrada en un mercado altamente globalizado.

Dicha reorganización se ha caracterizado por presentar diferentes matices y modalidades por ejemplo: fusiones entre dos o más compañías

⁴⁶ Régimen fiscal de PEMEX:

- derecho sobre la extracción del petróleo
- el impuesto especial sobre la producción y servicios
- el impuesto a los rendimientos petroleros
- además está sujeto a otros impuestos y contribuciones de aplicación general

⁴⁷ Declaraciones del secretario de energía, Luis Téllez.

que deciden crear una nueva empresa cohesionándose tanto en el ámbito productivo como organizativo, también las adquisiciones de empresas como resultado de una mala posición financiera que es adquirida por otra; otra modalidad a diferencia de la anterior es la de compra de empresas, pero que no necesariamente atraviesan por una difícil situación, sino por su interacción económica-financiera con otras corporaciones más grandes son finalmente absorbidas por éstas, como parte del proceso de crecimiento de estas últimas.

Esta readecuación industrial se ha caracterizado por una incesante reducción de costos, el afán por la especialización de productos, una fuerte diversificación productiva, así como el surgimiento de novedosos esquemas como el intercambio de plantas químicas e inclusive se ha recurrido al cierre de plantas.

POLÍTICAS ACTUALES DE LA PETROQUÍMICA EN MÉXICO

Como mencioné anteriormente, en el pasado la industria química en México se orientó principalmente a abastecer el mercado local. Sin embargo, la localización geográfica del país y sus vastas reservas de hidrocarburos, brindan grandes oportunidades que ahora más que nunca deben aprovecharse ante el contexto de la industria petroquímica internacional.

La existencia de grandes reservas de gas y la oferta potencial de etano proporcionan una ventaja competitiva particular en la producción de etileno y sus derivados, así como de sustancias químicas obtenidas a partir del metano, como son el metanol, el amoníaco y sus derivados. Otra ventaja competitiva para el país es su cercanía a los mercados de Norteamérica y Sudamérica.

La existencia de grandes complejos petroquímicos en la costa norteamericana del Golfo de México presenta retos y oportunidades. La integración de las cadenas productivas podría representar beneficios para los productores de ambos países. No obstante, en los términos del Tratado de Libre Comercio (TLC) de América del Norte, las plantas mexicanas tendrían que competir en el mercado interno con productores estadounidenses de alto desarrollo tecnológico y eficiencia.

Respecto al TLC, el asunto de la petroquímica empezó a ser un tema importante a partir de las primeras negociaciones de la firma del Tratado de Libre Comercio (TLC), existía un gran interés por parte del gobierno de

Estado Unidos en que el petróleo fuese uno de los apartados importantes del TLC y en que hubiese una liberación, lo más abierta posible, para la participación del capital norteamericano. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari, aceptó que el tema de petroquímica pudiera incluirse en el TLC y procedió a tomar de inmediato las medidas de orden legal : una fue la reforma a la Ley de Inversiones Extranjeras y la otra fue la reclasificación que se hiciera de la petroquímica secundaria y primaria (1992).⁴⁸

La presión ejercida por el exterior (Estados Unidos), sobre el Poder Legislativo y Ejecutivo, obligó a abrir este tema dentro de las negociaciones del TLC. El planteamiento que se dio fue que la apertura en petroquímica permitiría establecer, junto con el gobierno norteamericano, estrategias y líneas de inversión que permitiría hacer llegar grandes recursos del exterior.⁴⁹

De diez años a la fecha, ha habido un mayor conciencia mundial sobre el problema del medio ambiente y ya hay legislaciones muy restrictivas para la utilización del petróleo de manera indiscriminada. Por ejemplo, combustóleos de alto contenido de azufre han dejado de usarse en México desde 1997, por una prescripción legal internacional.⁵⁰

Entonces, es previsible que en los próximos 30 años el petróleo pudiera irse gastando menos como combustible y más como una materia prima para la producción de productos petroquímicos. Por tanto, estamos hablando de la petroquímica como industria del futuro, no del pasado. ⁵¹

En el capítulo VI del Tratado Trilateral se establecen los derechos y obligaciones de las partes con relación a petróleo crudo, gas natural, productos refinados, petroquímicos básicos, carbón, electricidad y energía nuclear. México mantiene el carácter estratégico del sector energético y por lo tanto se negociaron mecanismos para establecer restricciones al comercio internacional de estos productos. En el caso de la petroquímica básica, las reglas acordadas se aplican a los componentes del gas natural, las naftas y la materia prima para negro de humo, de acuerdo con la nueva clasificación petroquímica.⁵²

Probablemente los aspectos de mayor relevancia del sector se encuentran consignados en el anexo 602.3, en donde México se reserva la

⁴⁸ MANZO YÉPEZ, JOSÉ LUIS. LA PETROQUÍMICA MEXICANA. INDUSTRIA ESTRATÉGICA O SUBORDINADA?, editorial Nuestro Tiempo. 1996 p. 28

⁴⁹ *Ibidem*, p.34

⁵⁰ *Ibidem*, p. 36

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² CALZADA RIVERA, ALFONSO. PETROTEMEX, Tesis ITAM 1995. p.10

inversión en plantas de procesamiento y la producción de petroquímicos básicos y sus insumos, así como el comercio exterior, el transporte, el almacenamiento y la distribución de dichos petroquímicos. En estas actividades no se permite la inversión privada tanto nacional como extranjera, únicamente la estatal.⁵³

Como anteriormente se mencionó, uno de los problemas que nuestra industria tiene que enfrentar es la de una alta dependencia del exterior en materia de insumos y de diversos tipos de productos químicos especiales que no son elaborados en México. Por otra parte, existe un número considerable de plantas cuya capacidad está totalmente utilizada, limitando las posibilidades de expansión de las industrias que tienen encadenamientos hacia adelante a partir de ellas. Sin embargo, se pueden lograr incrementos en la producción con mejoras o inversiones. Asimismo, la única opción para las empresas consumidoras de estos bienes es satisfacer sus requerimientos a través de importaciones.

No cabe duda que la situación nacional de esta industria, así como los retos que el contexto internacional depara, exige transformar y reactivar el sector petroquímico, en base a eso se desarrolló la Nueva Estrategia para la Industria Petroquímica planteado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Los objetivos generales que se plantean son: el de convertir en un polo de desarrollo a la industria petroquímica y química en la zona del Golfo de México; crear una industria moderna, integrada, con participación creciente en los mercados internacionales; estimular nuevas inversiones tanto públicas como privadas, extranjeras y nacionales, para ampliar el sector lo más rápido posible.

Entre los objetivos planteados en los Programas de Política Industrial y Comercio Exterior y en el de Desarrollo y Reestructuración del Sector Energía 1995-2000, destaca el de disponer de insumos provenientes de la petroquímica y de la industria química, en condiciones de precio y calidad, así como de una entrega oportuna de suministros importados, que se traduzcan en un impulso a la eficiencia y competitividad globales de la industria mexicana.

Para mejorar la competitividad internacional de la industria se propone: acrecentar las ventajas competitivas de la industria petroquímica para atraer capital y tecnología necesarios para construir y operar plantas capaces de competir a nivel internacional. En este aspecto será necesario que los inversionistas en la industria integren sus operaciones funcional y

⁵³ Idem

geográficamente (la ubicación geográfica con la que cuenta México es estratégica para la exportación de petroquímicos), para maximizar la productividad y eficiencia, reducir costos y apoyar una industria viable y estructurada. Otra ventaja competitiva con que México cuenta es la abundancia en reservas de hidrocarburos; el gas natural mexicano es rico en líquidos y etano que es utilizado como la principal materia prima para la producción de etileno, es el compuesto petroquímico más importante a nivel mundial, y por tanto, es un segmento importante de la industria a nivel internacional. Por otra parte, el país cuenta con fuerza laboral experimentada y especializada en el diseño, construcción, operación, mantenimiento y manejo de la industria petroquímica. Estos son algunos de los elementos que deben ser aprovechados de manera óptima para desarrollar las ventajas comparativas de México.

La modernización de esta industria y su competitividad internacional deberá orientarse no sólo a satisfacer de la demanda interna, sino también generar excedentes que permitan una mejor inserción en los mercados internacionales. Esto ayudará a reducir e incluso a eliminar los desequilibrios en la balanza comercial de determinados productos petroquímicos.

Las metas propuestas pretenden, principalmente, elevar la penetración de los productos de la industria petroquímica y química mexicana en los mercados internacionales, incorporando mayor valor agregado para el etano para producir etileno bajo condiciones de rentabilidad óptimas; incrementar la producción de etileno, paraxilenos y otros aromáticos, para satisfacer los requerimientos de insumos de las plantas mexicanas que elaboran derivados de estos productos para mercados locales y del exterior; ser un proveedor eficiente y oportuno y de alta calidad de productos petroquímicos y químicos a nivel internacional.

Como puede apreciarse, la estrategia fundamental para impulsar la petroquímica mexicana son las ventajas competitivas de nuestro país. Sin embargo, deben tomarse en cuenta aspectos muy importantes que influyen en los lineamientos de política de impulso de la petroquímica mexicana, como la de un marco regulatorio claro, transparente y simplificado que de certidumbre a la industria petroquímica garantizando a todos los participantes equidad, reglas claras que faciliten la integración de cadenas productivas; propiciar el cuidado del medio ambiente y proteger los intereses de México.

Asimismo, PEMEX jugará un papel esencial en el futuro desarrollo de la industria como proveedor de las materias primas para la producción de petroquímicos. Además las alianzas estratégicas entre empresas nacionales e internacionales, para atraer capitales frescos, el acceso a

nuevos mercados y a tecnologías de punta; no deben poner en riesgo las condiciones de competencia.

FUTURO DE LA PETROQUÍMICA SECUNDARIA MEXICANA : PRIVATIZACIÓN

El desarrollo de la petroquímica no básica depende de la capacidad de PEMEX y sus organismos subsidiarios para proveer los insumos básicos necesarios. Dicho organismo reconoce su obligación de atender por igual la demanda de petroquímicos básicos de las filiales petroquímicas y de las empresas privadas. Dada la situación actual de la industria exige fomentar la inversión, con el propósito de atender la creciente demanda interna y ganar una mayor participación en los mercados externos.

