

El problema petrolero en México, 1992-2013. Drama y conversación pública en México¹.

Carla Medina

Desde la última década del siglo XX, la Reforma Energética se convirtió en el símbolo de la consolidación del proyecto de liberalización económica que inició en la década de 1980 y en un desafío frontal al nacionalismo petrolero mexicano. Del sexenio de Ernesto Zedillo en adelante, parecía existir un consenso entre las élites gobernantes sobre lo insostenible del modelo monopólico de explotación, distribución y comercialización petrolera y, simultáneamente, sobre la imposibilidad política de su reforma.

Mientras en el resto de los sectores económicos se impulsaba el paradigma de competencia entre los privados y reorientación de las labores del Estado hacia el arbitraje, y no hacia la rectoría, el sector energético parecía intocable. Ernesto Zedillo intentó una reforma eléctrica que no prosperó, Vicente Fox renunció siquiera a intentarlo - a pesar de haber publicitado la apertura petrolera como compromiso de campaña antes de la elección del 2000 -, y Felipe Calderón sólo logró una reforma reglamentaria que no modificó sustancialmente el esquema de operación industrial (Rousseau, 2017).

Una de las explicaciones más recurrentes a este clima de imposibilidad que rodeaba la Reforma Energética fue el peso simbólico del petróleo en la cultura política nacional. Para autores como Mauricio Tenorio y Antonio Azuela, el mito de los bienes nacionales había fundado una idea del poder popular que derivaba de la propiedad colectiva de bienes estratégicos, específicamente el petróleo, y cuya única forma de manifestación legítima era a través del Estado (Azuela, 2009; Tenorio, 2008). “Visto así, permitir la participación privada en la industria petrolera implicaba mucho más que la reconfiguración de un sector económico: era una afrenta a un repertorio de ideas asociadas a la identidad cultural y política de México” (Medina, 2018, p. 3)

A pesar de los continuos fracasos de sus antecesores, el 11 de diciembre de 2012 el presidente Enrique Peña Nieto - que llevaba poco más de una semana en el cargo - comprometió ante el diario financiero global *Financial Times*, una reforma constitucional que daría garantías al sector privado en toda la cadena de producción petrolera en México (Thomson, 2012). Para sorpresa de las audiencias nacionales e internacionales, casi exactamente un año después, el 12 de diciembre de 2013, el Congreso mexicano aprobó específicamente eso: una reforma constitucional que transformaba de fondo el modelo energético nacido de la expropiación petrolera de 1938.

Visto así, la relevancia de la Reforma Energética no se agota en las preguntas sobre la nueva forma que tomó el modelo energético y sus implicaciones económicas y de reordenamiento industrial, también detona inquietudes específicas sobre los posibles desplazamientos culturales que permitieron en 2013 lo que antes parecía imposible.

¹ Esta ponencia deriva de la tesis de maestría que realicé en el programa de sociología política del Instituto Dr. José María Luis Mora, e incluye fragmentos sustanciales de la misma, anunciados en el texto.

Las explicaciones disponibles

En la conversación académica y de divulgación ha estado presente la pregunta de qué hizo posible la reforma constitucional de 2013. Con trazo muy gordo, las respuestas pueden agruparse en tres: las económicas, las políticas y la cultural.

En la primera, hay dos vertientes: quienes se enfocan en el interés económico detrás de la reforma, y atribuyen su éxito a la presión – sistemática y añeja- del capital internacional para abrir la explotación de hidrocarburos en México a la inversión privada (Merchand, 2015; Vargas, 2015). Esta perspectiva no ayuda a explicar por qué, si lo que considera presión del capital internacional era una constante en ese y otros sectores, la apertura petrolera fue imposible antes de 2013 y luego dejó de serlo. Es decir, no hay nada en esa hipótesis que ayude a entender por qué el sector energético parecía ser excepcional.

En la otra vertiente de la explicación económica, los autores atribuyen la disposición de la élite política por abrir el mercado petrolero a la alarmante evolución negativa de los indicadores de productividad del sector– producción, reservas, eficiencia operativa de Pemex. Para ellos, el velo histórico que el simbolismo petrolero había puesto sobre la verdad técnica se hizo insostenible: por la vía de los hechos, la Reforma Energética se había ido volviendo inevitable (De la Calle, 2014; IMCO, 2013; Wood, 2013). Sin embargo, esta perspectiva no explica por qué esa verdad técnica se hizo escuchar en 2013 y no antes; por ejemplo en 1982, durante la crisis de la deuda, en la que el esquema de financiamiento operativo de Pemex jugó un papel tan relevante.

El segundo grupo de explicaciones, las que se concentran en el poder político, argumenta que la reforma constitucional fue un éxito estratégico del presidente Enrique Peña Nieto. Con la construcción del Pacto por México, logró alinear los incentivos de los actores políticos más relevantes, y convirtió al simbolismo petrolero en un insumo de negociación más sobre la mesa. Para esta perspectiva es posible pensar que, si los presidentes anteriores hubiesen diseñado la estrategia correcta, la Reforma habría sido viable, independientemente del peso simbólico del tema (Leyva, 2015; Méndez, 2015).

El valor analítico de esta explicación es innegable. La reconstrucción de las dinámicas de negociación es muy relevante para entender el resultado final, pero no es lo único que lo explica. Dada la jerarquía que se le otorga a la interacción en un episodio de negociación, la historia que dio pie a ese momento queda desdibujada, al igual que los cuestionamientos sobre por qué los grupos favorables a la apertura estaban en posiciones centrales de decisión y los adversarios en la marginalidad.

Finalmente, la tercera explicación, la cultural, se apoya en la sociología durkheimiana para explicar el fracaso de Felipe Calderón en 2008 con base en la vigencia del mito de los bienes nacionales. Para Antonio Azuela, el hecho mismo de que la campaña de comunicación gubernamental girara en torno a la necesidad de fortalecer a Pemex, confirmaba la fuerza simbólica del petróleo en la cultural política nacional de principios del siglo XXI. En parte, desde este argumento, el presidente no tuvo éxito en la apertura porque, consciente de la violación al mito que implicaba la apertura, se rehusó a nombrarla como tal (Azuela, 2009). El análisis de Azuela no aborda el caso del 2013 y, aunque apunta algunas tendencias sociopolíticas que podrían estar minando la capacidad normativa del mito petrolero, no describe esa transformación ni se aventura a sugerir qué podría estar ocupando su lugar.

En conjunto, ninguna de las explicaciones disponibles pone especial atención en la cultura para analizar la reforma de 2013 y complementar los argumentos económicos o de concentración de poder político. Esta investigación pretende hacer precisamente esa aportación.

Construir una explicación cultural

En las últimas décadas, Jeffrey Alexander ha desarrollado un “programa cultural fuerte” con el que intenta recuperar a la cultura como variable independiente en el análisis de los fenómenos sociales. La llama “sociología cultural”.

