

LA REORGANIZACIÓN DE LAS INDUSTRIAS PETROLERAS EN AMÉRICA LATINA Y LOS CAMBIOS EN LOS ESQUEMAS Y POLÍTICAS DEL DESARROLLO *

ÁNGEL DE LA VEGA NAVARRO **

INTRODUCCIÓN

El sector energético en la renovación de enfoques y problemáticas sobre el desarrollo

En torno al desarrollo económico en la actualidad se da una renovación de enfoques y problemáticas, en un contexto de aperturas intra e interdisciplinarias. Tal renovación se ha manifestado en la introducción explícita al analizar temas como el de los comportamientos y estrategias de los agentes y el de las respuestas organizacionales ante los nuevos entornos macroeconómicos y sectoriales. Una de las cuestiones importantes que se plantean es la de saber en qué medida procesos globales, políticas públicas y nuevos marcos regulatorios influyen en el desempeño de industrias, organizaciones y agentes, y cómo éstos a su vez repercuten sobre las dinámicas macro.

* En el origen de este artículo se encuentra una ponencia que presentó el autor en la XI Conferencia de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina (AFEIAL), Maracaibo, Venezuela, del 3 al 5 de octubre de 1994. En algunas de sus partes se aprovecharon elementos de un artículo del autor: "Dynamiques Economiques des pays exportateurs et réorganisation de leurs industries pétrolières (Elements d'analyse et de proposition)", *Economies et Sociétés, Série Economie de l'Energie*, Paris, septiembre de 1994. La versión al español de este artículo fue publicada en *Desarrollo y Energía*, revista del Instituto de Economía Energética asociado a la Fundación Bariloche, Buenos Aires, octubre de 1994. El autor agradece los comentarios de Carlos E. Suárez, de Roberto Morales Martínez y de un dictaminador anónimo a una primera versión de este trabajo, con la usual advertencia de que asume toda la responsabilidad de su contenido.

** División de Estudios de Posgrado, FE-UNAM.

Se ha convertido en un lugar común decir que la globalización, las reformas económicas, la intensidad del cambio técnico, etcétera, inducen cambios “virtuosos” en los comportamientos y las formas de organización, en términos de eficiencia y productividad de las empresas. Esos cambios parecen situarse en el campo de las evidencias que ya no requieren ser analizadas, puesto que son el resultado de una orientación única que estaría marcada por el sello de las propuestas neoliberales: mercado, desregulación, apertura comercial, capitales extranjeros, retiro del Estado de las actividades productivas, privatización.

De lo anterior el sector energético parece ser una buena ilustración. Este sector vinculado históricamente en América Latina al papel del Estado, a su acción para garantizar un abastecimiento energético seguro y a bajos precios, a las nacionalizaciones de las industrias energéticas, a la construcción de empresas públicas como instrumento central de la política y la planeación energética. Todo ello como parte de un consenso construido en torno al carácter estratégico del sector, tanto en cuestiones de soberanía como por el papel del mismo en la construcción de un aparato productivo industrial. Ahora parece generalizarse un nuevo consenso,¹ que se presenta como el resultado de los cambios que se han dado internacionalmente, y por la crisis de modelos de desarrollo caducos. En ese nuevo consenso aspectos clave serían el abandono del carácter estratégico del sector y de los derechos exclusivos del Estado en la propiedad y explotación de los recursos energéticos; la desregulación del sector; la privatización de las empresas públicas energéticas, y la apertura total a los capitales extranjeros.

El propósito de este trabajo, es profundizar en las interrelaciones globales, sectoriales y microeconómicas asumiendo su carácter complejo y diferenciado. No es en términos homotéticos como pueden plantearse

¹ A. de la Vega Navarro, “¿Un nuevo consenso energético en América Latina”, *Excelsior*, Sección Financiera, México, 18 de junio de 1993. La siguiente cita expresa muy bien el contenido y pretensiones del “nuevo consenso”: “El papel del Estado, las firmas privadas nacionales y extranjeras han sido sometidos a cambios sustanciales a lo largo de las economías latinoamericanas en años recientes. Un objetivo casi universalmente aceptado en los noventa parece ser la de reducir la presencia del Estado en las economías de la región, disminuir las regulaciones estatales, impulsar el crecimiento del sector privado doméstico y darle la bienvenida a la participación del capital extranjero, no sólo en las industrias manufactureras, sino también en áreas reservadas al Estado durante el último medio siglo (tales como las utilidades públicas y la explotación de los recursos naturales); J. K. Edwards y W. Baer (Ed.), “Latin America: privatización, property rights and deregulation”, *The Quarterly Review of Economics and Finance*, vol. 33, Special Issue, 1993. La cita está tomada del ensayo introductorio de los editores.

los impactos y las respuestas suscitados por los procesos globales: a la preocupación por no perder de vista la complejidad de los procesos socioeconómicos, debe sumarse la de tener presente la heterogeneidad de industrias, agentes y organizaciones, así como la de su desempeño y comportamientos.

Las empresas públicas petroleras: objeto de estudio y actores importantes en la industria petrolera internacional

En este trabajo nos referiremos en particular a las empresas públicas petroleras (EPP).² Desde los años setenta, estas empresas constituyen importantes actores en la industria petrolera internacional. En la mayoría de los casos su importancia no se relaciona únicamente con un significado económico. Para los países de la OPEP, por ejemplo —y lo que sigue puede ser aplicado también a países que no son miembros de esa organización— tales empresas: “Son consideradas todavía como el símbolo de la soberanía nacional que controla la más importante y la más valiosa dotación de recursos en nuestros países”.³

Las EPP existen tanto en los países desarrollados como en desarrollo: en conjunto controlan más de 90 por ciento de las reservas mundiales de petróleo y gas y casi 80 por ciento de la producción. Entre las 50 compañías petroleras más importantes del mundo; 30 son estatales, parcial o totalmente. Las 13 compañías estatales más importantes de países en desarrollo, controlan 82.6 por ciento de las reservas del petróleo, 42 por ciento de las reservas de gas, 68.2 por ciento de la producción de petróleo, 12.8 por ciento de la capacidad de refinación, según datos de PIW. En la más reciente clasificación de las compañías petroleras que realiza anualmente esta publicación se puede leer: “El ascenso de las compañías petroleras estatales a los escalones superiores de la industria petrolera continúa inexorablemente a pesar de la ola de privatizaciones que está barriendo al mundo”.⁴ Los que se interesan en las

² La expresión “Empresas Públicas Petroleras (EPP)” es equivalente en este trabajo a las usuales en inglés (National Oil Companies, State Owned Companies) o en francés (Sociétés Nationales Pétrolières).

³ Dr. Subroto, secretario general de la OPEP, “The future of National Oil Companies of OPEC”, *Economies et Sociétés*, Série Economie de l’Energie en núm. 6, 9 septiembre de 1994, París.

⁴ “PIW ranks the world’s top 50 oil companies”, *PIW Special Supplement Issue*, 12 de diciembre de 1994.

empresas públicas no se quedarán pronto sin objeto de estudio, cuando menos por lo que respecta a la industria petrolera.

En los países petroleros, sobre todo en los exportadores agrupados en la OPEP:

—las EPP constituyen un importante componente, económico e institucional, del desarrollo de esos países.⁵

—El comportamiento de las EPP, su organización interna, sus relaciones con el Estado y con los principales actores de la industria petrolera internacional tiene correspondencia con las dinámicas y las características del desarrollo de las economías donde se desenvuelven.

—Las actuales orientaciones internacionales, así como la quiebra de los modos de desarrollo de los países exportadores, agravada por problemas diversos como la baja de los precios del petróleo y el endeudamiento externo, ha llevado a plantear la reorganización de esas empresas en un contexto de rupturas respecto al pasado, en particular por lo que se refiere al marco institucional y regulatorio del desarrollo "petrolero rentista". Sin embargo, la idea de una vía única, que necesariamente debe conducir a la desaparición del carácter público de las EPP no parece prevalecer.