Durante los últimos años la inversión del sector público en la petroquímica secundaria ha sido reducida. Por ello, urgen inversiones para mejorar la eficiencia operativa y eliminar cuellos de botella en las nuevas filiales petroquímicas.

Bajo esta lógica, PEMEX y su organismo subsidiario PEMEX PETROQUÍMICA ha constituido filiales petroquímicas con el propósito de colocar hasta 49% del capital social de cada empresa. Los recursos provenientes de dicha colocación se destinarán a eliminar cuellos de botella, actualizar tecnológicamente las plantas existentes y expandir la capacidad productiva de las empresas.

México se comprometió con el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional desde 1993, a formar parte de la Agencia Multilateral de Garantías para las Inversiones Extranjeras. Esta agencia condiciona a los Estados firmantes, entre otras cosas, a que: la inversión extranjera estará protegida de cualquier contratiempo, el Estado que forme parte de esta Agencia Multilateral, no podrá ser propietario de puertos, aeropuertos, sistemas energéticos y transportaciones masivas (ferrocarriles, líneas navieras o transporte aéreo) por tanto, el gobierno mexicano está obligado a vender los puertos, aeropuertos, ferrocarriles y sistemas energéticos; esto incluye a Petróleos Mexicanos. PEMEX se quedará como productor de petróleo crudo y la Comisión Federal de Electricidad deberá vender todo su sistema.

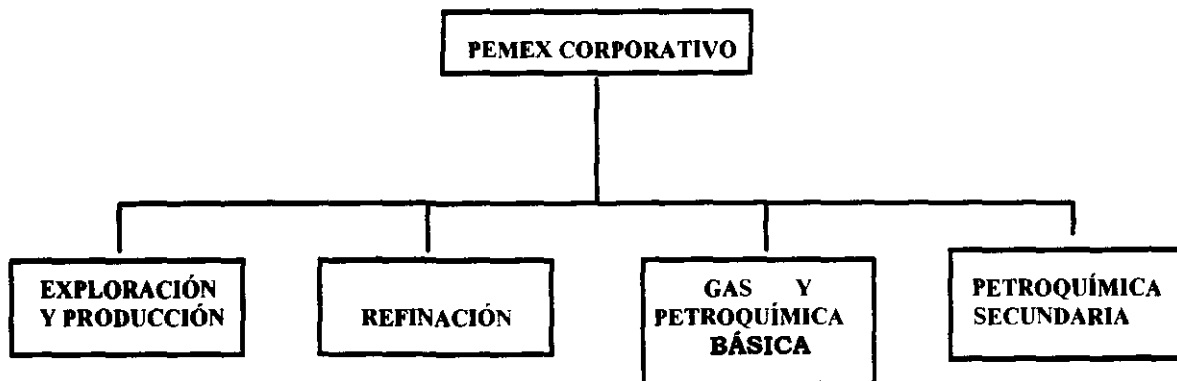
Sin embargo, la decisión de la privatización de la petroquímica es una decisión tomada a nivel del gobierno federal que data desde 1992. El consejo de administración de PEMEX autorizó la privatización de estos activos en octubre de 1991, con anterioridad, durante el periodo 1983-

1988, el gobierno había privatizado diversas plantas petroquímicas propiedad de otras empresas paraestatales. La desincorporación que ahora se lleva a cabo es parte de un proceso largamente meditado y planeado.

Las presiones que el Fondo Monetario Internacional y el Banco Interamericano de Desarrollo están ejerciendo es con el fin de acabar con los monopolios petroleros estatales y en su lugar queden las grandes empresas transnacionales petroleras como Shell, Exxon, Chevron, British Petroleum, etc.

Además, como anteriormente se dijo, ante las bajas reservas petroleras de Estados Unidos, éste busca garantizar su abasto de energéticos para los próximos años y México es una importante fuente de crudo.

Es así como a partir de la administración salinista, la paraestatal modificó su estructura operativa y administrativa. Fue dividida en cuatro unidades autónomas, las cuales reportan a PEMEX Corporativo.



Fuente : INFORME ANUAL DE PEMEX, 1993. Tomado de Calzada Rivera Alfonso. Tesis: PETROTEMEX. ITAM 1995.

Con esta nueva estructura se pretende mejorar la eficiencia, acotar las decisiones a las acciones, tener mayor flexibilidad e incrementar la rentabilidad. Pero ello no ha sido suficiente para fomentar la inversión y la integración vertical porque aún persisten problemas estructurales que deben ser atendidos para que el sector petroquímico junto con PEMEX esté a la altura de los estándares petroquímicos en el mundo.

En noviembre de 1995 el Gobierno Mexicano anunció la decisión de privatizar los complejos de Petroquímica Secundaria de PEMEX. El objetivo es privatizar 61 plantas localizadas en diez complejos primarios. Las

instalaciones a desincorporar y enajenar se integran por los activos de la petroquímica secundaria de los complejos de Cosoleacaque, La Cangrejera, Morelos y Pajaritos, ubicados en el sur de Veracruz y las plantas de petroquímica secundaria localizadas en Salamanca, Gto; Camargo, Chih; Poza Rica Ver; Reynosa Tamps; Hidalgo y San Martín Texmelucan, Pue.

El proceso de privatización tiene los siguientes objetivos generales: promover la inversión en la industria química del país, estimulando su crecimiento y modernización; fomentar el desarrollo de una industria petroquímica globalmente competitiva y de escala mundial; estructurar un proceso de licitación transparente para todos los participantes; permitir a los compradores reordenar y racionalizar los activos privatizados para cumplir mejor con los objetivos de carácter económico y estratégico; asignar de manera más eficiente los recursos de que dispone la paraestatal; elevar la competitividad global de la planta industrial mexicana.

Los activos de PEMEX PETROQUÍMICA serán vendidos a través de licitaciones públicas internacionales en las que podrán participar todos los interesados previamente calificados.

El proceso de desincorporación se inició el 14 de noviembre de 1995, con la publicación de la convocatoria para la licitación pública internacional del complejo petroquímico de Cosoleacaque. Se esperaba concluir el proceso de licitación a mediados de 1996. Sin embargo han existido un sin número de contratiempos que han retrasado todo el proceso de desincorporación de los complejos petroquímicos.

De acuerdo a la última reclasificación de agosto de 1992, los petroquímicos básicos son: etano, propano, butano, pentano, hexano, heptano, materia prima para negro de humo, naftas.

Los petroquímicos secundarios son: acetileno, amoníaco, benceno, butadieno, butileno, etileno, metanol, o-xileno, p-xileno, propileno, tolueno, n-parafinas.

CUADRO 6.**PRINCIPALES PRODUCTOS QUE SE PRODUCEN EN LOS
PRINCIPALES COMPLEJOS**

COMPLEJOS	PRODUCTO
La Cangrejera	pentanos, etileno, xilenos, tolueno, polietileno bd, paraxileno, beneceno, etilbenceno, estireno, oxígeno, acetaldehído, óxido de etileno, aromáticos pesados, ortoxileno, otros.
Cosoleacaque	anhídrido carbónico, amoniaco, paraxileno, hidrógeno.
Pajaritos	dicloroetano, etileno, cloruro de vinilo, percloroetileno, ácido clorhídrico, acetaldehído, MTME, otros.
Morelos	etileno, oxígeno, óxido de etileno, glicoles etilenos, acetaldehído, polietileno ad, polipropileno, acrilonitrilo, otros.

Estos cuatro complejos que son los primeros que se pretenden vender, tienen una ubicación estratégica por ser de fácil acceso a los Estados Unidos por barco.

La forma de valuación de los complejos se hará como negocios en operación, no como fierros, es decir, lo que produce económicamente, no lo que invirtió el dueño, esto depende de costos de operación, costos de materias primas y servicios, precios de productos, contingencias laborales y ambientales, y el estado y vida útil de los activos, todos estos son factores que deberán tomarse en cuenta para poder valorar y hacer la oferta económica.

Por otra parte, se respetarán las políticas de precios vigentes que mantiene PEMEX, además, las nuevas empresas suscribirán contratos de suministro a largo plazo con PEMEX REFINACIÓN y con PEMEX GAS Y PETROQUÍMICA BÁSICA para asegurar el abasto de materias primas, subproductos y servicios.

La supervisión del proceso de desincorporación se ha llevado a cabo a través de la supervisión de una Comisión integrada por las secretarías de: Hacienda y Crédito Público, Comercio y Fomento Industrial,

Contraloría y Desarrollo Administrativo, Trabajo y Previsión Social; y la de Energía. Una vez terminada la preparación de la documentación para los posibles licitantes y que éstos valoren sus posiciones, se deberá vigilar también que las empresas interesadas tengan capacidad técnica, experiencia operativa en la petroquímica y un plan de operaciones de desarrollo.

Algunas de las empresas interesadas en la compra de uno o más complejos son entre las Mexicanas: Alfa, Cydsa, Desc, Grupo Idesa, Celanese (las cinco primeras forman el Consorcio Mexicano para facilitar la compra, tanto técnica como económicamente)⁵⁴, Agronitrogenados, Fertimex, Peñoles Primex, Finacril y Ferquimex

Extranjeras: Dow, Exxon, British Petroleum, Suminoto, Nisho Iwai, Atochem, Phillips, Unión Carbide, Dupont, Hoechst, Basf, Bayer, Mitsubishi Chem, Rhone Poulec, ICI, Akzo Nobel, Asahi Chemical, Amoco, Norsk Hydro, Chevron Corp., y Coastal Corp.

Sin embargo, actualmente es difícil conocer la posición de cada una de ellas, pues ha pasado mucho tiempo desde la supuesta primera licitación.

Un aspecto importante que debe tomarse en cuenta para la licitación de los complejos es el precio de venta de los activos, debe considerarse cuál será la etapa del ciclo económico en que se encuentre la industria en el momento de la venta. Si se encuentra en su fase descendente, los precios serán inferiores a los que se podrían obtener si el ciclo estuviera en su etapa ascendente.

Por otra parte, la transparencia con que se implante la licitación pública y el proceso de adjudicación, serán cruciales para minimizar la percepción de riesgo de los inversionistas y la obtención de financiamiento para desarrollar los procesos de adquisición.