Desde mi perspectiva, este enfoque implica suscribir tres ideas; primero “que toda acción, independientemente de su carácter instrumental, reflexivo o coercitivo respecto a los entornos externos, se materializa en un horizonte emotivo y significativo” (Alexander, Jeffrey C., Smith, 2000, p. 38). Segundo, que la explicación cultural tiene que partir de una descripción densa de la vida social: “la cultura debe ser observable en la cotidianidad, en la interacción de los actores, en las formas en que ejercen la autoridad y el poder, o en las que jerarquizan y persiguen sus objetivos”(Medina, 2018, p. 15). Y, tercero, que importa el orden de observación: primero las formas culturales en su relativa autonomía, después las interacciones, las estrategias, las coyunturas (Larsen, 2014).

A estas formas culturales relativamente autónomas, Alexander les ha dado el nombre de *centros simbólicos*. Tienen implícitas coordenadas morales sobre el vicio y la virtud cívicas, establecen los criterios de inclusión y los límites de posibilidad en la interacción de los actores. En las sociedades modernas, no hay sólo un centro simbólico capaz de integrar a todo el conjunto – como en las tradicionales-, sino varios, en competencia, en posiciones dominantes o marginales (J. C. Alexander, 2000).

Por último, para Alexander la acción es performática. Es decir, entreteje la búsqueda de objetivos con los mapas de sentido que están disponibles en un momento dado. Nada es sólo instrumental, y los valores no están exentos de interés: todo se amalgama para “representar el sentido de una situación social” (J. C. Alexander, 2006, p. 32). El performance mantiene una analogía con el teatro: hay relatos preestablecidos, personajes protagónicos y antagónicos, y se administra la tensión de ciertas maneras. Su representación es dramática.

En conjunto, la propuesta de Alexander permite un abordaje analítico a la idea del petróleo en México como algo sagrado, así como la reconstrucción de los límites de posibilidad al performance cultural en un momento determinado y sus desplazamientos en el tiempo. Es decir, responder, desde la cultura, por qué en un momento la Reforma Energética era imposible y después dejó de serlo. Sin embargo, es necesaria una teoría de alcance medio para construir los momentos de observación de la discusión petrolera desde la década de 1980. Para estos efectos, propongo retomar la propuesta Joseph Gusfield sobre la Cultura de los Problemas Públicos.

A diferencia del pragmatismo cultural de Alexander, Gusfield se inclina más hacia el interaccionismo simbólico. Para él, los problemas públicos son construcciones culturales que no requieren de experiencias vitales por parte de los individuos para existir: se sabe que *algo* es problemático, y también se sabe por qué y quién debe resolverlo. Pero esa construcción no es deliberada sino el resultado siempre temporal de una arena de disputa.

La *estructura de los problemas públicos* es ese espacio en el que se distribuye la responsabilidad sobre lo que *puede* transformarse, en términos cognitivos, y lo que *debe* resolverse, en términos morales. En esa estructura, la responsabilidad toma tres formas: la propiedad del problema – “quién tiene autoridad para decir cómo son las cosas”-, la responsabilidad causal – “¿cómo algo es posible?” - y la responsabilidad política – “¿quién debe resolverlo?”(Gusfield, 2014, pp. 80–81). No todos los participantes en esa contienda tienen el mismo peso relativo, pero las asimetrías de poder no necesariamente se traducen linealmente en influencia. Lo que tiene mayor jerarquía analítica es la retórica, la representación pública de un drama que habla no sólo de un tema singular, sino de la generalidad.

Para compaginar propuestas de *performance cultural* de Alexander y de *drama público* de Gusfield, propongo la idea de *representación pública*, que me permitirá delimitar los momentos de observación empírica y guiarla con los conceptos de centro simbólico y estructura de los problemas públicos de los que hablé arriba.

Así, la entiendo como “un proceso de interacción pública, delimitado en el tiempo, en el que los actores se disputan la estructura de un problema público – en este caso el petrolero-, y, para hacerlo, echan mano de formas culturales que considera legítimas, en los marcos de posibilidad que estas mismas establecen. Está articulada de manera análoga al teatro – con llamados, actos y pautas dramáticas -, y tiene implícita una conversación en la que son visibles las formas dominantes de organizar el conocimiento y orientar el juicio moral. Vistas con cierta distancia, pueden ofrecer una fotografía del sentido común vigente en un momento determinado y dar pistas sobre algo más que el tema de la pueta en escena” (Medina, 2018, p. 22 y 23).

Los momentos de observación y las fuentes

La industria petrolera ha tenido dos reformas legales y una constitucional desde la década de 1980. Las legales fueron en 1992 y 2008, la constitucional en 2013. La expectativa es que la observación de las representaciones públicas en los extremos del periodo sea suficiente para identificar desplazamientos en los centros simbólicos y cambios en la estructura del problema petrolero.

La principal fuente de información será la opinión publicada, a la que, en conjunto, aquí llamo *conversación pública*, y cuyo seguimiento iniciará a partir de un evento inaugural que puede, o no, estar directamente vinculado con la discusión de la reforma, y terminará el día de publicación de ésta en el Diario Oficial de la Federación. La selección de las piezas de opinión sigue tres criterios: estar publicada en periódicos que representen los extremos del sistema de medios en el momento de observación – La Jornada y El Universal en 1992, más Reforma en 2013 - , estar firmadas por un autor, es decir, no pertenecer al medio, y tener argumentos relevantes sobre el problema petrolero.

Como fuentes complementarias, utilizo las primeras planas de los medios ya seleccionados durante todo el periodo de la representación pública, las exposiciones de motivos y consideraciones de los documentos oficiales del proceso legislativo y las campañas de comunicación masiva, cuando estén disponibles.

En las páginas siguientes incluyo, textualmente, la reconstrucción de las representaciones públicas en ambos momentos de observación – 1992 y 2013- que realicé en la tesis de grado y las principales conclusiones de la comparación entre ambas. Por razones de

espacio, no incluyo la descripción de las interacciones entre la conversación pública y el horizonte fáctico de los dos momentos, ni los detalles de la observación empírica.

1992- Petróleo en el drenaje

El 23 de abril de 1992, el periódico *La Jornada* publicó una crónica de los periodistas Roberto Zamarripa, Ricardo Alemán y Raúl Llanos que empezaba así:

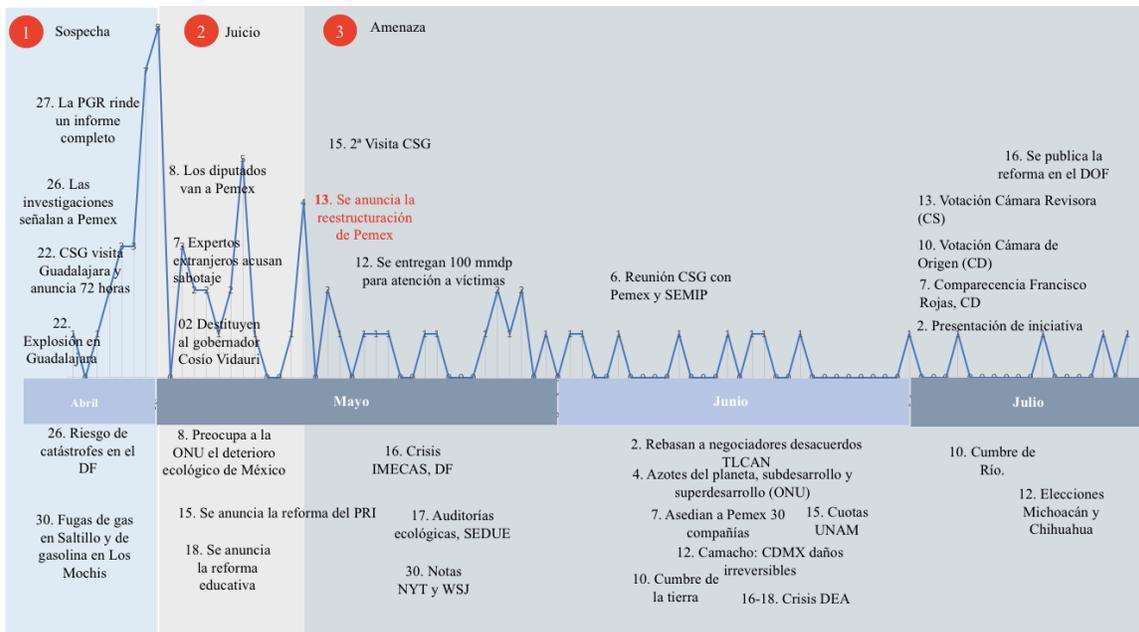
“Por debajo de la tierra, una sustancia de la que nadie se hace responsable corre por Guadalajara incontrolable; esta mañana tras un solo golpe, sonoro, estruendoso, abrió ocho y doce kilómetros de asfalto; partió por la mitad las avenidas del sureste; se tragó los camellones; levantó de cuajo árboles y postes, llevó al aire, en fracción de segundos, casas, autos y camiones. Pero, sobre todo, provocó muerte” (Zamarripa, Alemán, y Llanos, 1992).

A pesar de las insistentes dudas sobre la credibilidad de las cifras, los medios transmitieron un saldo de más de 200 muertos, 800 heridos y 3,000 damnificados (Redacción, 1992). En las semanas siguientes, la explosión de Guadalajara sería comparada por varios editorialistas con San Juanico², con el temblor de 1985 en la Ciudad de México, o con Chernobyl – el accidente en la planta nuclear en la URSS durante 1986. En los dos últimos casos para ejemplificar no sólo la dimensión de las consecuencias, sino también la negligencia en la respuesta gubernamental, el papel de la tragedia en la activación política de la sociedad civil y, la decadencia del sistema político en su conjunto.

La siguiente figura muestra la evolución de los hechos en la parte superior – del 22 de abril hasta el 16 de julio- y los temas más relevantes de la agenda política nacional en la parte inferior. Los momentos están colocados en segmentos mensuales y acompañados por un número que corresponde al día del mes en que fueron publicados en los medios impresos. También se muestran dos cosas más. Primero, una gráfica con el número de piezas seleccionadas para dar una aproximación al ritmo de la conversación, y, segundo, la segmentación de la representación por actos, que, como describí en el capítulo metodológico, permite identificar los bloques temáticos de la representación.

² El 19 de noviembre de 1984 explotó una planta de Pemex en el Estado de México con un saldo de alrededor de 500 muertos y miles de heridos y damnificados. Véase (Barreira, 2017)

Figura 1
Representación pública del problema petrolero en 1992



Elaboración propia con base en la revisión de prensa y el análisis de 82 piezas de opinión de los periódicos El Universal y La Jornada

El primer acto, al que llamo *sospecha*, inició el 22 de abril y terminó con el informe de la Procuraduría General de la República (PGR). El mismo día que estalló la crisis, el presidente Salinas llegó a Guadalajara – en contraste, se dijo, con la actitud distante y desentendida del presidente De la Madrid en 1985 - y anunció un periodo de 72 horas para que la PGR emitiera un informe. En las primeras horas circuló el rumor de que la responsabilidad era de empresas locales y sus desechos ilegales, pero para el día 26 la participación de Pemex en los eventos se hizo cada vez más clara y se confirmó con el informe del procurador, Ignacio Morales Lechuga, el 27 de abril, cuyo contenido describiré con un poco más de detalle en el siguiente apartado.

El segundo acto giró alrededor del *juicio*, y transitó entre el informe de la PGR y el 13 de mayo, el día que Salinas anunció la reforma legal a Pemex. Durante todo el periodo, la lógica de castigo y restitución del daño condujo los eventos: se destituyó al gobernador Cosío Vidaurri y se nombró un sustituto, se giraron órdenes de aprehensión para funcionarios menores en Pemex y en el gobierno municipal, se transfirieron fondos para la atención de las víctimas, se dio un primer momento de interlocución directa entre legisladores y la dirección de Pemex (en las oficinas de éste último) y se administraron las especulaciones -nacionales e internacionales- sobre la paraestatal.

Finalmente, el tercer acto, que titulo *amenaza*, duró del 13 de mayo hasta el 16 de julio, y se concentró en la elaboración de la iniciativa de reforma de Pemex y la interacción entre los actores políticos involucrados. El 15 de mayo Salinas hizo una segunda visita a

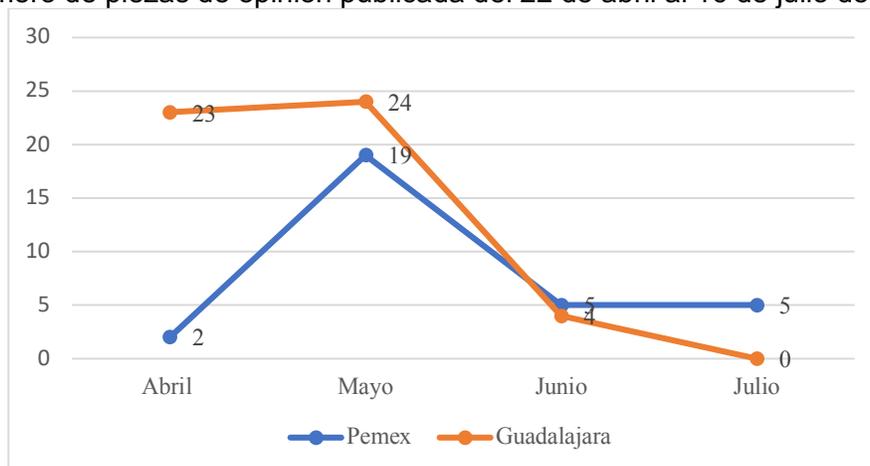
Guadalajara, que se concentró en la interlocución directa con las víctimas. En junio hubo un momento político de relevancia, ya orientado hacia la discusión de una posible reforma: la reunión del presidente con Pemex, su sindicato y la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMIP), el 6 de junio.