Respecto a esas características, correspondientes a las EPP de países exportadores, para el conjunto de la región debe tenerse presente la *heterogeneidad*, tanto de los países que la componen, como de sus industrias y empresas petroleras:

—De los 26 países de la zona América Latina-Caribe, miembros de la OLADE,⁶ 14 son productores de petróleo y entre ellos siete son exportadores netos: Argentina, Colombia, Ecuador, México, Surinam, Trinidad-Tobago y Venezuela. La producción de la región constituye alrededor de 12 por ciento de la oferta mundial; asegura la autosuficiencia y un excedente exportable que en 1992 fue de 2.5 millones de barriles diarios. Un dato importante es que la producción petrolera de la zona proviene en 78 por ciento de dos países: México y Venezuela.

—Las EPP de la región, están lejos de ser homogéneas: difieren en tamaño y

⁵ En los países exportadores de petróleo las actividades de las EPP son preponderantes en varios rubros del funcionamiento económico global. Sin llegar a los extremos de algunos países del Medio Oriente, la importancia de PDVSA en la economía venezolana se aprecia cuando uno sabe que aporta 23 por ciento del PRC y 80 por ciento de las divisas.

⁶ Organización Latinoamericana de la Energía, organismo intergubernamental que agrupa a 26 países de América Latina y del Caribe.

formas de organización, en comportamientos y estrategias, en grados de integración y especialización hacia arriba o hacia abajo (*upstream, downstream*), en sus relaciones con sus Estados respectivos y con los principales actores de la industria petrolera internacional, en sus resultados (productividad, rentabilidad, desarrollo tecnológico, etc.). Las hay en países importadores netos como Petrobras y Petroperú o en países exportadores netos, como Pemex, PDVSA, Petroecuador y Ecopetrol (Colombia). También se les clasifica por su grado de integración: Petrobras, Pemex y PDVSA son empresas integradas, mientras que Ecopetrol y Petroecuador se sitúan predominantemente en la exploración y producción, y Petroperú más bien en refinación y distribución. El cuadro 1 ilustra algunas de esas diferencias.

CUADRO 1. *Las compañías petroleras más importantes de América Latina*

	<i>Reservas (liquid.) Mill. Bls.</i>	<i>Prod. (liquid.) 10³ b/d</i>	<i>Capa refin. 10³ b/d</i>	<i>productos 10³ b/d</i>
PDVSA (2)	64 450	3 008	2 081	2 073
Pemex (6)	50 755	3 140	1 500	1 442
Petrobrás (17)	3 800	668	1 288	1 250
YPF (29)	1 005	299	354	295
Ecopetrol (39)	2 801	288	248	235
Petroecuador (47)	1 500	120	148	105

Nota: el número entre paréntesis, después del nombre de la empresa, corresponde al lugar que ocupa dentro de las 50 compañías petroleras más importantes.

FUENTE: *Piw's Top 50*, 12 diciembre 1994 (clasificación anual, con datos del año anterior).

De las empresas anotadas, tres de ellas aparecen dentro de las 500 más importantes corporaciones industriales del mundo: Pemex en el lugar 42, PDVSA en el 53 y Petrobras en el 77 (la clasificación del cuadro 1 es operacional y tiende a favorecer a las empresas con grandes reservas; la que aparecen en el cuadro 2 es más de tipo financiero: de ahí la diferencia en el orden).

CUADRO 2

	<i>Ventas</i> (mill. US\$)	<i>Ganancias</i> (mill. US\$)	<i>Activos</i> (mill. US\$)	<i>Empleados</i> unidades	<i>Capital social</i> (Stok- holders' equity) (mill. US\$)
Pemex	26 572.9	970.8	49 294.0	106 951	34 710.9
PDVSA	21 275.0	1 089.9	34 120.0	55 218	23 066.9
Petrobras	15 029.0	687.0	20 818.5	56 852	12 574.2
Ecopetrol	—	—	—	12 000	—
Petroecuador	—	—	—	5 000	—

FUENTE: *Fortune*, 25 de julio 1994 (con datos para 1993). Los datos del número de empleados para Ecopetrol y Petroecuador provienen del PIW, diciembre 1994.

Un estudio que comprenda cabalmente la diversidad de situaciones y circunstancias de las EPP de países latinoamericanos podría dar lugar a un proyecto de talla internacional. Ésta no es, obviamente, la finalidad de este trabajo, por ahora, en la exploración que aquí se propone se abordarán los siguientes puntos:

- Antecedentes e implicaciones de los nuevos esquemas del desarrollo y de las políticas públicas;
- elementos de análisis y de proposición en la perspectiva de nuevas coherencias entre petróleo y desarrollo.

1. ANTECEDENTES E IMPLICACIONES DE LOS NUEVOS ESQUEMAS DEL DESARROLLO

1.1. *Energía y pautas tradicionales del desarrollo en América Latina*

1.1.1. *Energía e industrialización.* En América Latina, en términos generales, la industrialización coincidió con el desarrollo de la industria petrolera internacional y cuando ese proceso tomó más fuerza con

un periodo de bajos precios del petróleo. Tales fenómenos determinaron, en gran parte, una temprana y marcada dependencia del petróleo que se vio reforzada por políticas de bajos precios internos de la energía y diversos subsidios y apoyos al consumo de petróleo. Ya en 1950 cuando éste proporcionaba en Europa y Estados Unidos, respectivamente, la décima y la tercera parte de la energía comercial, en América Latina dicho energético proporcionaba 80 por ciento de la misma. En la actualidad, en la estructura global del consumo energético de América Latina, el petróleo continúa siendo la fuente predominante.

Las modalidades del desarrollo de la industria petrolera internacional y el peso de las grandes compañías determinó una situación que en gran parte se mantiene vigente: la mayoría de las importaciones y exportaciones de petróleo provienen de y se dirigen a países de fuera de la región.

1.1.2. Las instituciones y organizaciones del desarrollo petrolero. En ese contexto de extraversión y muchas veces de enclave de las industrias petroleras de América Latina, las nacionalizaciones y la creación de empresas públicas petroleras fueron consideradas como instrumentos para la apropiación de los recursos naturales, para la recuperación de los ingresos vinculados a la propiedad de esos recursos (la renta petrolera) y para la industrialización. Las reivindicaciones en torno al petróleo y a la construcción de industrias petroleras pasaron a ocupar un lugar privilegiado en la afirmación de la soberanía nacional y de proyectos de desarrollo independiente. En esa construcción de industrias petroleras nacionales existió una elevada cuota de voluntarismo y, según la expresión de G. Philip, un “esfuerzo deliberado por liberarse de la lógica del mercado”.⁷

El desarrollo institucional vinculado a las reivindicaciones petroleras en América Latina no se limita a las nacionalizaciones formales y a la creación de EPP. En Venezuela, por ejemplo, otros elementos importantes son: las reformas de 1943, el impuesto de 50 por ciento sobre las ganancias en 1948, la demanda a las compañías de ceder en 1971 las áreas concesionadas no exploradas. La nacionalización formal y la creación de PDVSA intervinieron hasta 1975.

1.1.3. La empresa pública petrolera al servicio del aprovisionamiento energético y de la industrialización. Cuando se habla de las EPP se

⁷ G. Philip (1989, p. 110).

piensa que su creación constituye un fenómeno posterior a 1973, luego del llamado "primer choque petrolero" y que constituyen una particularidad de países en desarrollo. En realidad ese tipo de empresas que en la actualidad tienen un importante lugar en la industria petrolera internacional, surgió antes de la Primera Guerra Mundial (British Petroleum) o durante esa misma guerra (nacionalización de las compañías privadas con la revolución rusa). Que hayan surgido tanto en países desarrollados como en desarrollo es un indicador del carácter estratégico de la industria petrolera y de sus empresas.