Entre los principales resultados que el gobierno espera con la "modernización" de la industria son: la creación de la industria petroquímica en auge podrá reducir el déficit comercial de sustancias químicas; y una mayor inversión que permita incrementar la capacidad instalada para la producción de petroquímicos no básicos, tanto en la nuevas filiales como en el resto de la industria.

Si bien, algunos analistas concuerdan en la necesidad de privatizar la industria petroquímica, es importante tomar en cuenta las desventajas

⁵⁴ Dichas empresas están interesadas por los complejos Morelos y La Cangrejera pues éstos producen las materias primas que utilizan estas empresas. Con esta acción cada compañía del consorcio va a poder reducir sus costos.

que tienen las empresas nacionales con respecto a las transnacionales, debido a que las segundas cuentan con mayores recursos, por lo que las empresas nacionales aun cuando formaran alianzas entre ellas, difícilmente pueden competir con las empresas extranjeras, las cuales aparentemente no están interesadas en formar alianzas con las compañías mexicanas. Existe el riesgo de que ante la posibilidad de que las empresas extranjeras puedan acaparar la mayor parte de los complejos, estas empresas se conviertan en monopolios u oligopolios.

No cabe duda que la propuesta de privatización de la petroquímica secundaria plantea muchas incertidumbres, debido a que algunas privatizaciones que se han llevado a cabo desde la década de los ochenta, no han sido del todo satisfactorias, en lo que respecta a empleo y acceso flexible a bienes y servicios de calidad, por el contrario, en algunos casos se ha ocasionado una concentración de la riqueza y pocas oportunidades para el bienestar de la sociedad, que es el móvil más importante para delinear la política económica que México pretenda llevar a cabo.

Ante las dudas que plantea la privatización en sí, y ante la importancia de la petroquímica secundaria para el desarrollo de México, es indiscutible el papel tan relevante que el gobierno debe jugar. Le queda la tarea de poder conciliar intereses tan contradictorios como lo son los de las compañías extranjeras y los de los miembros del sindicato, ambos con sus propios argumentos, válidos desde su punto de vista y que a su vez puedan guardar otras intenciones. La tarea del gobierno es conciliar esos argumentos aparentes de la manera más justa y eficiente posible.

CRÓNICA DE LA OFERTA DE PRIVATIZACIÓN DE LA PETROQUÍMICA SECUNDARIA

El gobierno ha declarado que la privatización de la industria petroquímica pretende integrar cadenas productivas para situar a la industria nacional en posibilidades de competir con el extranjero. Las empresas internacionales se encuentran analizando las bases de la desincorporación para determinar la viabilidad de invertir, no obstante existe la preocupación sobre los posibles riesgos que conlleva la inversión en México, acentuados por hechos políticos e ideológicos que influyen fuertemente en el proceso de privatización. Entre ellos se encuentran :

- Elecciones para el año 2000
 - Venta de activos y recursos estratégicos
 - Intereses nacionales en conflicto con intereses internacionales
-

No cabe duda que la propuesta de privatización de la petroquímica secundaria ha desencadenado una gran polémica, como mencioné anteriormente la tarea más importante, pero también la más difícil es la de lograr un consenso entre todos los participantes involucrados, cada uno con intereses diferentes y contradictorios así que para conocer la posición de cada uno de ellos, me parece válido presentar una crónica del proceso de privatización de la petroquímica para precisar los términos de su debate.

1989 : el Banco Mundial señala a Petróleos Mexicanos como un obstáculo a la integración de la petroquímica en América del Norte.

1992 : se legisla La Ley Orgánica de Pemex, que crea la subsidiaria Pemex-Petroquímica y autoriza la creación de alianzas estratégicas entre ella y empresas privadas. Se redefinen las listas de petroquímicos básicos y secundarios para ampliar el ámbito de acción de los particulares. Se inicia el primer intento de privatización de Pemex-Petroquímica.

1994 : los tiempos políticos obligan a abandonar el propósito de privatización.

1995 : en Washington, el secretario de Hacienda, Guillermo Ortiz, establece la privatización de la petroquímica como un compromiso del gobierno mexicano. El director de Pemex, Adrián Lajous, afirma que los diez complejos de la paraestatal se privatizarán en un año. Se elabora un programa y se licita el primer complejo, el de Cosoleacaque.

1996 : fracasa la licitación de Cosoleacaque debido a diversas irregularidades legales y al surgimiento de una fuerte oposición política popular. El entonces secretario de Energía, Jesús Reyes Heróles, presenta una nueva estrategia para la industria petroquímica, en el que 51% de los complejos seguiría siendo estatal y formando parte de Pemex-Petroquímica y 49% se colocaría en el mercado bursátil. Se modifica la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo para ofrecer certidumbre jurídica.

1997 : se crean empresas filiales de Pemex-Petroquímica en torno a siete complejos de Pemex (tres más quedan pendientes) y se anuncia el propósito de colocar 49% de las acciones de cada filial por medio de un esquema carente de definición.

Fuente : El financiero 28-julio-1997 pág. 17

COMIENZO

Es en el mes de **marzo de 1995**, cuando Adrián Lajous anunció la privatización de las 61 plantas de Pemex-Petroquímica.

La Comisión Intersecretarial de Desincorporación de Entidades Paraestatales (CIDEP) establecía los términos de la venta (por complejo o por líneas de producción, en licitación o por acciones vía mercado de valores), los métodos de evaluación, la posible formación de empresas y otros puntos.

Junio. La CIDEP, aseguró que la privatización de las plantas petroquímica se haría en licitación y por complejo y que para dar seguridad a los inversionistas se establecerían contratos de abasto seguro de materias primas y gas natural. Dijeron que se iniciaría con la licitación de Pajaritos, Morelos y Cosoleacaque.

Julio. La sección petroquímica de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA) dijo que la privatización tendría que asegurar el abasto de materias primas en el mercado nacional y sugirió la burzatilización de las plantas.

Adrián Lajous aseguró que la paraestatal mantendría el control del 20% al 33% de Cosoleacaque, Cangrejera, Morelos, Pajaritos, San Martín Texmelucan, Tula, Escolín, Reynosa, Camargo, y Salamanca. Afirmó que el proceso de desincorporación se iniciaría en octubre y se concluiría a mediados de 1996. El ganador de la licitación, en la que no habría restricciones al origen de los participantes, tendría la participación mayoritaria y la obligación de suscribir un contrato de coinversión con PEMEX a fin de garantizar la transición eficiente de activos del dominio público al privado.

Además dijo que los empresarios tendrían que cumplir con 300 contratos de largo plazo de abasto de petroquímicos, Pemex-Refinación suministraría oportunamente materias primas a los nuevos dueños; el 30% del capital quedaría en manos de PEMEX y se burzatilizaría en los siguientes tres años; las empresas serían sociedades anónimas y se evitaría el cierre de plantas y el desabasto de petroquímicos. En octubre de ese año se licitaría Cosoleacaque y poco después se lanzarían las convocatorias para La Cangrejera, Morelos y Pajaritos para que la venta concluya a mediados de 1996.

Agosto. Antonio Sacristán, subdirector de Planeación Corporativa de PEMEX y miembro de la CIDEP, dijo que el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) debería negociar el contrato

colectivo de trabajo con cada una de las empresas propietarias de los complejos de PEMEX.

El Banco Mundial aprobó el otorgamiento de un préstamo de 30 millones de dólares en apoyo a la infraestructura que permitiría establecer las bases necesarias para el proceso de privatización de los sectores de transporte, electricidad, petroquímica y telecomunicaciones.

Octubre. La Canacindra pidió que los nuevos dueños mantuvieran el precio de las materias primas. La Asociación Nacional de la Industria Química (ANIQ) a través de su vicepresidente Eduardo López dijo que la privatización petroquímica sería un elemento aislado si no se acompañaba de una política de crecimiento de su capacidad exportadora y del mercado interno. La ANIQ organizaría un foro donde se harían propuestas para modificar la legislación laboral.

Desacuerdos

Los trabajadores petroleros se declararon en desacuerdo con la venta de la Petroquímica Secundaria. Los empresarios mexicanos temían que quien adquiriera los complejos tuviera un comportamiento monopólico.

Se aplazó la venta de Cosoleacaque para los próximos días.

Noviembre. El presidente de la comisión de energéticos de la Cámara de Diputados, Francisco Curi, dijo que privatizar la petroquímica sin consultar a la sociedad mexicana conllevaba el riesgo de generar disturbios y movilizaciones sociales. Declaró que era falso que la petroquímica no fuera un sector estratégico.

Los trabajadores del Instituto de Investigaciones Nucleares de Laguna Verde expresaron su rechazo por la privatización, por otra parte, la compañía transnacional SHELL dijo que esperaría las bases para la licitación de los complejos de Morelos y La Cangrejera para definir su postura sobre su participación en dichas plantas.

También había oposición por parte de legisladores del PRI y PRD, éste último afirmó que el gobierno estaba tomando medidas anticonstitucionales al vender a capitales privados complejos petroquímicos básicos que eran propiedad exclusiva de la nación.

Jesús Reyes Heróles fue designado secretario de Energía en sustitución de Ignacio Pichardo Pagaza.

Enero 1996. Gilberto Ortiz, presidente de la Sección Petroquímica de Canacintra, opinó que la venta de la petroquímica debía esperar hasta que existieran condiciones que evitaran una venta muy barata. Declaró que la participación de Jesús Reyes Heróles, como nuevo secretario de Energía, permitiría que fueran escuchadas todas las corrientes y opiniones de académicos e industriales que aconsejaban seguir con el proceso.

Febrero. El presidente Ernesto Zedillo y el secretario de Energía, Jesús Reyes Heróles, presentaron el Programa de Desarrollo y Reestructuración del Sector de Energía 1995-2000. El programa es impulsado en medio de una confusión por el proceso de venta de Pemex-Petroquímica, incertidumbre ante la escasez de inversiones en generación eléctrica y gas natural, y la expectativa de cambios profundos de las empresas paraestatales de energía.

Reyes Heróles afirmó que no se privatizaría, pero que se explotarian y analizarían fórmulas que, en estricto apego a las disposiciones vigentes, permitieran aumentar el flujo de recursos hacia el sector.