A principio de julio, el día 2, se presentó formalmente la iniciativa de Ley Orgánica de Pemex ante el Congreso de la Unión, que se votó ocho días después en el pleno de la Cámara de Diputados, el día 10, y tres días después en el Senado. El día 8, el director de Pemex, Francisco Rojas, fue a la Cámara de Diputados para explicar la iniciativa e insistir en que nada en ella favorecía la privatización de Pemex. La minuta aprobada se turnó al Ejecutivo y se publicó en el DOF el día 16 de julio de 1992, sólo catorce días naturales después de haberse sometido ante el Congreso por primera vez. Ahí doy por terminada la representación del problema petrolero en este momento de observación.

Es importante no perder de vista que la negociación del TLCAN estuvo muy activa en la agenda nacional durante todo el periodo. En particular, es el momento en el que está en el aire la decisión de sacar o no al sector energético de la negociación, cosa que finalmente sucedió, pero en el camino hubo múltiples declaraciones de actores industriales y gubernamentales en Estados Unidos a favor de la apertura del sector petrolero. Además, la relación con Estados Unidos tuvo varios momentos de tensión asociados a las operaciones de la *Drug Enforcement Administration* (DEA) en territorio mexicano, que violaron abiertamente la soberanía nacional, y una resolución de la Suprema Corte de Justicia norteamericana que avaló las políticas de secuestro extraterritorial en caso de combate al narcotráfico. Como puede imaginarse, las reacciones nacionales a estos eventos fueron particularmente álgidas.

En la siguiente gráfica puede verse cómo el centro de atención de los primeros dos actos fue la explosión de Guadalajara, aun y cuando Pemex estuvo presente desde el principio de la conversación. El foco se deslizó después del anuncio presidencial sobre la reforma de Petróleos Mexicanos, el 13 de mayo de 1992. A partir de ese momento, dos tendencias empezaron a coincidir: se redujo sustancialmente el universo de piezas de opinión y se fue concentrando específicamente en Pemex, en su diagnóstico y en las alternativas para la solución de sus problemas.

Gráfica 1.
Número de piezas de opinión publicada del 22 de abril al 16 de julio de 1992



Elaboración propia con base en el análisis de 82 piezas de opinión de los periódicos El Universal y La Jornada

Como es comprensible, el grueso de la atención estuvo puesto en el seguimiento de las explosiones, los responsables y el cuidado a las víctimas. Pero, dada la centralidad de la empresa paraestatal en los eventos del 22 de abril, es muy frecuente que las explicaciones de la tragedia se traslapen con las de por qué Pemex operaba como lo hacía. De esta manera, la empresa tuvo dos jerarquías en las piezas de opinión de este periodo: o era instrumental a la explicación de la tragedia, o era el centro del análisis.

Visto en conjunto, las explosiones de Guadalajara detonaron una dramatización sobre el sistema político en su totalidad: los funcionarios, los partidos, el presidente, los poderes legislativos y judicial, el federalismo, el sector privado y la sociedad civil. A partir del anuncio de Salinas sobre la reforma legal a Pemex, emergió la representación particular del problema petrolero, pero no puede verse de forma completamente independiente. Pemex era el habilitador de ese sistema sometido a juicio y también su representante.

Los centros simbólicos y el problema petrolero en 1992

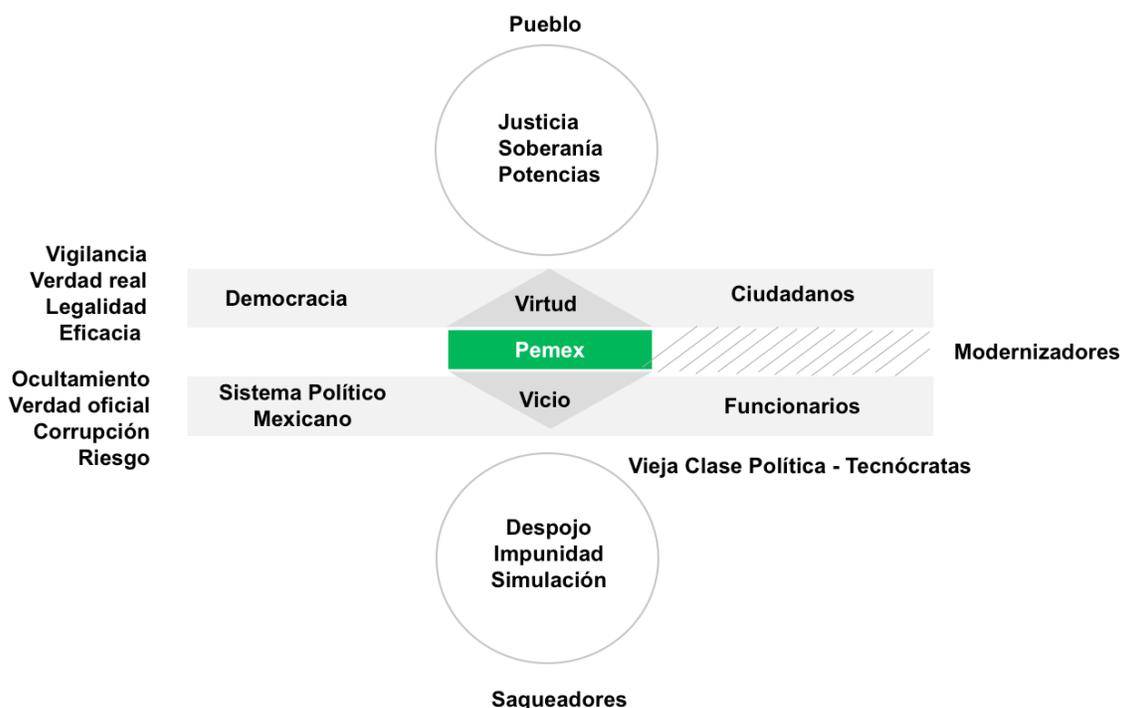
La representación pública de 1992 no tuvo llamados. En la agenda pública del salinismo, siempre saturada, nada parecía anticipar una dramatización del problema petrolero como la que sucedió. Las explosiones de Guadalajara inauguraron de golpe el primer acto, pusieron al sistema político mexicano en el centro del escenario, y no dieron tiempo a los actores para preparar la interacción antes de su inicio. Durante los casi tres meses que duró la conversación, los autores hicieron uso de su sentido común para ofrecer explicaciones e intentar persuadir a las audiencias sobre sus diagnósticos y los cursos de acción legítimos y posibles. Es ahí donde se hacen visibles las categorías analíticas de Alexander y Gusfield.

Cuando se piensa en el salinismo como un sexenio revolucionario, es fácil asumir que los eventos de su administración tenían la intención de hacer de México otro país. Abrir las fronteras al mundo, reorientar al Estado, enfrentarse al viejo PRI, abrir espacios negociados con la creciente pluralidad política nacional. La sorpresa viene cuando la representación de 1992 transmite una aspiración nostálgica, no transgresora, reivindicativa, no revolucionaria.