En los países en desarrollo la primera EPP surge con la creación de YPF en 1922, en Argentina, país que ahora es (ironías de la historia) líder en el movimiento de privatización. Quince años después es creada YPB en Bolivia, y en 1938, con la expropiación de la industria petrolera en México, surge Pemex, la empresa que fue tomada como ejemplo por varios países productores, cuando se presentó la ola de nacionalizaciones de los años setenta. Después de Pemex en América Latina es necesario esperar varios años para ver el nacimiento de otras EPP: 1953 (Petrobras en Brasil), 1960 (CVP en Venezuela). Otras seguirían: Ecopetrol en Colombia, Petroperú, CEPE en Ecuador y varias más.

Como realidad o como proyecto, el control nacional sobre los recursos energéticos se convirtió en una pieza clave, sobre todo al imponerse en América Latina la industrialización por sustitución de importaciones como una componente importante de las políticas de desarrollo. Como señala G. Philip, "En muchos países latinoamericanos, el periodo 1955-1970 se caracterizó por una gran expansión de la propiedad estatal de la industria petrolera",⁸ no solamente en exploración y producción, sino también en refinación, en la petroquímica y en la comercialización de productos. Para 1970, con la importante excepción de Venezuela en donde las compañías internacionales tenían aún una presencia preponderante, en la mayor parte de los países con cierta importancia petrolera, la industria se encontraba ya nacionalizada.

En ese contexto las EPP fueron consideradas, hacia el interior, como un instrumento al servicio de políticas energéticas y de industrialización y, hacia el exterior, como medios para obtener márgenes de maniobras respecto al mercado y las compañías internacionales. Paralelamente se les confiaron responsabilidades en el logro de determinados objetivos macroeconómicos: finanzas públicas, inflación, equilibrio ex-

⁸ *Op. cit.*, p. 114.

terno. Con el tiempo esas políticas condujeron a una confusión de funciones y a graves crisis en la gestión de las EPP: descapitalización, caída de las reservas, retrasos tecnológicos, administración con criterios políticos y burocráticos, etcétera.

Si bien es cierto que en el comportamiento y en la expansión de las actividades de las EPP de países latinoamericanos son discernibles lógicas y racionalidades de tipo microeconómico, el sometimiento a las políticas y necesidades financieras de sus Estados, el apego a modelos de organización y gestión correspondientes a economías de otra época que hoy se encuentran en crisis profunda, tienen mucho que ver con las dificultades actuales de esas empresas.

2. LAS NUEVAS CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO Y SUS IMPLICACIONES

A principios de la década de los ochenta las EPP tenían el control del sector petrolero en América Latina, ya sea a través de monopolios estatales o en asociación con las compañías internacionales mediante consorcios y variadas formas contractuales. En países exportadores como México y Venezuela se reafirmaba la voluntad de desarrollar una industria integrada, desde la exploración y producción hasta la refinación y distribución de los productos. Desde otras perspectivas, países consumidores como Brasil se proponían el mismo objetivo. Otros países como Ecuador y Perú preferían asociar sus EPP a las compañías internacionales mediante contratos de exploración-producción.

Desde esos años el cuadro se ha modificado: caída de los precios internacionales del petróleo, endeudamiento externo, bajas o nulas tasas de crecimiento, configurando todo ello un contexto de crisis profunda de las economías latinoamericanas. En ese contexto las políticas de desarrollo han cambiado de orientación y se intenta transformar a las economías bajo el signo de la apertura y la liberalización. Ahora bien, aun cuando se percibe una uniformidad en la orientación de los cambios, los tiempos difieren y ello tiene importantes implicaciones. En el caso de Venezuela, por ejemplo, cuando especialistas de ese país percibían ya con claridad a fines de los setenta la crisis del modelo "petrolero-rentista", solamente una década después, en 1989, se tomaron las decisiones fundamentales que intentarían encaminar a Venezuela por

la vía de un modelo diferente de desarrollo, de una economía que buscará un nuevo tipo de inserción en la economía global.

Así, con ritmos y especificidades propias según los países, parece darse en América Latina una transición que se lleva a cabo en dos grandes momentos:

a) de las dinámicas en crisis:

—la dinámica rentista, con consecuencias sobre el funcionamiento de las empresas públicas y sobre el conjunto de la economía, en el nivel de la productividad, de la competitividad y de la implantación de estructuras industriales y tecnológicas;

—la dinámica de la economía protegida con una industrialización “fuera de mercado” (no competitiva, retrasada tecnológicamente, con un aprovisionamiento energético acompañado de desperdicios, ineficiencias y negligencias ambientales, etcétera);

b) a las dinámicas de la apertura y de la inserción internacional:

—apertura y liberalización con consecuencias sobre el lugar del petróleo en la economía y la reorganización de las empresas públicas;

—la integración en un marco regional con implicaciones energéticas, industriales y tecnológicas: México ante el NAFTA-TLC o Brasil y Argentina ante el Mercosur.

Ese esquema de transición contiene aspectos ideológicos pero refleja también necesidades y transformaciones reales del desarrollo económico. Éstas se hicieron necesarias por la crisis de los modos de desarrollo que en el caso de los países productores de petróleo se manifestó plenamente con el fracaso de la modernización ligado a la renta petrolera y al endeudamiento externo. Dos aspectos están presentes en las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo:

—La destrucción de mecanismos, de procedimientos y del marco institucional y reglamentario que caducaron después de la crisis del modelo de desarrollo de economías protegidas bajo la tutela estatal y del modelo petrolero rentista que perdieron toda legitimidad después de las crisis de los ochenta.

—La búsqueda de una nueva coherencia tanto en el funcionamiento interno como en la inserción externa, sobre bases de productividad y competitividad.

2.1. Las modalidades de la reorganización de las EPP: de la modernización a la privatización

Las nuevas orientaciones de las políticas de desarrollo y del funcionamiento de las economías han precedido o acompañado las transformaciones en las industrias energéticas en América Latina.

En ese contexto se ha planteado como necesario un único tipo de correspondencia entre las evoluciones macroeconómicas y de las políticas públicas y los cambios de las industrias petroleras y sus empresas. Respecto a esos planteamientos, si bien la reorganización de las industrias petroleras se ha presentado como un proceso inevitable por razones de eficiencia y para no aislarse de los flujos comerciales, tecnológicos y financieros internacionales, en América Latina no parece imponerse una única vía que necesariamente debiera desembocar en la cesión total de activos de la empresa pública al sector privado. Sin embargo, las nuevas condiciones que imperan en la economía mundial y en la nueva industria petrolera internacional exigen de ellas nuevas capacidades de transformación y adaptación.

En particular en las dos últimas décadas, justo cuando han surgido importantes innovaciones tecnológicas en la industria petrolera en forma paralela a la aceleración del cambio técnico en informática, electrónica, telecomunicaciones y nuevos materiales, las EPP han encontrado dificultades para hacer frente a los retos estratégicos que se les presentan. Estas dificultades son muchas veces imputables a factores fuera del alcance de los niveles de decisión de las EPP.⁹

En ese contexto, tanto internacional como nacional, las EPP han sido sometidas a cambios institucionales importantes y fuertemente

⁹ Muchos casos y experiencias podrían citarse. Vale la pena reproducir el siguiente episodio que consigna B. Mommer [1994b,;]: "Alrededor de 1982 el ministro ordenó a PDV depositar sus 5.5 mil millones de dólares de ahorros, hasta entonces en bancos, extranjeros, en el Banco Central de Venezuela. Ello implicaba convertir esa suma en moneda nacional. La medida fue tomada en defensa del bolívar, bajo presión en esas fechas. Meses después el bolívar cayó: las subsecuentes y continuas devaluaciones redujeron esos ahorros a un monto sin importancia. Más tarde, al empeorar el déficit público fiscal, el gobierno ordenó a PDV comprar certificados de deuda pública y pagar impuestos por adelantado (...). Después de 1985 el gobierno mantuvo elevados niveles de impuestos y de renta en condiciones de precios a la baja, forzando a PDV a endeudarse externamente para mantener sus niveles de producción".