Días después Jesús Reyes Heróles dijo que no se daría marcha atrás en el proceso de desincorporación, pero que se perfeccionarían las licitaciones de la petroquímica de La Cangrejera y Morelos. Dijo que la convocatoria para licitar estas dos plantas se había retrasado debido a que surgieron alternativas y esquemas interesantes sobre los mecanismos específicos de la privatización.

La Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados aseguró que se llevaría a cabo una nueva consulta con expertos constitucionalistas para determinar si era o no constitucional el proceso de venta de las plantas petroquímicas.

El secretario de Energía dijo que el objetivo del Programa de Energía era capitalizar al sector de energía con una regulación adecuada que incentivara la inversión y el desarrollo. Se quería que este sector contribuyera a elevar la competitividad del país, además de mejorar la calidad y precio de sus productos.

Indecisión

Marzo. Analistas y empresarios petroleros pidieron mayor nivel de apertura y monto de los recursos privados y públicos para no poner en riesgo el desarrollo de una industria competitiva a nivel internacional.

Adrián Lajous reiteró que no se venderían las instalaciones de la compañía, sino sólo acciones para formar nuevas sociedades anónimas

que administrarian las plantas petroquímicas, donde la empresas tendria una participación de una tercera a una quinta parte.

Carlos Romero Deschamps, secretario general de STPRM (Sindicato de los Trabajadores de la Industria Petroquímica) dijo que era necesario que el gobierno organizara un referéndum o una consulta pública para que el país decidiera si quería o no vender la petroquímica.

El embajador de Estados Unidos, James Jones, dijo que de la forma en que se definiera la privatización dependería la participación de inversionistas extranjeros.

Abril. Fidel Velázquez, líder de la CTM, reiteró su oposición a que se privatizara la petroquímica.

Postergación

El secretario de Energía confirmó que se suspendía la venta de Cosoleacaque para redefinir los términos en que se vendería.

La banca extranjera criticó la actitud del gobierno mexicano frente a la anunciada privatización, debido a que ante la indefinición, no podrían determinar el riesgo que implicaría financiar el proyecto en el país.

Mayo. El embajador de Estados Unidos, James Jones, afirmó que no existían presiones de su país para lograr la privatización de PEMEX, aunque reconoció que hay empresarios estadounidenses interesados en invertir en el sector de Energía. Importantes fuentes de la secretaría de Energía afirmaron que la privatización de la petroquímica secundaria estaba estancada, pues el proceso había quedado rebasado por conflictos de tipo político.

Francisco L. Mieres, integrante del Centro de Investigaciones de la Organización de Países Exportadores del Petróleo (OPEP), dijo que la privatización de la petroquímica secundaria era el primer paso para vender PEMEX a inversionistas extranjeros. Además que ante las bajas reservas petroleras de Estados Unidos, este país buscaba garantizar su abasto de energéticos para los próximos años, y que México era una importante fuente. Y que el intento de privatizar la petroquímica era una respuesta del gobierno mexicano a las presiones ejercidas desde Washington a través del Fondo Monetario Internacional y el Bando Interamericano de Desarrollo (BID).

Seguimiento

La secretaría de Energía negó que la desincorporación de las 61 plantas estuviera suspendida o que existiera la decisión oficial de frenar el proceso.

Junio. En la gira del presidente Zedillo por Canadá circularon versiones sobre una postergación de la venta hasta 1998. Adrián Lajous declaró en Monterrey que el proceso de venta de la petroquímica era irreversible.

Julio. Asesores de las petroleras internacionales afirmaron que las empresas mantenían plática con el gobierno para definir los escenarios y las formas de privatización de los complejos petroquímicos. También las nacionales se han reunido con firmas nacionales para evaluar las posibilidades de asociación o coinversión.

Para dar viabilidad jurídica a la privatización de la petroquímica secundaria, la Cámara de Diputados y el gobierno federal trabajarían bajo tres premisas fundamentales : una nueva reclasificación de la petroquímica con la cual desaparecería la petroquímica básica y todos los productos se volverían secundarios; los términos económicos de la venta, y una revisión minuciosa de aspectos legales a fin de que no exista impedimento constitucional. Los resultados de estos trabajos se presentarán al FMI.

Agosto. Fuentes al interior de PEMEX afirmaron que el siguiente periodo ordinario de sesiones, la Cámara de Diputados recibiría un proyecto del Ejecutivo para efectuar modificaciones constitucionales a la ley general de bienes nacionales y al artículo 27 en materia de petróleo para destrabar la privatización de la petroquímica.

Octubre. El secretario de Energía anunció que se rediseñó la estrategia para desarrollar la industria petroquímica. El gobierno resolvió conservar el 51% del capital de las plantas existentes, dejó sin efecto la convocatoria para la licitación de Cosoleacaque y anunció la creación de empresas a partir de enero de 1997, en las cuales el sector privado, nacional y extranjero, sí podrían participar hasta con un 100% del capital.

Posiciones y Proposiciones

Abril 1997. Durante el Foro de Análisis del Programa de Fomento de la Industria Petroquímica, propuesto por el organismo empresarial se tocaron los siguientes puntos :

El presidente de la Sección de Petroquímica, de Canacintra, César Conde, criticó la creación de diez filiales petroquímicas dijo que por ser empresas

nuevas, no podrán entrar a la Bolsa, cuando, en cambio, se podría agilizar los trámites para que Pemex-Petroquímica, como una sola compañía con historial financiero sano, sí coticen en Bolsa.

La burzatilización de Pemex-Petroquímica es una demanda central del sector industrial representado por Canacintra, el cual está en contra de la creación de monopolios privados. De hecho la venta parcial, en vez de la capitalización, sólo puede beneficiar a los compradores potenciales y no a la industria en general.

Los intentos de venta de Pemex-Petroquímica, aunque se trate de la venta parcial, generan un clima de incertidumbre sobre la estructura que tendrá la industria en el futuro. Esta situación desalienta la inversión en nuevas plantas.

Jorge Eduardo Navarrete subsecretario de política y desarrollo de la Secretaría de Energía, informó que los empresarios que quieran participar en la venta de 49% de las acciones de la petroquímica secundaria, tendrán que sujetarse a la Ley de Adquisición de Obra Pública. Toda empresa que tenga como socio a una paraestatal (y ésta tenga la parte mayoritaria), estará inevitablemente sujeta a dicha ley.

La venta es una de las cuestiones que se van definiendo poco a poco. Existen diversos procedimientos, entre los cuales destaca el que consiste en colocar una parte en la Bolsa de Valores y otra en paquetes de acciones que se podrán licitar para que las compre quien ofrezca un mejor precio después de demostrar capacidad técnica y experiencia en la industria; de modo que habrá procedimientos diferentes de colocación. El procedimiento de colocación debe garantizar que se tendrá a los mejores socios, además del mayor ingreso a cambio de 49% de las acciones de PEMEX.

Para esas fechas se dijo que la Secretaría de Energía no estaba cerrada a ninguna sugerencia respecto a cómo debe ser el esquema de colocación de la paraestatal, que puede ser, colocaciones privadas, públicas o licitación directa. Además de que era muy probable que el Gobierno Federal hiciera una mezcla de los diferentes métodos propuestos.

En tanto que el presidente del Consejo Coordinador de las industrias Química y Paraquímica dijo que el control de la privatización y de la producción de la industria petroquímica lo deben conservar los mexicanos.

Por otro lado el presidente de la Canacintra, Carlos Gutiérrez Ruíz, dijo que el objetivo no es polarizar la postura de los industriales, sino trabajar en las coincidencias para fortalecerla. Es indiscutible la importante participación del capital privado en la desincorporación de la

petroquímica, sin embargo, ésta también es una valiosa oportunidad para consolidar una estrategia de desarrollo sin precedente en este sector.

La industria petroquímica nacional debe garantizar la autosuficiencia en la producción y un abasto adecuado y evitar, a través de una privatización errónea, convertir a México en importador de productos que aquí mismo produce. Es indispensable atender las cadenas productivas y evitar que a la vuelta de unos cuantos años seamos importadores.

Reyes Heroles informó que en agosto iniciaría la tercera etapa de la estrategia oficial para la petroquímica, en el cual se colocará el 49% del capital de las filiales petroquímicas entre inversionistas privados; a fin de generar recursos para la eliminación de cuellos de botella, y la modernización y ampliación de esa industria.

El presidente del Consejo Químico de la Canacintra, Víctor Manuel López Bolaños dijo que deben ser los propios mexicanos los que decidan el futuro de la petroquímica y todos ellos deben participar en ella por medio de un esquema de burzatilización que impida la concentración de la propiedad en unos cuantos monopolios.

Además los industriales expresaron el temor de que la estrategia oficial para la petroquímica haya cambiado y que el propósito nuevamente sea la venta y no la capitalización de los complejos por medio de la burzatilización

César Conde apoyó la colocación de acciones de Pemex-Petroquímica en la Bolsa Mexicana de Valores para capitalizarla, sin embargo, se opuso a la creación de diez filiales y a la venta disfrazada de los complejos de PEMEX. La creación de las filiales, así como las clasificaciones de petroquímicos, se ha hecho con base en criterios políticos y económicos, pero sin sustento en bases técnicas, por lo que son contrarios a la Constitución.

Dijo también que mediante la colocación de acciones se debe promover el financiamiento de las operaciones de Pemex-Petroquímica, pero no su venta. Tanto los intentos de venta de Pemex-Petroquímica como la arbitraria clasificación de los productos son factores que desalientan la inversión privada en el ramo.

En el mismo foro, Fernando Sánchez Ugarte, quien preside la Comisión Federal de Competencia Económica, dijo que esa comisión participa en el diseño de mecanismos de privatización de la petroquímica y

que hará todo lo posible para que nadie disfrute de ventajas anticompetitivas.

Empresas a la expectativa

Mayo. Algunos empresarios y analistas, opinaron que la falta de definiciones sobre el futuro de la petroquímica de PEMEX implica falta de claridad en cuanto a la estructura futura que tendrá esa industria en México. Por lo mismo, perjudica a las empresas privadas del sector y afecta sus estrategias de inversión. Se habló de incertidumbre y falta de definiciones.