La figura 2 ofrece un esquema de los centros simbólicos alrededor de los cuales se organizó la representación pública del problema petrolero en 1992. Las dicotomías de las que habla Alexander son, efectivamente, señas de una cartografía más amplia en la que se ordena la información y se identifica la situación social de los participantes. La narración es como sigue. En el centro está lo más importante: Pemex, que es, simultáneamente, el vicio y la virtud de México. Es así porque Pemex es México. Si lo adjetivan la corrupción y el ocultamiento, o la legalidad y la eficiencia, eso califica al país entero y no sólo a la empresa.

Figura 2.

Centros simbólicos en la representación del problema petrolero, 1992



Elaboración propia

Ahora, en los extremos de la dicotomía está una relación de identificación muy vieja: el pueblo, donde radica la propiedad legítima, la posibilidad de la soberanía, la justicia y las potencialidades de México, y, del otro lado, los saqueadores, que, a través de la simulación, despojan al pueblo de lo que le pertenece y salen impunes. Los funcionarios son los principales responsables de la captura— ya sean de la vieja clase política o de la reciente tecnocracia— y lo hacen para sostener un sistema político decadente, en donde el ocultamiento, la corrupción y una maltrecha verdad oficial ponen al país en riesgo permanente.

En dirección contraria, en la ruta de retorno a la virtud, están los ciudadanos y su lucha por la democracia. Importa notar que los ciudadanos y el pueblo son categorías distintas. Los ciudadanos articulan el cambio, pero no son receptores de la propiedad. Los dueños son pueblo, y ahí no está depositada la acción, sino la esencia.

La democracia, que a primera vista parece un paso político evolutivo, está inserta en una narración que la transforma en un vehículo del retorno a las metas del nacionalismo. Se aspira a una democracia de ciudadanos – en los que también están los empresarios—, que compitan entre sí para vigilarse, para garantizar la eficacia y sustituir la verdad oficial por una verdad real sostenida en la ley. Hasta ahí, el discurso liberal no tiene mella, pero el objetivo último de esa transformación es regresarle al pueblo lo que le pertenece. Los ciudadanos debían limpiar todo lo sucio para proteger la propiedad nacional y a sus legítimos dueños. Construir un régimen de legalidad para expulsar a los usurpadores. Vigilarse mutuamente para que la Nación pueda ser lo que estaba llamada a ser.

Uno de los puntos más interesantes de la representación es la categoría de modernizadores. Como se ve en la figura, tiene canales muy fluidos tanto con la de

funcionarios, como con la de ciudadanos. Los modernizadores están cerca de la pluralidad – política y económica -, la ley, las instituciones y la rendición de cuentas. Todo esto era indispensable para cualquier proyecto de liberalización. Pero necesitaban ser políticamente diestros en la operación del sistema. Salinas, con su “reforma a la Revolución”, era una especie de modernizador autoritario. Un presidente poderoso, arbitrario, promotor selectivo de la pluralidad, que se obligaba a acuerdos internacionales de garantía de seguridad jurídica mientras nombraba y removía gobernadores sin mediación legal. Era el símbolo de una tensión cognitiva constante pero empática con su contexto. Dados los términos de la representación pública en 1992, el presidente parecía ser producto y agente de la actualización de una vieja forma cultural de jerarquizar las prioridades. No se iba a desprender de la Nación, pero iba a interpretar sus necesidades de otra manera.

Ahora, si bien es cierto que Pemex y México eran simbólicamente equiparables, y que la empresa era representante y habilitador del sistema político, también lo es que había una formulación específica del problema petrolero. Las explosiones de Guadalajara habían transmitido, con mucha fuerza, el mensaje de que la empresa paraestatal era ineficiente hasta niveles criminales. Había urgencia por mitigar la incertidumbre, por hacer que Petróleos Mexicanos minimizara sus riesgos industriales, resarciera los daños y dejara de ser una amenaza. Por paliar la posibilidad de que el país entero estuviera sobre una bomba. La pregunta interesante es cómo se estructuró la cadena de responsabilidad de ese problema en la cartografía más amplia de los centros simbólicos que vimos arriba.

Figura 3.
Estructura del problema petrolero, 1992



Elaboración propia

Para Gusfield, la estructura de los problemas públicos es una arena de disputa en la que participantes, con distinto nivel de influencia, pretenden imponer una versión de lo problemático y eliminar las alternativas (Gusfield, 2014, p. 74). En esta arena, influye más

quien tiene más poder y autoridad en un tema particular. En el México de 1992, era muy difícil argumentar que el presidente no era el participante con más autoridad y poder relativo en el sistema. Como vimos en la representación pública, a través de la PGR, de la dirección de Pemex, de su representación ante los medios y su interacción con los actores políticos – entre ellos el sindicato -, Salinas puso a la eficacia en el centro del diagnóstico. Y, sin embargo, me parece que, en la categoría de propiedad del problema, Pemex seguía siendo el titular. No como burocracia, sino como contorno de la discusión. Si alguien hablaba de petróleo, aunque fuera el presidente, tenía que circunscribirse a Pemex y jugar estratégicamente en los espacios que dejaba su igualación simbólica con México.

La eficacia es un criterio de evaluación instrumental. Es decir, mide qué tan buena es una organización para lograr sus objetivos. En la representación pública de 1992, pareciera una meta técnica incontrovertible, pero nunca es aséptica, está orientada siempre por una visión política: la naturaleza de los objetivos y la fuente de su definición. En la arena de competencia por la propiedad del problema, el presidente Salinas usó los recursos que tenía disponibles, entre ellos los de la estructura narrativa del nacionalismo, para aprovechar la crisis de Guadalajara como ejemplo de los riesgos del desvío.

La responsabilidad causal de la ineficacia operativa de Pemex quedó muy clara en la representación, y el presidente la reafirmaba implícitamente. El sistema político – el presidente diría que la vieja clase política, y otros hablarían de la tecnocracia- había capturado a la empresa, como había capturado a México, y lo había vuelto un vehículo del despojo. La cartografía general decía que había que regresarle el petróleo a su legítimo dueño, el pueblo mexicano, y el presidente puso sobre la mesa la idea de que la única manera de hacerlo era una reforma legal para su modernización. La discusión sobre la reforma 1992 compartía la misma tensión cognitiva que sostenía a los modernizadores en general. Era una reforma que simulaba la competencia dentro de un monopolio, que copiaba la estructura de una empresa privada y la imponía sobre una empresa pública, que creaba una nueva verdad oficial en la que esa interpretación de la eficacia era una conjura contra la privatización.