En México se impuso la política de drenar gran parte del excedente económico de Pemex, dejándole reducidas cantidades para inversión: de ahí el retraso tecnológico en refinación y en petroquímica de punta, el rezago en tareas exploratorias, la severa disminución de las reservas y la sobreexplotación de los yacimientos, particularmente en Campeche, entre otros efectos negativos de esas políticas.

incitadas a reorganizarse y a actuar según nuevas lógicas y comportamientos. Según el caso, las empresas petroleras o gaseras han sido:

—Privatizadas *en el sentido estricto del término* (cedidas al sector privado: Gas del Estado e YPF en Argentina).¹⁰

—Desmonopolizadas e incitadas a convertirse en compañías competitivas en el mercado internacional, como PDVSA. La desmonopolización se da en Venezuela con la apertura a los capitales privados que de hecho cuestiona al monopolio del Estado inscrito en la ley de nacionalización. La internacionalización arrancó desde 1983 con el objetivo de alcanzar una capacidad de refinación internacional, mediante la asociación con empresas europeas y norteamericanas.

—Inducidas hacia un movimiento de modernización y de privatización *en el sentido amplio del término* (introducción de criterios de gestión privada, papel del mercado y de los precios, métodos modernos de contabilidad, *joint ventures*, reorganización tipo *holading*: Pemex en México).

Es posible que se presenten nuevas fórmulas o modalidades conforme se resuelvan los procesos pendientes:

—En el caso de Petrobras está en proceso una revisión constitucional. La constitución de 1988 garantizaba a esa empresa un monopolio en la producción y un papel predominante en la refinación y otras fases de la industria. Las propuestas van desde la privatización total hasta permitir solamente la competencia de firmas privadas en exploración y refinación. Es útil recordar que el mercado petrolero brasileño representa alrededor de 20 mil millones de dólares y que Petrobras ha alcanzado un nivel industrial, comercial y tecnológico que le ha permitido operar con éxito no sólo en Brasil, sino también en varios países extranjeros (entre otros campos Petrobras ha destacado en el plano internacional por sus logros en el desarrollo de tecnologías para la producción de petróleo en el mar).

—Petroperú está en proceso de privatización y para ello se han considerado las siguientes opciones:

- a) la empresa permanece como empresa integrada y así es privatizada, previa reestructuración;
- b) la empresa se divide en unidades básicas de negocios, las cuales son vendidas, y se imponen medidas para evitar una reintegración;
- c) la misma que la anterior, pero con pocas restricciones a la integración;

¹⁰ Para el análisis del caso argentino son indispensables las investigaciones realizadas por el Instituto de Economía Energética asociado a la Fundación Bariloche, por ejemplo los trabajos de Roberto Kozulj y Víctor Bravo (ver bibliografía).

- d) disminución del tamaño de la empresa, mediante su restructuración y venta de activos selectos;
- e) división de la empresa en bloques regionales que en ese nivel puedan ser privatizadas e integrarse verticalmente.

La modernización y reorganización de las EPP, generalmente presentadas como necesarias para aumentar la productividad, reducir costos, incrementar la eficiencia y crear nuevas condiciones para la introducción de nuevos desarrollos tecnológicos toma, pues, diferentes formas y se da mediante grados diversos de apertura al capital extranjero. En el caso de México, Pemex, a través de sus cuatro nuevas filiales, mantiene el monopolio en exploración y producción, refinación y comercialización interna, petroquímica básica y aprovisionamiento del mercado externo.¹¹ En lo que respecta al gas natural está en proceso una apertura total a los capitales privados en transporte y distribución.

Además de los cambios en el nivel de las empresas se da también en América Latina un proceso general de cambios para desregular los mercados de productos petroleros, suprimir los monopolios de la refinación, modificar los regímenes fiscales y las condiciones contractuales en la relación con las compañías internacionales.

Incluso cuando las EPP no son privatizadas se ven inducidas a adoptar nuevos comportamientos y criterios de desempeño que tienden a asimilarse a los de las compañías privadas. Esta evolución repercutirá necesariamente en el ámbito institucional, sobre todo en lo que respecta a la redefinición de papeles entre la EPP y su Estado. La confusión de papeles y la subordinación de aquélla, se encuentran precisamente entre los problemas que han afectado el desempeño de esas empresas.

2.2. *El regreso de las compañías internacionales. Conflicto, rivalidades, cooperación*

Para los intereses predominantes en la industria petrolera internacional

¹¹ En Estados Unidos la entrada de la inversión extranjera en puntos hasta ahora vedados de la industria petrolera mexicana no se considera definitivamente cerrada: "Las disposiciones del TLC para las *performance clauses* en los contratos de servicios pueden ser interpretadas en última instancia como disposiciones que permiten a las empresas de Estados Unidos ser propietarias del petróleo o del gas que descubran en México, *aun si México no acepta esta interpretación ahora*", Congressional Budget Office, "Energy and Petrochemicals in the North American Free Trade Agreement", *cf. Oil and Gas Journal*, 30 agosto, 1993 (los subrayados no están en el original).

la reorganización de las industrias petroleras y de las EPP, más allá del discurso sobre el mercado, el monopolio estatal, la eficiencia, etc., representa posibilidades nuevas para el regreso o fortalecimiento de las compañías internacionales, sobre todo en áreas como la exploración y producción. Un nuevo acceso a las reservas y a un aprovisionamiento más seguro después de la “desintegración” de la industria petrolera internacional, por la acción de los países productores después de 1973, es un elemento importante en la estrategia de las compañías internacionales.

La evolución de las reservas,¹² aunada a las dificultades financieras que enfrentan, varios países productores de petróleo, ha abierto el camino a la definición de nuevas posiciones, como es el caso de la OLADE:

...si los países latinoamericanos quieren mantener sus reservas en el nivel actual, deberían descubrir nuevos yacimientos que representen una aportación anual de 4 mil millones de barriles. (...) las inversiones en exploración deberían elevarse a 6 mil millones de dólares anuales (...). Tomando en cuenta la importancia de las sumas requeridas y las dificultades macroeconómicas a las cuales se han visto confrontados los países de la región, los países latinoamericanos deberán recurrir cada vez más a las inversiones extranjeras. Por todo ello numerosos países privilegian de ahora en adelante la vía de la apertura y de la privatización.¹³

Un elemento que es importante poner de relieve, en relación con ese párrafo, es que la falta de capacidad de inversión por parte de las EPP, no puede desligarse de la difícil situación de varios países petroleros: bancarrota económica, rigurosos programas de ajuste, a la merced de las fuentes internacionales de financiamiento, con graves problemas de inestabilidad política y social. La caída de las reservas tiene su origen en políticas que han privilegiado el equilibrio de las finanzas públicas, dejando muchas veces de lado la perspectiva de largo plazo del suministro energético. En este contexto el regreso de las compañías internacionales adquiere características particulares.¹⁴

¹² En el caso de México las reservas probadas de crudo pasaron, en la última década, de 49,911 millones a 44 043 millones de barriles. En ese mismo lapso las reservas totales, es decir sumando a las anteriores los líquidos del gas y el gas seco, pasaron de 72 500 millones a 64 516 millones de barriles. Cf. *Anuario Estadístico de Pemex, 1994*.