Empresas como Exxon se encontraban a la expectativa de ver qué pasaba con la petroquímica de PEMEX, y ver quiénes estaban dentro del mapa petroquímico, para saber si las empresas debían buscar su abasto de insumos dentro o fuera del país.

Otra empresa que detuvo sus proyectos petroquímicos fue Dow Química de México, por las mismas razones, y declaró que estaba muy interesada en el proceso de privatización y que participaría en ella una vez que las condiciones fueran compatibles con las estrategias de largo plazo de Dow.

Amoco Oil de México, también estaba atenta al proceso de privatización y afirmó el presidente de dicha empresa, Jorge Piñón, que analizarían el proceso para ver si alguna asociación tenía sentido.

Amoco, al igual que otras multinacionales como BASF, tienen proyectos de inversión en marcha que no son indispensables del destino de la petroquímica de PEMEX. Por lo tanto, sus proyectos de inversión son para elaborar productos que no dependen de PEMEX ni compitan directamente con los que la paraestatal produce.

El interés de Celanese Mexicana en la privatización de los complejos de PEMEX, sobre todo los más grandes, de los cuales depende para insumos, es conocido y también estaba sujeta a la definición del proceso de privatización.

La incertidumbre por parte de las empresas nacionales del ramo era evidente, ya que declaraciones de la Asociación Nacional de la Industria Química informó que los detalles del esquema de la privatización de 49% de los complejos de PEMEX sería hasta agosto de acuerdo con la Secretaría de Energía.

Por lo tanto, las empresas del ramo, sólo debían limitarse a tratar de ampliar sus operaciones y plantas y mejorar sus ventas, sin realizar grandes inversiones.

En el mismo mes se resaltó que el esquema 51-49 para la petroquímica prácticamente no tenía posibilidades de éxito, si el planteamiento es que las empresas deben comprar el 49%. Debido a que nadie estaría interesado en tener el 49% de una paraestatal, debido a los problemas que eso implica con la Ley de Obra Pública y en negociaciones sobre presupuesto con Hacienda. Al parecer, si alguna empresa privada le entra a ese esquema, será por temor a perder acceso a los insumos que actualmente obtiene de PEMEX y no por ilusión de hacer un buen negocio.

Pareciera ser que las autoridades encargadas sólo deseaban desentenderse del problema y entregar el paquete al comercio. Además de que los industriales se preguntaban que si el esquema 51-49 de venta era desechado, se podría volver a la privatización total, que significaría otra etapa de incertidumbre. O se podría aplicar la opción de 51% propiedad estatal y 49% de burzatilización, que es la fórmula que propuso el entonces secretario de Energía en octubre del año pasado. O se podría optar por no hacer nada y dejar a PEMEX con su petroquímica, permitiéndole buscar sus propias alianzas con empresas privadas.

Algunas empresas como Grupo Gersa decidió, ante la incertidumbre provocada por el gobierno, construir sus plantas en Estados Unidos, cerca de los insumos; debido a que las naftas que necesita no se las podía surtir PEMEX, ya que el gobierno ha desatendido su responsabilidad de ampliar las refinerías y el abasto de naftas, porque según declaraciones del director de PEMEX, no hay que invertir en nuevas refinerías, porque es baja la tasa de retorno.

Junio. se dio a conocer que mientras las autoridades aún no ofrecían un nuevo esquema para privatizar o apoyar a la petroquímica nacional, se llevaba a cabo otra venta en esa industria paraestatal : la de activos como chatarra o nuevos sin armar.

Un ejemplo : una planta nueva de amoniaco que nunca se armó con valor de 100 millones de dólares, se vendió a los chinos en menos de 10 millones. Este caso no es el único, en los últimos 15 años, PEMEX ha comprado varias plantas petroquímicas de escala mundial a un costo elevado. Estas instalaciones nunca han sido armadas y se encuentran en cajas tiradas en los patios de los complejos petroquímicos.

A veces no se arman y/o utilizan esas plantas, por falta de materias primas. México no produce suficientes insumos como naftas y gas licuado,

que son los productos necesarios para producir etilbenceno y butadieno, respectivamente.

Se dice que una de las primeras instituciones en presionar a México para que privatizara su petroquímica, fue el Banco Mundial, ya que en 1989 señaló, en un informe, a Petróleos Mexicanos como un obstáculo a la integración de la petroquímica en América Latina del Norte. En general, es difícil rastrear las presiones que ese banco, el Fondo Monetario Internacional y otras instituciones extranjeras hayan ejercido sobre México en materia de energía, pero el propio BM reconoce que actualmente está instando a las naciones para que eliminen subsidios al consumidor en los precios de los energéticos.

Lineamientos y estrategias

Julio. Francisco Curi Pérez, hizo la observación de que se debía retomar el concepto de la burzatilización (burzatilización significa dispersión del capital accionario, que no se quede en pocas manos y que el control lo siga teniendo el Estado) de los complejos petroquímicos, porque hay un compromiso de gobierno en ese sentido. Las autoridades deberán informar a la Comisión de Energéticos y recibir su opinión antes de licitar los complejos.

Señaló que se revisará el esquema 51-49, para que los tenedores de acciones sean preferentemente mexicanos y que no todo el 49% esté en manos de los grandes inversionistas. Sobre el papel de la próxima legislatura, y concretamente de la Comisión de Energéticos, dijo que no será apoyar ciegamente ese esquema ni oponerse a él sino ser activa en asegurar que las nuevas empresas petroquímicas tengan autonomía jurídica, operatividad, y en la fase de licitación, cuidando que el capital invertido realmente sirva para fortalecer los planes de desarrollo de las empresas.

Agosto. Estaba casi listo el esquema para desincorporar las filiales de Pemex-Petroquímica. Un total de 12,557 millones de pesos es el valor en libros de los activos, (bienes inmuebles) de los siete complejos de Pemex-Petroquímica que ya han sido desincorporados del régimen del dominio público de la Federación.

Estos han sido transferidos a las filiales conformadas como Sociedades Anónimas que se tradujo en un incremento al capital social original. Hasta esta fecha el gobierno federal ha desincorporado los complejos Escolín, Tula, Cosoleacaque, Camargo, Cangrejera, Morelos y Pajaritos. Faltan por separar Salamanca, Reynosa e Independencia.

En el documento Avances en la Instrumentación de la Nueva Estrategia para la Industria Petroquímica, la Secretaría de Energía explica que las cuatro primeras filiales constituidas iniciaron su proceso el 1 de marzo, las dos siguientes el 1 de abril y la última el 1 de julio.

Hasta esa fecha se celebraron convenios de cesión de contratos con los clientes de Pemex-Petroquímica, lo que involucró a 287 clientes para regularizar las relaciones comerciales y contractuales. En este sentido, las filiales ahora tienen sus propios contratos de abasto con Pemex-Refinación y Pemex-Gas, totalizando 128 acuerdos.

La Secretaría de Energía expuso que se estaban elaborando los lineamientos y esquemas necesarios con el objeto, entre otros, de dar plena transparencia al proceso de colocación y maximizar la inversión de los particulares.

Noviembre. En su primera conferencia de prensa, el nuevo secretario de Energía. Luis Téllez, declaró que todavía se estaba trabajando en la estrategia petroquímica y que una vez resueltos los problemas jurídicos, se invitaría al sector privado a participar en el esquema 51-49. Se estaba trabajando en la estructura de capital y la estructura institucional que van a tener esas empresas.

Dijo también que no era un trabajo fácil en lo jurídico; hay problemas de seguridad y tenencia de la tierra; hay atrasos en la regularización de algunas plantas, sin embargo, el marco legislativo es totalmente transparente; y que México no ha recibido ningún tipo de presión externa para vender la industria petroquímica.

Además dio a conocer que habrá programas de inversión muy ambiciosos para los organismos del sector energético. Inversiones en refinerías que permitirán bajar las elevadas importaciones de gasolinas y procesar crudo Maya en mayor proporción en las refinerías de PEMEX.

Días después, el director de la Facultad de Economía de la UNAM, Juan Pablo Arroyo, en entrevista para El Financiero dijo que si realmente se quiere tener éxito en el proceso privatizador del país y evitar que las empresas queden en manos de los consorcios extranjeros, creen monopolios que dañen la economía nacional, urgen la creación de nuevos esquemas donde se dé la oportunidad de participar al pequeño capital mexicano.

Propuso la creación de un capital social, donde puedan participar muchos pequeños propietarios. Además de que como el gobierno, en los

últimos años no ha invertido en sus empresas que está por licitar, sus activos están sumamente deteriorados y no se cuenta con la capacidad suficiente para abastecer el mercado interno.

Por otra parte, Luis Téllez, declaró que no habría marcha atrás en el proceso de privatización de la petroquímica secundaria. A pesar de todo, las dudas continúan sobre si funcionará el esquema 51-49. Los particulares ven el esquema con mucho escepticismo y siguen a la espera de conocer las reglas del juego para ver si participarán o no.

Nuevo esquema

Abril 1998. El día 6 de ese mismo mes apareció en el diario El financiero, que el gobierno federal declarará en quiebra tres de las siete filiales petroquímicas de PEMEX, (Pajaritos, Tula y Camargo) y venderá los otros complejos en 100 por ciento al capital privado mediante licitaciones públicas internacionales.

Un documento oficial del sector energético destaca que el esquema hasta ahora vigente, de 49 por ciento capital privado, 51 por ciento capital público, ha sido descartado porque no es atractivo para estimular la participación privada en los proyectos de inversión

En un giro de 180 grados en la estrategia gubernamental, se comenzará la privatización con la venta de la filial Petroquímica Morelos, la más moderna del país. Los activos de los complejos de Escolín (Poza Rica) y Reynosa se fusionarán con Petroquímica Morelos. Después seguirá la venta de la Cangrejera y Cosoleacaque.

Se informó que todos los complejos petroquímicos de PEMEX están en insolvencia financiera, con excepción de Escolín.

Los bajos precios del crudo y los altos costos internacionales de los insumos son citados como las causas que provocan la insolvencia.

César Conde, presidente de la Sección de Petroquímica de la Canacintra, afirmó que el propósito de mover plantas industriales de un complejo petroquímico a otro sería sumamente costoso y generará desabasto y un enorme déficit comercial. Dijo que el plan es totalmente inviable.