Tanto la cartografía de los centros simbólicos como la estructura del problema petrolero de 1992 tenían clausurada la posibilidad de la participación del sector privado. Más aun, la vigencia de la idea de los bienes nacionales era central para orientar la situación social de los participantes, para saber si se estaba del lado del sistema o de la democracia, si había riesgo de ser asociado con el saqueo, y de cuáles eran las rutas legítimas para la regeneración moral. La idea de la eficacia y la modernización eran inseparables de este contexto: ser capaz de actualizar las mejores potencias de México implicaba cierto tipo de obediencia cultural, y Salinas parecía saberlo muy bien

2013- Otro país

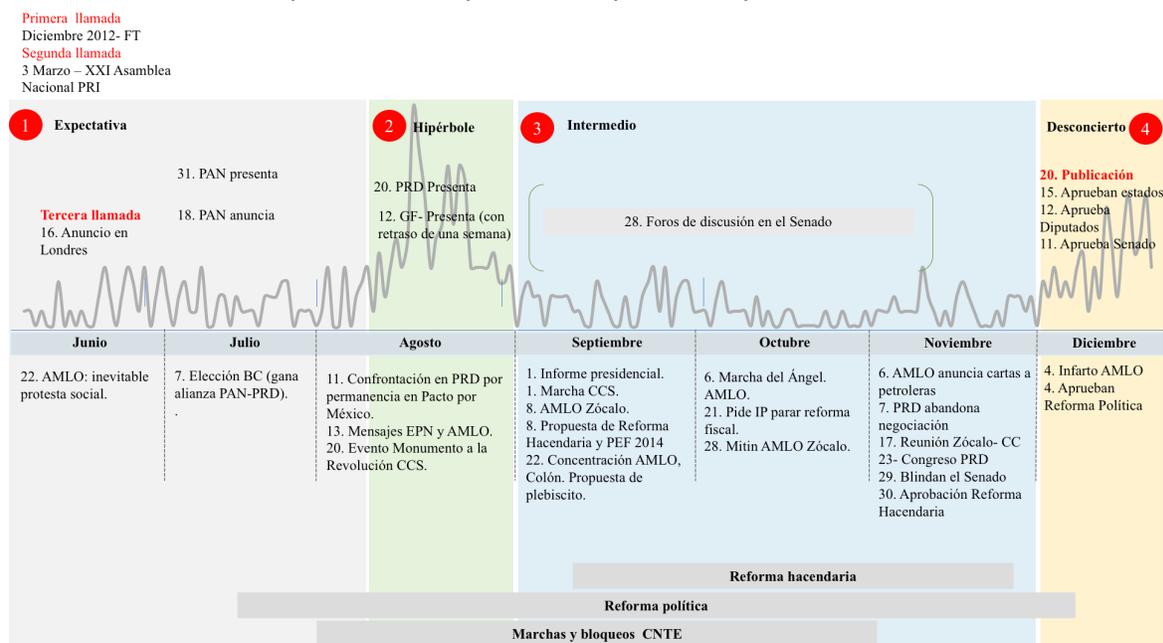
A diferencia de la reforma de 1992, que formó parte de la respuesta presidencial a la explosión de Guadalajara, la de 2013 fue producto de una intención manifiesta del Gobierno Federal. Con meses de anticipación se diseñó el contenido de la iniciativa, la campaña para su comunicación y algunas de las negociaciones políticas para su aprobación. El resultado final fue muy distinto a la intención original y varias de las decisiones gubernamentales probaron ser erróneas, pero lo que quiero acentuar es la diferencia coyuntural de la puesta en escena en ambos momentos. En 2013, el gobierno quería abrir la industria petrolera a la inversión privada y lo dijo abiertamente, en 1992, el presidente aprovechó la crisis de

Guadalajara para disminuir los costos políticos de la reforma a Pemex. Hubo dos consecuencias de esto. La primera tiene que ver con el control de la agenda. En 1992 el presidente parece retomarlo a partir del anuncio de la reforma, mientras que en el 2013 lo mantiene de principio a fin de la representación. La segunda es la distribución de la tensión en la conversación. En 1992 el grueso de la reflexión de los autores sobre el problema petrolero tuvo lugar después de la explosión de Guadalajara y fue decreciendo hasta volverse marginal durante la discusión legislativa de la reforma. En 2013 la conversación estuvo definida por las expectativas sobre la reforma legal. En el primer momento el Poder Legislativo fue marginal en la representación, en el segundo, determinante.

En la siguiente figura (Figura 3) hago una reconstrucción temporal de la representación pública sobre el problema petrolero en 2013 y sus principales puntos de inflexión. La línea está segmentada en meses. En la parte superior hay dos tipos de información: las fechas de evolución formal del tema legislativo y una gráfica del número de piezas de opinión sobre el tema que yo seleccioné durante la revisión de fuentes. No son todas, sino las que me parecieron pertinentes, según los criterios metodológicos descritos en el capítulo II. Como en el momento 1992, las gráficas no se presentan como un análisis cuantitativo, sino como un recurso para dimensionar el ritmo e intensidad de la opinión sobre el tema. Para tratar de recrear un ambiente.

En la parte inferior de la gráfica está el registro de otros eventos, declaraciones o procesos políticos de la agenda nacional que formaron parte relevante de la representación: las movilizaciones en contra del proyecto del Gobierno Federal, la discusión de otras reformas, declaraciones que se retomaron de forma persistente en los medios, o el periodo de movilizaciones contra la reforma educativa que alimentó las expectativas de reacción popular de quienes opinaban sobre el tema.

Figura 3
Representación pública del problema petrolero, 2013



Elaboración propia con base en el análisis de 434 piezas de opinión y la revisión de la primera plana diaria de los tres periódicos que se tomaron como fuente: *El Universal*, *La Jornada* y *Reforma*

Con base en esta mirada panorámica, propongo organizar la representación en tres *llamadas* y tres *actos*, con un *intermedio*, que también se pueden identificar en el mismo gráfico. El primer acto es la *expectativa*, que inició con el anuncio del 16 de junio y terminó con la presentación de la iniciativa del Gobierno Federal, el 12 de agosto. Entre esos dos extremos están la elección a gobernador de Baja California -que se convirtió en un dique para la operación de la mesa del Pacto, hasta que los partidos llegaran a un acuerdo sobre la limpieza de la elección y los resultados-, el anuncio del PAN sobre la presentación de su propia propuesta de Reforma Energética, y, finalmente, su envío al Congreso el 31 de julio.

El segundo acto es la *hipérbole*, que duró casi veinte días. Inició con la presentación de la propuesta del Gobierno Federal, el 12 de agosto, y terminó con el primer informe de gobierno, el 1 de septiembre. Ahí entró al aire la campaña masiva de comunicación del gobierno, el PRD presentó su iniciativa de reforma, el día 20, y se hicieron más patentes los conflictos al interior del partido de izquierda.

El tercer momento, que llamo *intermedio*, está definido por la relativa pausa en el proceso legislativo – sólo están en marcha los foros de discusión en el Senado-, y por el dominio de la agenda mediática por parte de las reformas hacendaria y política, y las movilizaciones de la Coordinadora Nacional de Trabajadores de la Educación (CNTE) en la Ciudad de México. Es, paradójicamente, el periodo donde hubo mayor movilización popular – de Cuauhtémoc Cárdenas y AMLO -, y menor conversación sobre el tema en la opinión publicada. Este momento terminó el 30 de noviembre, con la aprobación de la Reforma Hacendaria.