¹³ Francisco J. Gutiérrez, Secretario General de la OLADE, “Industrie pétrolière: les voies de l’ouverture”, *Energies*, París, febrero-marzo, 1994, núm. 18, pp. 10-12.

¹⁴ Este “regreso” de las compañías a países que hasta ahora habían marcado límites a la apertura en sus industrias petroleras debe situarse en el nuevo contexto que se fue creando

Para J. M. Chevalier, el futuro de las EPP de los países productores y exportadores de hidrocarburos “depende fundamentalmente de la manera como esas empresas puedan integrarse en la industria petrolera internacional”.¹⁵ Las EPP de los países productores están mejor situadas en cuanto a reservas y producción; las compañías internacionales son fuertes sobre todo en refinación y distribución de derivados petroleros, en capacidad de financiamiento y desarrollo tecnológico, y en el acceso a los mercados internacionales. Esta situación parece una base evidente para buscar formas de cooperación mutuamente benéficas.

¿Intercambiar reservas abundantes y baratas a cambio de capitales y tecnología? ¿Es éste el sentido del regreso de las compañías internacionales? Está demostrado que la organización para la explotación petrolera en América Latina, por parte de las compañías internacionales, se hace a partir de esquemas altamente rentables que garantizan la absorción de quebrantos por fracasos exploratorios o en perforaciones de desarrollo. Entonces, el excedente susceptible de ser generado mediante la explotación de reservas en asociación puede ser elevado y tener así un particular atractivo. Por encima de cualquier consideración estratégica de largo plazo interesa a muchos gobiernos, en las actuales circunstancias, mantener corrientes seguras de ingresos externos que les alivien coyunturas, compromisos y presiones de corto plazo.

A menudo la cooperación es vista únicamente como la apertura de la exploración y producción a las compañías internacionales, olvidando que también puede significar la apertura de las actividades de refinación y distribución de los países desarrollados a las EPP de los países en desarrollo. A ese respecto es preciso tener presentes las desigualdades entre los actores de la escena petrolera internacional: la participación de las EPP de los países exportadores en la capacidad internacional de refinación es sumamente reducida, aunque ha aumentado en los últimos años. En este campo PDVSA, que cuenta con el más alto grado de integración industrial dentro de la OPEP, ha llevado a cabo varias operaciones en Estados Unidos donde controla 8 por cien-

desde fines de los ochenta con la evolución de los países exsocialistas y el término de la guerra fría. De hecho el horizonte de las compañías internacionales se ha ampliado al poder incluir en sus estrategias a países como Kazakhshtan y otras repúblicas de la exURSS, Vietnam o China.

¹⁵ Presentación al número que reúne los trabajos en el seminario internacional sobre “The future of national oil companies in exporting countries”, *Economies et Sociétés*, Série Economie de l’Energie, núm. 6, septiembre de 1994.

to del mercado de la gasolina (esta empresa es, por cierto, la mejor situada dentro de las EPP de América Latina en cuanto a capacidades de refinación, al ocupar el sexto lugar en el mundo).

Cuando se habla de “cooperación” entre EPP y las compañías internacionales es necesario distinguir el caso de las grandes EPP, ya sea de países exportadores e importadores (PDVSA, Pemex, Petrobras) de las pequeñas e incluso medianas compañías situadas en países con pocas reservas, industrias poco desarrolladas y con pequeños mercados internos. Entre esas grandes compañías, internacionales o estatales, seguramente se darán diversas formas de asociación en torno a proyectos específicos e incluso ocuparán conjuntamente posiciones en países de menor importancia petrolera que abran sus industrias o mercados.

2.3.¹ Nuevos elementos en la contratación petrolera

Uno de los argumentos más comunes para justificar una redefinición de las condiciones contractuales en la nueva apertura a las compañías internacionales es el de la necesidad de evitar que por tratamientos diferenciados, respecto a las condiciones prevalecientes en otros sectores productivos o en otros países, se ahuyente a los capitales extranjeros.

En ese contexto, las compañías internacionales, según especialistas como B. Mommer, tratan de imponer nuevamente contratos de características coloniales o semicoloniales. Esta evolución se está dando no sólo en países de la URSS o del Medio Oriente y África del Norte, sino también en países como Venezuela y Ecuador. Una atención particular deberá darse en adelante a la contratación petrolera internacional, ya que esos contratos:

- niegan al Estado los derechos que le corresponden como propietario;
- intentan imponer de nuevo arbitrajes internacionales que cuestionan la soberanía de los países;
- impugnan la soberanía fiscal de los Estados e intentan introducir prácticas discriminatorias a favor de las compañías internacionales en detrimento de las propias EPP nacionales.

Ilustraciones de esos nuevos elementos de la contratación internacional las han puesto en evidencia B. Mommer y otros especialistas venezolanos como J. Mora (1994), al estudiar en detalle las condiciones en las cuales han sido firmados algunos contratos con las compañías

internacionales —como el del Proyecto Cristóbal Colón con Shell, Exxon y Mitsubishi.

Ese tipo de contratos son considerados ya como un precedente, no sólo para contratos futuros en Venezuela sino también para otros países latinoamericanos, como México que hasta la fecha no autoriza la inversión extranjera (las “alianzas estratégicas”) en la exploración y producción. En la actualidad es de gran importancia hacer un seguimiento detallado de los contratos que se están gestionando.¹⁶

3. ELEMENTOS DE ANÁLISIS Y DE PROPOSICIÓN EN LA PERSPECTIVA DE NUEVAS COHERENCIAS ENTRE PETRÓLEO Y DESARROLLO

Las propuestas para reorganizar las industrias petroleras deben partir de la complejidad de los determinantes y restricciones que se imponen a esos países, interna y externamente. También deben tomar en cuenta las especificidades de esas industrias. A este respecto organismos como la OLADE habían venido recalcando esas especificidades:

Aun cuando se introduzcan esquemas de liberalización y apertura económica que lleven a una mayor participación de las fuerzas del mercado y de la iniciativa privada, hay sectores en los cuales la aplicación de estos conceptos no está unívocamente definida, planteándose un debate que tiene un importante contenido económico y político. La existencia de monopolios naturales, bienes o servicios transables y no transables y el carácter estratégico de ciertos recursos naturales generadores de renta hacen que la reforma de la economía pueda adquirir características particulares en ciertos sectores como es del caso de la energía.¹⁷

3.1. *Modernizar el Estado y también el sector privado*

Frente a las transformaciones que tienen lugar en los sectores energéticos de América Latina no tiene sentido referirse a una supuesta edad de oro estatal y de economía cerrada. El viejo modo de organización

¹⁶ Para el caso de Colombia véanse los trabajos de Carlos Guillermo Álvarez H. citados en la bibliografía. Este investigador desarrolla además el proyecto “El mercado mundial de contratación petrolera” en el Departamento de Economía de la sede Medellín de la Universidad Nacional de Colombia.

¹⁷ “El papel del Estado en el sector energético de América Latina y el Caribe”, *Revista Energética*, año 17, núm. 3, OLADE, sept.-dic., 1993.

del sector energético corresponde a economías y a Estados barridos por la crisis: economías no competitivas, industrializaciones “fuera de mercado”, muchas veces con formas autoritarias, no democráticas y clientelistas de ejercicio del poder político; con organismos y empresas estatales desviadas a menudo de su función.

El hecho de aceptar la discusión en el terreno y los temas que se han venido imponiendo estos últimos años (apertura, mercado, nuevo papel del Estado, privatización) no conduce necesariamente a los mismos análisis. Al entrar en esa discusión desde perspectivas diferentes pueden plantearse también preguntas diferentes:

—¿Acaso el Estado no ha sido administrado muchas veces al servicio de intereses privados, de clanes o de grupos? Si ello es así consecuentemente la modernización debería ir también en el sentido de una “desprivatización” del Estado.