Indicó también que los costos muy altos de las materias primas, como el etano y el gas natural que Pemex-Gas y Pemex-Refinación entregan a Pemex-Petroquímica, son una causa fundamental de la

supuesta falta de rentabilidad de Pemex-Petroquímica. Esto eleva enormemente el costo de operar las plantas.

Además se pregunta que cómo van a competir y ser rentables los complejos de Pemex-Petroquímica a estos precios. Por muy buena tecnología que se tenga, no se podrá competir. Por lo mismo, si PEMEX mantiene esos precios de los insumos, quién va a comprar los complejos. Por último señaló que el nuevo esquema no contempla nuevas inversiones para eliminar cuellos de botella.

El intercambio de activos entre los complejos petroquímicos Morelos y La Cangrejera, se haría a fin de que Morelos concentre la producción de polietilenos y La Cangrejera la de óxido de etileno y de los derivados de las naftas.

El documento informa que esta reorganización permitiría concentrar en Morelos productos de consumo final que son rentables en este momento (polietilenos) y en La Cangrejera productos intermedios de mayor interés para los productores privados nacionales. La capacidad total nacional de producción de polietilenos quedaría concentrada en Morelos, lo que convertiría a esta filial en una empresa muy rentable, cuando menos en el corto plazo, indica el documento oficial.

Agrega que la mayoría accionaria y el control en manos de inversionistas privados garantizaría, en términos generales, dos objetivos : obtener rápidamente recursos frescos para modernizar Morelos con una participación de capital aceptable, y obtener recursos indispensables para invertir en otras empresas filiales y aumentar su viabilidad futura y, por lo tanto, proteger los empleos.

Según el documento, las cinco razones para el cambio en el esquema es :

- La disminución de los precios del petróleo ha provocado que se reduzcan los márgenes de maniobra en las finanzas públicas nacionales. Particularmente se han visto afectados los presupuestos destinados a la inversión de paraestatales importantes como PEMEX y CFE.
- La crisis asiática ha generado un mayor esfuerzo de las empresas petroquímicas de esa región por incrementar su participación en mercados externos como los de Estados Unidos y México. Por ello, las empresas mexicanas enfrentarán una mayor competencia para colocar sus productos a precios más bajos.
- Asimismo, se estima que la economía estadounidense disminuya su tasa de crecimiento este año. Por ello, la demanda de petroquímicos, será menor en ese país y sus precios se verán presionados a la baja.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

- Se agrega el hecho de que los precios internacionales de los insumos usados por la petroquímica, es decir gas natural y etano, no han disminuido en forma proporcional en el primer trimestre del año.
- Finalmente, el documento informa que la industria petroquímica internacional se encuentra en el inicio de un ciclo de precios a la baja que, de acuerdo con consultores especializados, empezará a revertirse a mediados de 1999 o principios del año 2000.

Al día siguiente, el 7 del mismo mes, aparece en el mismo diario, una aclaración de la Secretaría de Energía, diciendo lo siguiente : " la Secretaría de Energía desconoce la existencia y/o procedencia del supuesto documento oficial del sector energético llamado Esquema propuesta para resolver la problemática de las filiales de Pemex-Petroquímica.

La participación de los particulares en la industria petroquímica sólo puede realizarse hasta con 49 por ciento de capital social en el caso de las filiales de Pemex-Petroquímica construidas a partir de las plantas existentes de petroquímicos no básicos.

Esta condición está plasmada en la autorización del Consejo de Administración de PEMEX para la constitución de las filiales, en el que además se acordó que en el caso de nuevas plantas que produzcan petroquímicos no básicos, la participación privada estaría abierta hasta 100 por ciento.

Y que, por lo tanto, era conveniente reiterar que el esquema de inversión privada en el proceso de privatización de la industria petroquímica, propiedad de PEMEX, está definido hasta en 49 por ciento para el capital privado y 51 por ciento para el gobierno federal.

Además, como de ha expresado en diversas ocasiones, se estudian los mecanismos para hacer atractiva esta inversión a los particulares, la cual se dará a conocer a la opinión pública en su momento.

Esta carta fue dirigida al Director de El Financiero, por parte del Director General de Comunicación Social de la Secretaría de Energía. Octavio Mayén Mena. Pidiendo que se publicara, en su diario, dicha carta.

Días después, Francisco Curi Pérez quien encabezó la Comisión de Energéticos de la Cámara de Diputados en la pasada legislatura; opinó que sería irresponsable que el gobierno diera marcha atrás al esquema ya establecido, ya que costó mucho trabajo darle sustento a esa decisión.

Dijo también, que la reconsideración del esquema podría despertar un debate nacional que con dificultad se consideró superado y obligaría a muchos actores de ese consenso a volver a convocar a la sociedad en defensa de las industrias petrolera y petroquímica.

Declaró también que las autoridades han sido incapaces de plantear en forma atractiva el esquema 49-51, el cual podría dar buenos resultados en caso de contar con la promoción adecuada. El gobierno ha dicho que la inversión petrolera en otras partes del mundo es más apetecible para las empresas privadas, dando a entender que nos quedamos cortos con el esquema 49-51.

A pesar de la aclaración que apareció, para el día 16 del mismo mes, el presidente Ernesto Zedillo pidió a la Secretaría de Energía privatizar la petroquímica, aunque esto signifique abrir 100% la venta de las filiales de Petróleos Mexicanos.

La exigencia del Ejecutivo eliminaría la fórmula que limita la participación mayoritaria del capital privado en Pemex-Petroquímica. El 16 de octubre de 1996, el gobierno federal decidió mantener el control de estas plantas y ceder hasta 49% a la inversión particular, lo que desincentivó al interés de inversionistas nacionales y extranjeros.

Industriales del ramo y funcionarios de la paraestatal reconocieron que el cambio propuesto por el Presidente de la República está en marcha, ya que al gobierno federal le urgen recursos frescos y necesita disminuir sus gastos.

Aseguraron que este proceso de venta que arrancó hace más de cinco años, se encuentra en su peor momento, es más, consideraron que licitar en estas condiciones sería un fracaso.

Información extraoficial plantea que los encargados de la privatización buscan reestructurar a las propias filiales separándolas, (sólo en libros y no físicamente) por línea de negocios.

Con esto, el complejo petroquímico Morelos, el más moderno del país, quedaría libre de la aplicación de una reserva del TLC que da preferencia a empresas mayoritariamente mexicanas en la adquisición de estos activos.

Se trata de la producción de polímeros que podrían ser adjudicados en una licitación pública internacional, lo que abre la posibilidad a extranjeros y nacionales.

Dijeron también que a Morelos se le anexaría las plantas de Reynosa y Escolín, así como la planta de polietileno de baja densidad que se encuentra en Cangrejera. Así La Cangrejera se quedaría con una sola línea de negocios, la de los aromáticos productos dentro de la reserva del TLC, por lo que los compradores ideales serían Cydsa, Polioles, Alfa, Girsá o Idesa, empresas petroquímicas privadas 100% mexicanas.

Además, se crearía otras tres líneas de negocios: amoniaco con Cosoleacaque y Camargo, cloruro de vinilo con Pajaritos y acrilonitrilo con San Martín Texmelucan y Tula. Pero de estas empresas tres se encuentran en verdadero peligro de quiebra, Camargo, Tula y Pajaritos.

Por otra parte, las condiciones del mercado interno y externo provocan que hoy la única línea rentable sea la de los polímeros, que quedaría en Morelos. En tanto La Cangrejera, perdería su principal fuente de ingresos y el mejor de sus negocios: la planta de polietileno de baja densidad.

Esquema desventajoso. Las actuales condiciones de la industria petroquímica mantienen comprometido al gobierno federal. Por ejemplo : el acuerdo que celebró el consejo de administración de PEMEX, en el que participa el sindicato, las Secretarías de Hacienda y Energía, precisa que en caso de que una empresa filial quiebre ésta será automáticamente absorbida por la paraestatal, la cual será responsable de su destino.

Para las diferentes partes de este proceso un punto fundamental es la falta de condiciones de inversión competitivas que ofrece México. Sin embargo, aun cuando se arrancara este proceso, con un esquema al 100%, Venezuela continuará como punto de inversión más atractivo, con materias primas baratas, cero paraestatalidad en las asociaciones con el gobierno e incentivos al capital privado.

Esto para México significa la pérdida de inversiones potenciales. Pequiven, la empresa petroquímica estatal venezolana, ha captado en los últimos tres años cuando menos 3,000 millones de dólares en inversiones, pero el proyecto de expansión de esta empresa requerirá cerca de 6,000 millones de dólares durante los próximos seis años. Actualmente, dos importantes empresas han iniciado negocios que en México hoy son prácticamente imposibles.

Koch Industriales y Mobil Oil se asociaron con la estatal petroquímica Pequiven de Venezuela, en un esquema en donde el estado y los privados concentran 98% de los activos a partes iguales, mientras que el 2% restante es colocado en la bolsa. Así Koch y Pequiven invertirán

1,000 millones de dólares para desarrollar un complejo de amoniaco, con un costo de materia prima 75% menor al que ofrece México.

A partir de este mes de abril y los meses siguientes, continuaron las controvertidas declaraciones de los agentes involucrados; pareciera ser que el Poder Ejecutivo está presionando a que se privatice la petroquímica lo más pronto posible, lo grave es que se carece de un esquema no sólo atractivo para los inversionistas; sino también congruente con la realidad de la petroquímica mexicana.

A pesar de las declaraciones del presidente Ernesto Zedillo, la Secretaría de Energía no ha confirmado abiertamente que se abrirá a 100% la participación privada, lo único que se ha venido diciendo es que se está revisando el esquema de privatización de la petroquímica secundaria, una vez que se observó el poco interés de la iniciativa privada, nacional y extranjera, para la adquisición de esas plantas.

Luis Téllez Kuenzler ha insistido en que lo ideal es conservar el esquema inicial 49% para el sector privado y 51% para el Estado. Opina que su obligación y responsabilidad es tratar de mantener estas empresas, las fuentes de empleo, buscar fuentes de financiamiento y fuentes de capital que lo permitan y, por lo tanto, se están explorando distintas posibilidades bajo el acuerdo 49-51%.