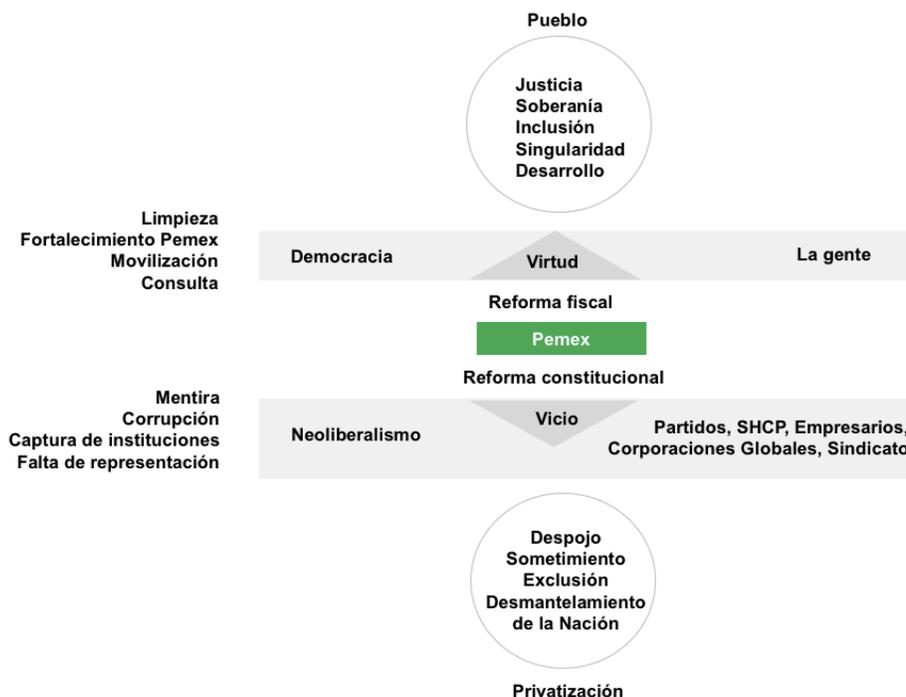
Ahí empezó el tercer acto, y último: el *desconcierto*. En un periodo de tiempo relativamente corto se concentraron puntos muy importantes de evolución en el proceso legislativo. El 4 de diciembre se votó la Reforma Política - cuya aprobación había condicionado la discusión de la Reforma Energética en el esquema de negociación triangular del Pacto -, ese mismo día AMLO sufrió un infarto y se debilitaron notablemente los esfuerzos del Movimiento de Regeneración Nacional (MORENA) por sostener la movilización en las calles. El 11 de diciembre el Senado aprobó la reforma constitucional, al día siguiente la Cámara de Diputados hizo lo mismo – sin discusión de por medio – y se envió a los estados para buscar la aprobación de 17 de sus congresos. Eso sucedió en un periodo de tres días y la reforma se publicó en el DOF el 20 de diciembre.

Los centros simbólicos y el problema petrolero en 2013

Lo más relevante de la representación de 2013 es que la estructura narrativa dominante en el trasfondo de la interacción es diferente de la de 1992. Aunque comparte algunas sensibilidades límite con sus adversarios– como rehuir al término privatización o negarse a aceptar que la apertura implique cuestionar la propiedad del Estado sobre los recursos- el relato de la apertura es, simplemente, una forma distinta de organizar la información y explicar las cosas.

En 2013, la cartografía de centros simbólicos de los adversarios de la apertura era una evolución natural de la de 1992. Como puede verse en la siguiente figura (Figura 5), es la misma estructura narrativa, a la que se suma el aprendizaje histórico de los últimos veinte años.

Figura 4
Centro simbólico del relato nacionalista en 2013

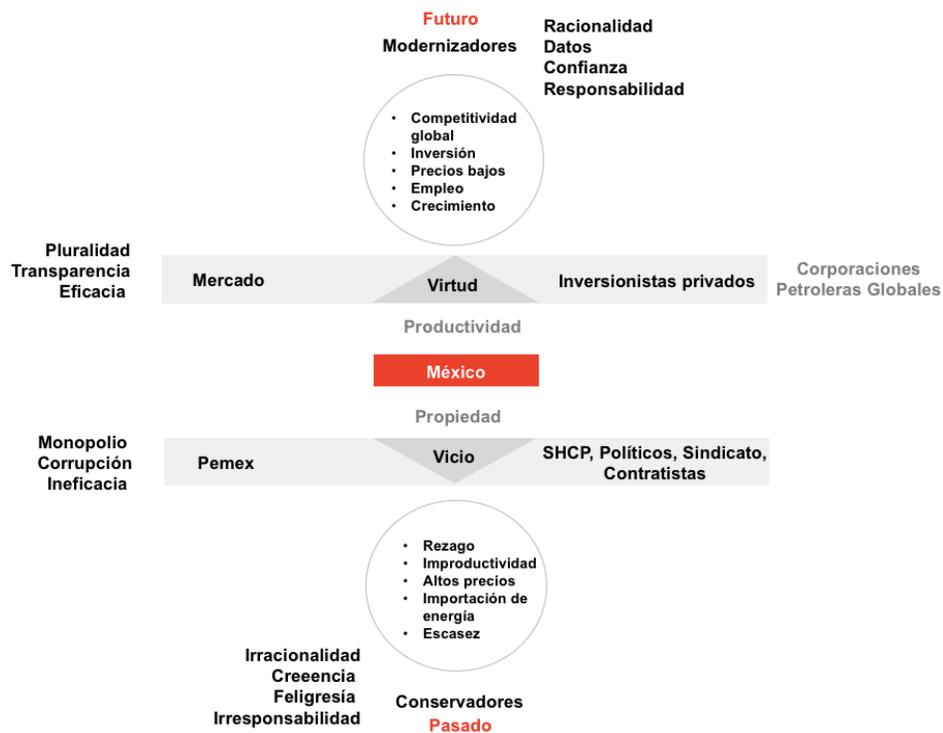


Elaboración propia

La explicación de fondo persiste, aunque haya cambiado la configuración de los participantes. La metonimia entre México y Pemex se sostiene, y las vejaciones que sufre Pemex son las que sufre México. La propiedad legítima es del pueblo, pero ahora está capturada por más actores – entre ellos notoriamente el Sindicato de Pemex- y la única respuesta legítima es también política: que la gente recupere la empresa haciendo valer sus derechos democráticos. Que se limpie de corrupción, que se detenga el saqueo y que su riqueza se destine a propósitos sociales legítimos. La amenaza de la reforma constitucional implica mucho más que la atracción de inversiones es el desmantelamiento de la Nación que se formó en 1917 y el regreso a México de actores políticos globales – las corporaciones petroleras- que representan una seria amenaza para el futuro del país.

Por su parte, el relato que justifica la reforma constitucional describe otro mundo (Figura 5). Aquí enumero cinco características de contraste. Primero, es incompatible con la estructura narrativa nacionalista. Es decir, las posturas no dialogan entre sí, ni interpelan a los mismos actores. Los adversarios de la apertura tienen una cartografía política, sus promotores una macroeconómica. Eso explica el recuerdo de los columnistas de la experiencia de 2008 sobre la futilidad del esfuerzo por persuadir al contrario y su negativa a intentarlo seriamente en 2013. En las representaciones de 1992 y 2013, se sostiene la idea de que las potencialidades de México dependen del petróleo, pero el trazo de esas potencias es incompatible en uno y otro caso: para el nacionalista, tiene que ver principalmente con un relato de justicia e inclusión, basado en la singularidad y la autonomía para enfrentar las acechanzas del mundo; para el aperturismo esas potencias son, sobre todo, globales, y dependen no de diferenciarse sino de parecerse a los competidores, a los más fuertes, lo más posible.