—¿Acaso el sector energético no ha sido considerado muchas veces como un instrumento para la redistribución de rentas a sectores privados, fuera muchas veces de consideraciones realmente productivas y aun en detrimento de la productividad y de la competitividad de la economía? Las políticas de precios relativos internos son sumamente ilustrativas en este sentido.

El sector privado ha exigido del Estado un aprovisionamiento energético abundante y barato, infraestructuras energéticas y de otro tipo para ampliar el mercado interno, mientras que ese mismo sector frecuentemente no ha estado a la altura en lo que respecta a sus contribuciones fiscales, a su productividad y eficiencia. De hecho esta situación ha provocado que en varios países latinoamericanos la gestión estatal del sector energético haya debido basarse en una capacidad financiera externa y que el sector energético público haya sido responsable de una parte significativa del endeudamiento externo. Cuando los recursos externos se agotaron y las reformas fiscales encontraron numerosas dificultades para ser elaboradas y llevadas a la práctica la gestión estatal entró en crisis.¹⁸

En ese contexto de crisis del Estado y de sus organizaciones, las conquistas respecto a la propiedad de los recursos naturales y la soberanía tienden a ser cuestionadas. Puede ser útil recordar que no hace mucho tiempo los países industrializados importadores de petróleo fueron los

¹⁸ Sobre éstos y otros temas relacionados con el papel del Estado en el sector y la política energética es útil referirse a las reflexiones y trabajos de Sánchez Alvabera F. (1994a) y (1994b).

primeros en proclamar su soberanía frente a la acción de la OPEP y que sus Estados estuvieron en el origen de varias medidas para afrontar el alza de los precios, incluido el apoyo a sus empresas nacionales petroleras, a la búsqueda de recursos y tecnologías nuevas y a los esfuerzos de investigación y desarrollo para encontrar sustitutos al petróleo de la OPEP.¹⁹

3.2. *Petróleo y desarrollo: política industrial versus política rentista*

En algunos casos de países productores de petróleo el desarrollo de sus economías se ha visto afectado por la manera como han utilizado ingresos captados por el hecho de ser propietarios de recursos petroleros pero que no corresponden a un esfuerzo productivo interno. Las instituciones y organizaciones, como las EPP, que han acompañado ese tipo de desarrollo se impregnaron de una cultura rentista que ahora resulta obsoleta para enfrentar las duras realidades industriales y tecnológicas de la competencia en la escena petrolera internacional.

En ese sentido es preciso reflexionar sobre una nueva consistencia del desarrollo de los países productores de petróleo que rompa con concepciones puramente rentistas y pongan en el centro de la estrategia económica los imperativos de la diversificación.²⁰ El análisis crítico de la experiencia de México que pasó de la economía petrolizada de 1978-1981 a una estructura más diversificada de su comercio exterior, en un contexto de apertura económica y liberalización, puede

¹⁹ Véase Finon D. [1994].

²⁰ La discusión en torno a este punto es sobre todo válida en el caso de Venezuela, pero está presente también, en mayor o menor medida, en Ecuador y Colombia. Puede decirse que en el primero existe unanimidad respecto al papel del petróleo y a los límites de la diversificación. Como muestra: "El petróleo es para Venezuela la vía más expedita de especialización ventajosa. Es el sector más competitivo con que cuenta el país. Explotarlo al máximo es no sólo conveniente económicamente, sino también indispensable en una estrategia de apertura" (M. I. Purroy, "Plan Petrolero 1993-2002", *sic*, noviembre, 1992. Desde la dirección de PDVSA: "nuestra más importante ventaja para la integración competitiva en la economía global se origina en los sectores energéticamente intensivos como el aluminio, el acero, las cerámicas, el cemento y, los más importantes, petróleo, gas y petroquímicos" (Luis E. Giusti, "Venezuelan petroleum strategy: global integration", *Revue de l'Energie*, núm. 451, París, julio-agosto de 1993. Desde el medio universitario: "El resto de las sociedades [latinoamericanas] ha tenido que incrementar sus productividades internas para honrar la deuda; Venezuela en cambio, deberá producir más petróleo para hacerlo (...). Parece evidente que la salida venezolana se dará una vez más a partir del petróleo", Mora J., Padrón A., Rojas A. [1994].

ser útil; sobre todo ahora con la perspectiva que proporciona la crisis de fines de 1994.

Un tema importante es investigar si la reorganización de las industrias petroleras puede contribuir también a una diversificación y modernización:

- de la estructura productiva interna (tanto desde el punto de vista industrial como de los nuevos servicios);
- de las tecnologías utilizadas;
- del comercio exterior que incluya productos con un mayor valor agregado.

La diversificación no significa el abandono de la industria petrolera (fuente de divisas, fuente de energía, materia prima industrial); pero es preciso tener claridad sobre el lugar y perspectivas del petróleo en la actual economía global, tanto desde el punto de vista industrial como tecnológico.

3.3. Un nuevo marco económico e institucional para el desarrollo de las EPP

El hecho de no abandonar la industria petrolera no significa, sin embargo, resignarse a permanecer encerrados en la trampa del petróleo y de la renta. En países como Venezuela el desafío ha sido planteado en los siguientes términos: cómo hacer compatible, por un lado, el hecho de que “El petróleo permanecerá todavía como el motor esencial de la economía” y, por el otro, que “La sociedad debe admitir que ya no somos un país rentista”.²¹ ¿Son totalmente incompatibles esas dos expresiones? En esa compatibilidad o incompatibilidad se sitúa precisamente la discusión de una política industrial *versus* una política puramente rentista y de la construcción de un nuevo marco económico e institucional que permita un nuevo desarrollo de las EPP. Esa tarea parece presentarse con mayor urgencia para Venezuela, pero México no es ajeno a esa problemática y Colombia se verá probablemente confrontada a ella en un futuro cercano.

²¹ Ambas expresiones son de Raafel Caldera, presidente de Venezuela, declaraciones al periódico *Le Monde*, París, 2 de febrero de 1994.

²² A este respecto O. Bomsel [1994] expresa un punto de vista radical: “Las estructuras estatales que resultan de la economía política de la renta en los países mineros del tercer mundo no son compatibles con el desarrollo de empresas capitalistas.”

Obviamente lo anterior implica la reestructuración o desmantelamiento del marco institucional del “desarrollo petrolero rentista”²² y del que acompañó a la industrialización “fuera del mercado”. La tarea es vasta e implica, por lo menos, plantear los siguientes problemas:

—Los límites de la industria petrolera, como sector y tecnología claves, en la dinamización de las economías petroleras, tomando en cuenta el actual contexto industrial y tecnológico.

—La distinción clara entre los ingresos ligados a la propiedad y a la exportación de los recursos naturales petroleros (rentas) y los ingresos ligados a la explotación y valorización industrial de esos recursos (ganancias y otros valores agregados). Esta distinción es importante, entre otras razones, porque la renta al no corresponder a una productividad interna plantea problemas particulares de absorción y de utilización productiva, así como ciertos impactos macro-económicos y sectoriales negativos;²³

—las necesarias rupturas respecto a las concepciones y el papel de las EPP:

a) Las diferencias entre la propiedad de los recursos naturales, que debe ser reconocida y remunerada, y el capital productor público o privado debe traducirse en el nivel institucional y organizacional.²⁴ Cuando una EPP existe, sola o en coexistencia con el capital privado, debe funcionar en un marco de costos y ganancias, de contabilidad y fiscalidad transparentes, de autonomía de gestión, etcétera. No es la EPP sino el Estado, a través del gobierno y sus ministerios, el que debe administrar los recursos naturales y la utilización de la renta, así como controlar fiscalmente al sector petrolero. Estos planteamientos que parecen obvios dan lugar en la práctica a que se tensen y confundan las funciones entre ministerios y EPP, sobre todo cuando estas últimas ocupan un lugar preponderante en la definición de las políticas energéticas.

b) De orientarse en la dirección que señala el punto anterior, las EPP de los países exportadores no pueden escapar a una reorganización en profundidad. Sin embargo, la modernización de las EPP no desemboca necesariamente en la desaparición de su carácter público. Es preciso renovar la reflexión sobre el papel, el lugar y los límites de las empresas públicas en las economías contemporáneas.²⁵

²² No solamente Venezuela ha sufrido ese tipo de problemas. Lo mismo sucedió en México entre 1978 y 1982 y en Ecuador en la década de los setenta y principios de los ochenta. En Colombia se discuten ahora los “efectos de Cusiana” en la economía nacional con el inicio de la etapa de comercialización del gigantesco yacimiento del mismo nombre.