Para el día 17 del mismo mes se comenzó oficialmente la transferencia de activos en los complejos petroquímicos de PEMEX. En el Diario Oficial de la Federación, del día anterior, se publicó el decreto presidencial, según el cual activos de la Unidad Petroquímica Reynosa son aportados al capital social de petroquímica Escolín.

Mientras tanto, en Caracas, Venezuela, el secretario de Energía, Luis Téllez, aseguró que no hay cambios en el esquema petroquímico 49-51%.

Sin embargo, la transferencia de activos entre Reynosa y Escolín ocurre tal como lo informó El Financiero, el pasado 6 de marzo, cuando se dio a conocer el contenido del documento oficial llamado "Esquema propuesto para resolver la problemática de las filiales de Pemex-Petroquímica".

En el documento se establece que se fusionarán los activos de Petroquímica Escolín y Reynosa para ser vendidos luego como parte de Petroquímica Morelos. El documento señala claramente, que ya no continuará el esquema 49-51 y que se regresará a la venta de 100% de los activos petroquímicos. Mencionó, además, que el complejo Morelos,

fusionado con Escolin-Reynosa, sería el primer complejo en ser licitado a los particulares en 100%.

Ante este hecho, no se emitió ningún documento desmintiendo oficialmente la versión anónima, publicada en otro medio, (como anteriormente se hizo) según la cual el presidente Ernesto Zedillo había exigido a la Secretaría de Energía cambiar el esquema petroquímico. La secretaria se limitó a informar que se trabajaba en las opciones para hacer viable el esquema 49-51, y que la primera licitación sería en julio.

Declaraciones del secretario de Hacienda y Crédito Público, José Angel Gurria, afirmó que no se privatizaría la petroquímica, sin embargo en julio de 1998 se esperaba la primera licitación, pero autoridades de la Secretaría de Energía declararon, que se pospondría hasta agosto la primera licitación y que muy probablemente sería la filial Morelos la primera en licitarse, bajo el esquema antes establecido, 49-51.

Lo cierto es que la privatización de los complejos petroquímicos ha sido uno de los procesos más prolongados desde que se dio marcha a la política de privatización en la década de los ochentas, seguramente por su característica de estratégico para el país.

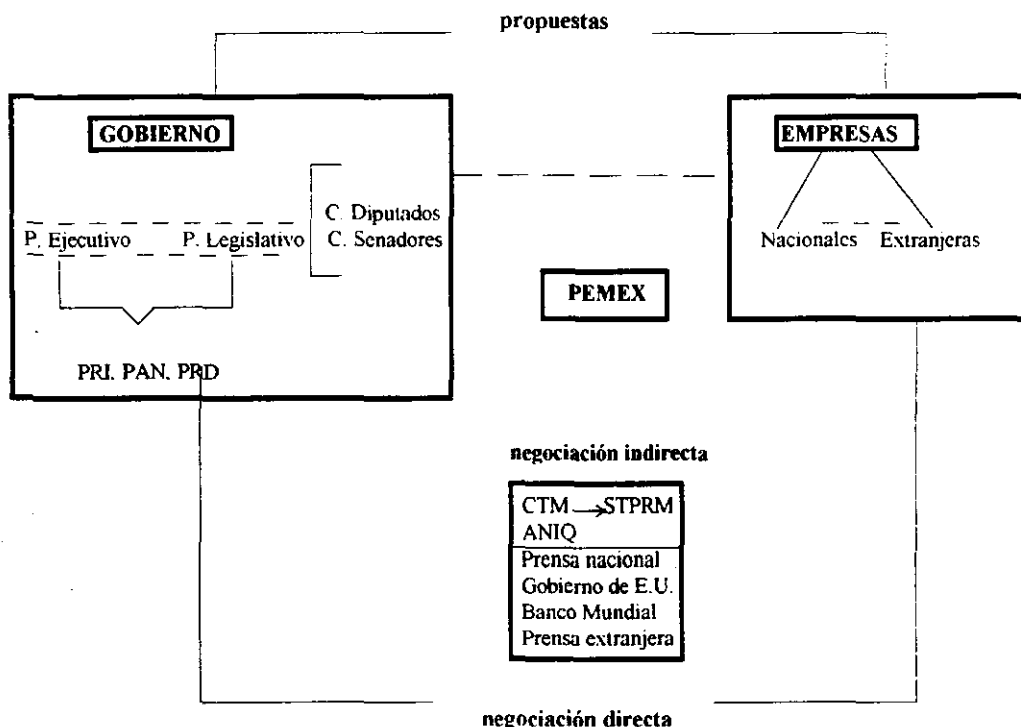
A través de la crónica podemos observar que es difícil precisar la fecha de privatización, existen diferentes opiniones en cuanto a cuando se llevará a cabo. Se esperaba que se llevara a cabo después de las elecciones federales de 1997, sin embargo, como pudimos observar a través de la crónica, esto no ha sucedido. Por otra parte, estamos a muy poco tiempo de la sucesión presidencial, por lo que el actual presidente de México puede llegar a preferir evitar todos los conflictos que hasta ahora han habido y dejar la decisión a su sucesor.

A favor de la privatización se encuentran los siguientes sectores y organismos:

- Canacindra
- Partido de Acción Nacional
- Diputados Federales Priistas
- Petróleos Mexicanos
- La Industria Privada (nacional e internacional)

Dentro de los principales sectores y organismos opositores a la venta de la industria petroquímica secundaria se encuentran:

- Sindicato de los Trabajadores Petroleros de la República Mexicana
- Partido Revolucionario Democrático: cuestiones políticas
- Diputados Federales Priistas: los políticos de izquierda con ideas a favor de las industrias paraestatales



Las líneas punteadas representan las negociaciones que se dan al interior de cada uno de los grupos participantes.

Los principales actores son el gobierno representado por Poder Ejecutivo, las empresas y PEMEX. El Ejecutivo decide qué se va a hacer y cómo lo va a hacer.

Las empresas dieron a conocer su interés por esa industria y comenzaron a organizarse para que, de ser necesario, se unieran con otras empresas y contaran con mayores recursos para la compra. Buscaron cumplir con todos los requisitos que se pedían.

La Petroquímica secundaria, perteneciente a PEMEX, es lo que está en negociación. En la primera etapa sólo se da una propuesta y negociaciones informales. Debido a que el Ejecutivo necesita la aprobación del Poder Legislativo.

En la siguiente etapa, el Poder Ejecutivo debe contar con la aprobación del Poder Legislativo integrado por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores. La propuesta tiene que ser aprobada por la

Cámara de Diputados que representa a toda la población del país, y si ésta es aprobada se turna a la Cámara de Senadores. Si aquí también es aprobada, la iniciativa se convierte en Ley.

En caso de no ser aprobada en alguna de las Cámaras el gobierno tiene que modificar la iniciativa.

El Poder Legislativo está integrado por diferentes partidos. Los más importantes son : PRI, PRD, PAN; cada uno con diferentes ideologías.

Para que se de la negociación entre el gobierno y las empresas (nacionales y extranjeras), depende de la negociación entre los miembros del Legislativo y luego de éste con el Ejecutivo.

Pero al mismo tiempo implica negociaciones entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores; al interior de cada Cámara : la diferencia de opinión entre los partidos provoca que se llegue a acuerdos que pueden influir en la negociación y por último, entre los miembros de un partido tendrá que haber un consenso para determinar las alianzas que se hagan.

Los actores principales son los diputados y senadores de cada partido y los directivos de las empresas.

Pero existen además los organismos independientes del gobierno y de las empresas que interviene como árbitro. La postura de ellos, respecto a la propuesta del gobierno, varía. Tienen un papel muy importante en todo el proceso debido a que son representantes de diversos grupos (CTM, y STPRM) empresas nacionales (ANIQ, Canacintra), empresas extranjeras (prensa y gobierno extranjero) y la opinión pública (prensa), principalmente.

La CTM está integrada por un gran número de sindicatos en México como el STPRM, por lo que la presión que llegue a ejercer es muy fuerte.

Canacintra representa a varias industrias de diversas empresas de la rama química.

La prensa nacional está integrada por periódicos y revistas en los que participan intelectuales, analistas, académicos, que pueden tener una gran influencia en la sociedad o expresar el pensar de mucha gente.

El gobierno de Estado Unidos, mediante declaraciones públicas o pláticas con el gobierno mexicano, influye definitivamente en el rumbo que toma el proceso debido principalmente al gran número de empresas

extranjeras interesadas y por que es una forma de asegurar el abasto de petróleo.

La prensa extranjera es un medio de expresión de las empresas y de la gente interesada en los acuerdos.

Todos los grupos se ven afectados por los resultados de las negociaciones, por lo que ejercen presión en los acuerdos. Respecto a la negociación principal, ellos sólo negocian de manera indirecta.

Sin embargo, al interior de cada organismo se tiene que realizar acuerdos para fijar la postura que tienen ante el conflicto. En el caso de la prensa, las posiciones podrán variar sin que sea importante fijar una posición.

La mayoría de los actores coincide en que la petroquímica secundaria necesita recursos para mejorar, ya que es un rubro muy importante para la economía. Sin embargo, la forma en que se quieren hacer llegar recursos a esta industria es lo que ha provocado el conflicto entre los participantes.

Ya que los futuros propietarios pueden no cumplir con sus programas de desarrollo para esta industria. Existe el riesgo de que las empresas transnacionales inviertan 4,000 o 5,000 millones de dólares en comprar los complejos, para después cerrarlos y ganar un mercado mexicano de 15,000 millones de dólares para Houston o cualquier parte del mundo

CONCLUSIONES

A más de una década de que se inició el proceso de desregulación económica, privatización, liberalización; los resultados no han sido del todo satisfactorios. La razón puede ser que se ha dejado fuera un ingrediente esencial: la estructura institucional y organizativa del Estado y de la sociedad. Si la estructura de incentivos recompensa la actividad productiva, la creatividad; las economías y las sociedades crecerán y se harán más eficientes. La debilidad o fortaleza del marco institucional de nuestro país debe evaluarse en la forma en que incentiva la eficiencia económica y la equidad social.