²⁴ Véanse las proposiciones de B. Mommer [1994] para el caso de Venezuela.

²⁵ Véase, por ejemplo, H. A. Simón [1991, p. 43]: “(...) reabrir la cuestión sobre cuándo se supone que las organizaciones lucrativas, no lucrativas y gubernamentales deben operar

c) Los nuevos retos estratégicos que enfrentan las EPP exigen romper con varios esquemas heredados del pasado. Uno de ellos es el de las relaciones Estado-empresa pública cuyas modalidades tienden a ser revisadas en la actualidad.²⁶

—La revalorización del mercado interno que muchas veces pasa a segundo término para las EPP, teniendo en cuenta las políticas internas de precios que les son impuestas.

La necesaria transformación de las empresas públicas petroleras, considerando los retos de la competencia internacional implica, para especialistas como S. Boussena,²⁷ la necesidad de incrementar su autonomía frente al control político, de pasar de una lógica meramente productiva a una lógica de rentabilidad, de buscar un nuevo tipo de medidas fiscales para que las EPP tengan seguridad sobre su capacidad de autofinanciamiento e inversión. Las EPP que logren esta transformación podrían cumplir mejor los objetivos propios de una empresa petrolera, así como captar tecnologías y capitales extranjeros, sin por ello poner en tela de juicio cuestiones tan fundamentales como la soberanía de sus respectivos países.

3.4. Posibilidades y realidades de la integración energética latinoamericana

Es preciso otorgar a este punto una atención privilegiada, sobre todo en la búsqueda de nuevas posibilidades de relación y cooperación entre EPP de América Latina. Más allá del discurso integracionista habitual, en esa dirección empujan las actuales realidades industriales, tecnológicas y de los mercados:

—La dinámica que se crea con la instauración del polo industrial, tecnológico y energético de América del Norte en el cual participa México y pronto probablemente otros países latinoamericanos.

—La heterogeneidad de la situación de los países latinoamericanos y del Caribe respecto a la disponibilidad de petróleo. Como se señaló arriba la situación actual no es de complementariedad, sino de extra-

bien y cuándo se requiere la competencia mercantil para disciplinar a las organizaciones en el sentido de un desempeño eficiente.”

²⁶ En este sentido es interesante estudiar el modelo de relaciones entre el Estado y STATOIL y en general la organización de la industria petrolera noruega.

²⁷ Véase, por ejemplo, S. Boussena [1994].

versión: el petróleo importado proviene en su mayor parte de países externos a la región y el que se exporta va preponderantemente a países fuera de esta misma zona;

—La heterogeneidad de las EPP de la región desde el punto de vista organizativo, industrial y tecnológico. Esta situación puede dar lugar a formas de cooperación o de asociación que permitan, incluso, mejores posiciones o relaciones de negociación y contratación frente a las compañías internacionales. Hasta ahora no parece tener gran presencia la dimensión latinoamericana en la reorganización y estrategias de las EPP de la región, aunque existen proyectos e iniciativas sobre todo por parte de Petrobras y, en menor medida, de PDVSA y Pemex.

—La posibilidad de nuevos “choques petroleros” que no pueden descartarse totalmente para un futuro más o menos cercano.²⁸ En estas circunstancias, los países consumidores de la región, como es el caso de los de América Central, enfrentarían de nuevo situaciones adversas para sus economías. En ese contexto el mantenimiento y perfeccionamiento de iniciativas como las del Pacto de San José que implica la participación de los dos grandes países petroleros de la región (México y Venezuela) adquieren una actualidad y un relieve particular.

—Las contradicciones y dificultades que para la integración energética presenta el papel preponderante que se busca dar a las fuerzas del mercado, cuando todas las experiencias históricas indican que en esos procesos la cuota de voluntarismo y de “macrodecisiones” son fundamentales.

En el plano petrolero en América Latina existen experiencias que ganarían siendo mejor conocidas y valorizadas, aunque no puede decirse que constituyan ya una corriente poderosa de cooperación e integración en el plano energético. En efecto, países latinoamericanos:

—han realizado explotaciones conjuntas de petróleo, construido conjuntamente oleoductos y gasoductos e invertido en la búsqueda de nuevos yacimientos;

—han organizado empresas conjuntas, como en Colombia y Ecuador, para buscar y explotar petróleo en la zona fronteriza;

—algunos, como Colombia y Venezuela, han estudiado posibilidades de rea-

²⁸ Véase, por ejemplo, Criqui P. [1994].

lizar exploraciones conjuntas en zonas fronterizas del Orinoco y de construir un oleoducto para exportar por el lago Maracaibo la producción colombiana del yacimiento de Caño Limón;

—han realizado inversiones conjuntas a través de sus empresas nacionales (como Petrobras e YPF en la búsqueda de petróleo en Ecuador y Colombia o el consorcio formado entre esas mismas empresas para explorar en el Golfo de México);

—han promovido algunas iniciativas que quizás abran posibilidades nuevas de integración (por ejemplo entre Venezuela, México y Colombia).

Con todo lo anterior, desde el punto de vista de la integración energética, en el campo del petróleo o en otros, el balance es pobre. Sin embargo, sería un grave error, sobre todo en el caso de un país como México, dar la espalda a las posibilidades que se pueden presentar en América Latina. Es de su interés, aunque no haya más razón que equilibrar las situaciones que deberá enfrentar en América del Norte y frente a las compañías internacionales.

CONCLUSIONES

Este trabajo ha tenido como propósito avanzar en el análisis de la reorganización de las industrias petroleras en América Latina, enfatizando las empresas públicas petroleras (EPP) y teniendo en cuenta los cambios que en las economías y en la orientación de las políticas públicas se han dado en los últimos años.

Aunque en el estudio no se detecta una correspondencia única entre las nuevas políticas públicas y la reorganización de las industrias petroleras, por ejemplo, en el sentido de una privatización total, efectivamente las EPP se han visto incitadas a actuar según nuevas lógicas y comportamientos, por razones de eficiencia y para no aislarse de los flujos comerciales, tecnológicos y financieros internacionales. En este camino las EPP encuentran dificultades para hacer frente a los retos estratégicos que se les presentan, por factores correspondientes a su historia y organización y por otros imputables al entorno económico, regulatorio e institucional en el cual se ubican.

Ante esas dificultades, indefiniciones y carencias diversas que deben enfrentar las EPP, el trabajo avanza con elementos propositivos que se sitúan en la búsqueda de nuevas coherencias entre petróleo y desa-

rollo. Éstos deben implicar cambios en la organización y comportamientos de las EPP como transformaciones en su entorno regulatorio e institucional que se procesen democráticamente.

Para futuros trabajos quedan varios temas por profundizar. Uno de ellos es ubicar mejor a las EPP dentro de la compleja red de relaciones, reglas y restricciones institucionales, tecnológicas y productivas que definen su inserción en un particular sector de actividad y en sus respectivas economías, considerando el grado de desarrollo y diversificación de éstas. Al situar así a esas empresas se podrá estudiar mejor la evolución de sus estructuras organizacionales, sus estrategias y resultados, sus respuestas a los cambios globales y sectoriales, la reproducción de sus procedimientos y características sean o no los más eficientes. Así, el objeto de estudio se desdobra para ser analizado tanto en su organización interna y en su adaptación a los cambios, como en sus relaciones con otras empresas, organizaciones, sectores, etcétera.²⁹

Ahora bien, si efectivamente aún es necesario tener en cuenta los marcos y referencias nacionales, es preciso seguir atentamente las nuevas realidades de la economía mundial y la evolución misma de las industrias petroleras. Un ejemplo: con la apertura al capital extranjero y por sus dinámicas propias las empresas petroleras latinoamericanas, sobre todo las grandes, tenderán a operar en una escala que rebase sus fronteras nacionales, tanto en actividades de exploración y producción como en otros aspectos de la industria. Esa situación necesariamente tendrá repercusiones en lo que respecta a las relaciones entre esas empresas y sus respectivos sistemas nacionales y regionales. Quedan pendientes de investigar en América Latina interesantes e importantes tareas en perspectiva.

BIBLIOGRAFÍA

- Álvarez C. G., "La contratación mundial en petróleo y el caso colombiano", *Ensayos de Economía* (Revista del Departamento de Economía de la Universidad Nacional de Colombia), núm. 7, Medellín, pp. 107-121 (1993).
- , "El mercado mundial de contratación petrolera y el contrato colombiano: elementos para renegociar", *Economía Colombiana*, núm. 246, Bogotá, enero-febrero, pp. 21-31 (1994).

²⁹ Es evidente el interés que en esta dirección tienen los trabajos de una corriente que va de R. H. Coase a Dosi, *et al.*, pasando por Chandler, Williamson, Nelson and Winter, etcétera.

- Alveal C., *Os desbravadores. A Petrobras e a construção do Brasil industrial* (Premio ANPOCS 1993), Relume Dumará - ANPOCS, Río de Janeiro 1993, 243 pp. más anexos (1993).
- Bomsel O., "The Future of Mining Countries: New Strategies or the Reestructuring of the State", UNCTAD, 7 de febrero de 1994, mimeo, p. 26 (1994).
- Bourgeois B., "Evolution des entreprises publiques pétrolières des pays exportateurs: des modèles nationaux de croissance au cycle de vie organisationnelle", próxima publicación en un libro de la UNAM (1993).
- Bourgeois B., Martín J. M., "El petróleo sustituto del petróleo: Los efectos del progreso tecnológico sobre la producción petrolera", *Desarrollo y Energía* (Revista del Instituto de Economía Energética de la Fundación Bariloche), vol. 1, núm. 2, Buenos Aires, julio, pp. 191-209 (1991).
- Boussena S., "L'adaptation des compagnies nationales au nouveau contexte pétrolier", *Economies et Sociétés*, Série Economie de l'Énergie, en, núm. 6, París, septiembre de 1994, pp. 23-47 (1994).
- Crique P., "Energy Crisis and Economic Crisis: a Long Period Perspective", *Energy Studies Review*, vol. 6, núm. 1, pp. 1-15 (1994).
- de Janvry A., Sadoulet E., Thorbecke E., "Le renouveau de l'analyse économique du développement", *Problemes Economiques*, núm. 2361, febrero, 24 pp. (1994).
- De la Vega Navarro A., "Ouverture et libéralisation de l'économie et réorganisation de l'industrie pétrolière au Mexique", *Revue de l'Énergie*, núm. 456, París febrero. En español: *Energía. Desarrollo y medio ambiente* (Revista patrocinada por el IDEE de la Fundación Bariloche y COPPE de la UF de Río de Janeiro), marzo (1994a).
- , "Dynamiques économiques des pays exportateurs et réorganisation de leurs industries pétrolières" (Elements d'analyse et de proposition), *Economies et Sociétés* (Série Énergie), París, septiembre. En español: *Desarrollo y Energía*, Buenos Aires, octubre 1994 (1994b).
- , "La politique énergétique du Mexique dans le contexte du Traité de Libre Échange de l'Amérique du Nord", material para la Sesión Intensiva sobre "Mercados Energéticos Internacionales" IEPE-ENERDATA, febrero, inédito (1994c).
- Edwards S., "Openness, Trade Liberalization, and Growth in Developing Countries", *Journal of Economic Literature*, vol. XXXI, sept., pp. 1358-1393 (1993).
- Finon D., "Understanding Swings in Energy Policy", *Energy Studies Review*, del IDEE/FB), Buenos Aires, marzo 1994 (1994).
- Kozulj R., Bravo V., *La política de desregulación petrolera argentina: Antecedentes e impactos*, Instituto de Economía Energética/Fundación Bariloche, Buenos Aires, 1993, p. 338 (1993).

- Kozulj R., "La evolución del sector petrolero argentino desde la desregulación: inversión pública y rentabilidad privada", *Desarrollo y Energía* (Revista del IDEE/FB), Buenos Aires, marzo (1994).
- López Andrés F., "Ajuste estructural y estrategias empresariales en la industria petroquímica argentina", *Desarrollo Económico*, vol. 33, núm. 132, Buenos Aires, enero-marzo, pp. 515-540 (1994).
- Mommer B., (1994a), "Integrating the Oil Industry. Fundamentals for a New Oil Policy", Conferencia en The Oxford-Venezuelan Society, 4 de marzo. En español: "Integrar la industria petrolera. Fundamentos para una nueva política", en la Revista *ISC*, Caracas, abril y en *Economía Informa*, núm. 236, México, marzo 1995.
- , "The Political Role of National Oil Companies in the Large Oil Exporting Countries: the Venezuela Case", *Economies et Sociétés, Série Economie de l'Energie*, en, núm. 6, septiembre de 1994, París, septiembre (1994b).
- Mora J., "Alliances stratégiques et partenariat: forces et faiblesses des alliances stratégiques de PDVSA", presentado en el Seminario Internacional de París sobre "L'avenir des sociétés nationales des pays exportateurs d'hydrocarbures", París, 26-27 mayo (1994).
- Mora J., Padrón A., Rojas A., "Régimen de acumulación, poder político y apertura petrolera en Venezuela" (Versión preliminar), ponencia presentada en la XI Conferencia de la Asociación de Facultades, Escuelas e Institutos de Economía de América Latina, Maracaibo, 3 al 5 de octubre (1994).
- Philip G., *Petróleo y Política en América Latina. Movimientos nacionalistas y compañías estatales*, FCE, México 1989, 539 p. (el original en inglés fue publicado por Cambridge University Press en 1982.)
- Porto A., Urbiztondo S., "Regulación Económica: un enfoque 'principal agente' de la relación entre el Estado, el regulador y la empresa regulada (con aplicaciones al caso argentino)", *Estudios de Economía* (Revista de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile), vol. 20, núm. 2, diciembre, pp. 303-327 (1993).
- Sánchez Alvabera F., "La política energética y el rol del Estado", *Energía. Desarrollo y medio ambiente*, núm. 1, marzo (revista patrocinada por COPPE de l'Universidad Federal de Río de Janeiro y por la Fundación Bariloche de Argentina) (1994a).
- , "Globalización, Estado y Regulación Energética en América Latina", Ponencia presentada en el Seminario Internacional de Regulación: Energía, Medio Ambiente y Financiamiento, DEF-FE, UNAM, México, agosto de 1994 (1994b).
- Varios autores, *O setor petrolífero argentino e brasileiro. Contextualização e comparação*, (artículos de L. Pinguelli Rosa, A. Barros de Castro, V., Bravo y otros), *Cadernos de Energia*, núm. 1, Río de Janeiro, marzo.