La adopción de decisiones y asignación de recursos públicos sujeta a coaliciones, así como la incertidumbre institucional, la inseguridad en las decisiones económicas; constituyen las razones principales tanto de la baja inversión como del lento crecimiento.

Por lo tanto, se requiere un cambio institucional con el consenso suficiente y permanente de los actores económicos y sociales; que permita un Estado fuerte y capaz de promover bienes y servicios que el mercado no suministra, pero comprometido con el orden constitucional y las leyes. Para que de esta forma se aprovechen sinergias y pueda la sociedad percibir y participar en el éxito permanente (y no efímero) del establecimiento de una política económica (por ejemplo, de la privatización de empresas paraestatales).

Precisamente, uno de los problemas que rodea el proceso de privatización de la petroquímica es la incertidumbre, se requiere de certidumbre jurídica que defina con precisión las actividades reservadas al Estado y las reservadas a los particulares : condiciones de igualdad en la competencia entre las empresas petroquímicas públicas y la privadas, marco regulatorio conocido y estable, garantizar el suministro de insumos con plena seguridad de entrega a tiempo, en cantidad y a buen precio.

El último esquema propuesto por el Ejecutivo y aprobado por la Cámara de Senadores determina una participación del 51% para PEMEX y 49% para las empresas nacionales o extranjeras en el caso de plantas ya existentes, y 100% de inversión privada para el caso de las nuevas plantas. Sin embargo continúan las reacciones en contra de esos acuerdos.

Indudablemente la importancia de la petroquímica secundaria es estratégica para los países en desarrollo como lo es México, por ello el gobierno y las empresas nacionales deben esforzarse en hacer de esta industria algo que redunde directamente en beneficio para la nación.

Por otra parte, las transnacionales tienen la ventaja de contar con los recursos para dar un gran impulso a esta industria. El beneficio que representaría sería importante siempre y cuando se adapten correctamente a los requisitos que el gobierno les imponga.

Así como las empresas públicas tienen que empezar a competir con las privadas, en lo que respecta a políticas industriales, el papel del Estado es construir y preservar un entorno institucional que reduzca los costos de transacción para las empresas pequeñas y medianas.

En el nuevo entorno de apertura e integración, los empresarios son los principales actores de la actividad industrial y exportadora del país, pero requieren de un nuevo entorno institucional que les permita aprovechar los beneficios y reducir los costos de la globalización.

Al gobierno le queda la tarea de poder conciliar intereses tan contradictorios como lo son los de las compañías extranjeras y los de los miembros del sindicato, ambos con sus propios argumentos, válidos desde su punto de vista y que, a su vez, puedan guardar otras intenciones. La tarea del gobierno es conciliar esos argumentos aparentes de la manera más justa y eficiente posible.

La petroquímica necesita una solución integral para todos los complejos a través de asociaciones en participación entre PEMEX y empresas nacionales y extranjeras, tal y como lo prevé la Ley Orgánica de Pemex; y posiblemente esta sea una forma más sencilla de reactivar la inversión en petroquímica dejando a un lado una privatización mal planeada.

Decidir el futuro de esta industria puede ser menos complicado de lo que parece. Se requiere que todos los participantes establezcan una política de desarrollo para la industria, en donde se tome en cuenta a los industriales. Por otra parte, el sindicato petrolero y los partidos políticos deben tomar una postura responsable respecto al proceso para que la industria logre su desarrollo y expansión que durante tanto tiempo ha esperado y que todo se de en favor de la sociedad.

Es necesario establecer una política de largo plazo para este sector, en donde los objetivos fundamentales sean: la integración de la cadena productiva, el abasto seguro de materias primas y precios competitivos de

los mismos. Sin lugar a dudas la disposición al consenso y la negociación permitirán llegar a una óptima solución. Es importante considerar la combinación de todos estos factores junto con una reforma estructural de la economía mexicana que tenga como premisa, la independencia del petróleo para el saneamiento de las finanzas públicas.

Como hemos visto la desregulación en la industria no ha sido suficiente, es indispensable establecer mecanismos y convenios de coinversión conjunta en el sector e inclusive alianzas estratégicas, debido a que PEMEX no podrá hacer frente a las necesidades de inversión en los próximos años. Además es indispensable llevar a cabo una mayor complementariedad tecnológica con la industria del mercado del norte, pues difícilmente competiremos con la industria estadounidense debido a las diferencias productivas.

La actividad industrial requiere de un nuevo entorno institucional que permita aprovechar los beneficios y reducir los costos de la globalización.

BIBLIOGRAFÍA

- AYALA ESPINO, JOSÉ. INSTITUCIONES Y ECONOMÍA. UNA INTRODUCCIÓN AL NEOINSTITUCIONALISMO ECONÓMICO. Facultad de Economía. UNAM. México. 1998.
- AYALA ESPINO, JOSÉ. MERCADO, ELECCIÓN PÚBLICA E INSTITUCIONES. UNA REVISIÓN DE LAS TEORÍAS MODERNAS DEL ESTADO. Facultad de Economía. UNAM. México. 1997.
- AYALA ESPINO, JOSÉ. DICCIONARIO DE ECONOMÍA PÚBLICA MODERNA. Facultad de Economía. UNAM. 1997.
-
- ASPE ARMELLA PEDRO. EL CAMINO MEXICANO DE LA TRANSFORMACIÓN ECONÓMICA. México. Fondo de Cultura Económica. 1993.
- BAZDRESCH PARADA, CARLOS. EL FUTURO DE LA PRIVATIZACIÓN. México. Editorial Miguel Ángel Porrúa. 1994.
- CALZADA RIVERA, ALFONSO. PETROTEMEX. Tesis ITAM 1995.
- CEVALLOS FENIZ, MARÍA E. ANÁLISIS DE LA COMPRA DEL GRUPO CELANESE. COMPLEJO DE PETROQUÍMICA SECUNDARIA DE PEMEX. Tesis ITAM 1996.
- DONAHUE, J.D; LA DECISIÓN DE PRIVATIZAR. FINES PÚBLICOS, MEDIOS PRIVADOS. México. editorial. Paidós. 1991.
- GARCÍA PÁEZ, BENJAMÍN. MODERNIZACIÓN DEL ESTADO Y EMPRESA PÚBLICA. México INAP. 1993.
- GARZA GALINDO, ALEJANDRO A. DETERMINACIÓN DEL PRECIO INTERNACIONAL DEL PETRÓLEO. México Fondo de Cultura Económica. 1994.
- HANKE, STEVE PRIVATIZACIÓN Y DESARROLLO. México. editorial. Trillas 1989.

-
- HERNÁNDEZ, RAÚL. LA INDUSTRIA QUÍMICA E INDUSTRIALIZACIÓN Y EVOLUCIÓN HISTÓRICA EN MÉXICO, Facultad de Química, UNAM, 1995.
 - MANZO YÉPEZ, JOSÉ LUIS LA PETROQUÍMICA MEXICANA. INDUSTRIA ESTRATÉGICA O SUBORDINADA. México. editorial. Nuestro Tiempo. 1996
 - MARTÍNEZ G. y G. FABER. DESREGULACIÓN ECONÓMICA (1989-1993). UNA VISIÓN DEL LA MODERNIZACIÓN DE MÉXICO. México. Fondo de Cultura Económica. 1994.
 - NORTH, DOUGLAS, C., INSTITUCIONES, CAMBIO INSTITUCIONAL Y DESEMPEÑO ECONÓMICO. México. Fondo de Cultura Económica. 1993.
 - PEJOVICH, SVETOZAR. FUNDAMENTOS DE ECONOMÍA. UN ENFOQUE BASADO EN LOS DERECHOS DE PROPIEDAD. México. Fondo de Cultura Económica. 1985
 - PROGRAMA DE DESARROLLO DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA MEXICANA 1997-2000. SECOFI y Secretaría de Energía 1997
 - ROGOZINSKI JACQUES, SHTULMAN. LA PRIVATIZACIÓN DE EMPRESAS PARAESTATALES. México. Fondo de Cultura Económica. 1993
 - ROGOZINSKI JACQUES, SHTULMAN. LA PRIVATIZACIÓN EN MÉXICO. RAZONES E IMPLICACIONES. México. Editorial Trillas. 1997.
 - SALCEDO S, ANA MARCELA. LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA COADYUVANTE DEL DESARROLLO ECONÓMICO EN MÉXICO, Facultad de Economía., UNAM. 1971
 - SAVAS EMANUEL PRIVATIZACIÓN: LA CLAVE DE UN MEJOR GOBIERNO. México. 1990
 - Secretaría de Energía. PROGRAMA NACIONAL DE LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA MEXICANA, México, 1997.
 - SORDO A, ANA MARÍA. LA INDUSTRIA PETROQUÍMICA A NIVEL MUNDIAL: SITUACIÓN ACTUAL Y PERSPECTIVAS, El Colegio de México.
-

- VERNON R. LA PROMESA DE LA PRIVATIZACIÓN. México. Fondo de Cultura Económica. 1992.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO. EL PROCESO DE ENAJENACIÓN DE ENTIDADES PARAESTATALES. México. 1992-1994.
- UNGER KURT. AJUSTE ESTRUCTURAL Y ESTRATEGIAS EMPRESARIALES EN MÉXICO. CIDE 1994
- VICKERS JOHN Y ARROW GEORGE. UN ANÁLISIS ECONÓMICO DE LA PRIVATIZACIÓN. México. Fondo de Cultura Económica. 1991.
- VILLAREAL, RENÉ. MITOS Y REALIDADES DE LA EMPRESA PÚBLICA. editorial. Diana 1988.

REVISTAS Y PERIÓDICOS

- Comercio Exterior. Vol.47 no.3 marzo 1998; vol.47 no.3 marzo 1997; vol.47 no.1 enero 1997; vol.46 no.11 nov. 1996.
 - Economía Informa. Facultad de Economía. UNAM. Varios.
 - Ejecutivos de Finanzas no. 6 junio
 - Entorno no. 101 enero 1997 y no.99 nov. 1996
 - ÉPOCA . Varios.
 - Información Petrolera Internacional. Secretaría de Relaciones Exteriores. México, D.F., cuarta época. Varios.
 - El Financiero. Varios.
 - El economista. Varios.
 - PEMEX LEX. Información Jurídica 1997
-