Figura 5
Centro simbólico del relato aperturista en 2013



Elaboración propia

Segundo, la metonimia entre México y Pemex, para el relato aperturista, está disuelta. Más aún, no sólo no son lo mismo, sino que lo segundo es el lastre de lo primero. Buena parte del esfuerzo de los autores al momento de explicar por qué Pemex no puede solo tiene, en el fondo, la intención de argumentar que realmente el tema es que Pemex es marginal, porque las oportunidades de México exceden por mucho las de la empresa del Estado. Como ya vimos, pueden estar de acuerdo con sus adversarios en la idea de que Petróleos Mexicanos estaba capturado, en que había sido saqueada – y usar ese término- y en que es necesario combatir la corrupción, pero todo eso es secundario, porque el éxito de la apertura no depende del fortalecimiento de Pemex, sino, por el contrario, de su homologación con el resto de los participantes. Que, con el tiempo, sea un jugador más de los muchos que vendrían a México.

Tercero, en relación a las escalas, la estructura de jerarquía es otra. Los aperturistas privilegian abiertamente la dimensión global por encima de la nacional. Es ahí donde está la inversión que verdaderamente les interesa llevar a México, la posición geoestratégica es la relevante. La Reforma Energética no está pensada para el sector privado nacional – este se beneficiará en la medida de sus posibilidades- el foco está puesto en la competencia con otros países para atraer a las grandes corporaciones petroleras internacionales. Son ellas las relevantes y las que, *de facto*, definirán el éxito o el fracaso de la reforma. En 1992, el relato nacionalista privilegiaba la escala nacional, después la global – con la negociación del TLCAN- y por último, la local: Guadalajara. En 2013, a casi veinte años del TLCAN, México ya tenía normalizada su inserción en el mundo, en casi todo, excepto el petróleo, y el relato aperturista argumentaba que la reforma constitucional transformaría por completo

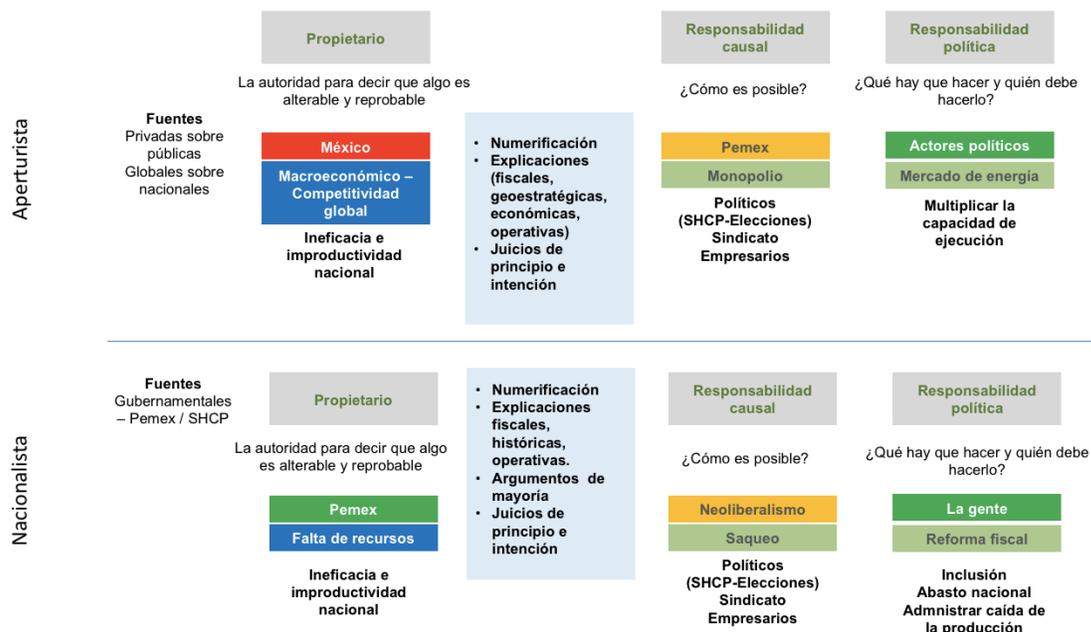
esa inserción, la convertiría en la palanca de crecimiento que no se había logrado en los treinta años del nuevo modelo.

Cuarto, lo mismo pasa con la información. En 2013 la información ya no estaba capturada, como en 1992, pero ahora tenía tantas fuentes que su credibilidad está siempre en duda. De ellas, se preferían las globales por encima de las nacionales, y las privadas por encima de las públicas. Dirigirse a los medios financieros internacionales antes que a cualquier otro, como hizo el presidente Peña, y nutrir sus proyecciones con cálculos estandarizados a nivel global -que ofrecían las agencias internacionales- era un gesto audaz pero comprensible. La democratización de la información había redefinido los parámetros de confiabilidad.

Quinto, los ejes de identificación. En esta cartografía se era conservador o modernizador, se miraba al pasado o al futuro, se era miembro de la feligresía petrolera o de la racionalidad competente. Aquí los modernizadores no se parecen a los de 1992, no intentan regenerar nada -ni volver a una virtud original abriéndole espacio político a una nueva técnica-, querían construir otro país y dejar el viejo atrás. Para hacerlo, los aperturistas habían ganado una batalla cultural previa a la representación de 2013: lograron incluir en el sentido común la idea de que la discusión legítima provenía del conocimiento técnico y del intercambio de datos cuantitativos. Esto, inmediatamente, deslegitimaba la cartografía política del problema petrolero e insertaba a todos los participantes – estuvieran a favor o en contra de la apertura - en rutinas dramáticas asociadas a la comparación de datos, estándares y objetivos. En este contexto, las pautas de representación de la política se veían, sobre todo, como impertinentes y anacrónicas.

Curiosamente, la autonomía de las dos formas de configuración de los centros simbólicos – la nacionalista y la aperturista- y su imposibilidad de empatía, hizo fracasar la estrategia original del presidente Peña muy pronto en la representación y lo obligó a asumir plenamente la cartografía de la apertura. El uso instrumental de la cultura probó sus límites y, a diferencia de 1992, cuando Salinas pudo maniobrar para justificar la modernización como una forma de obediencia a la forma cultural nacionalista, en 2013 eso mismo ya era inviable: transitaba entre el ridículo y la ofensa.

Figura 6
Comparativo de estructuras del problema petrolero, 2013



En este nuevo escenario, la estructura del problema petrolero también se había transformado (Figura 7). Naturalmente, ya no se planteaba en términos políticos, sino macroeconómicos. No se trataba de recuperar a Pemex, sino de volver al sector un receptor de inversión extranjera masiva y multiplicar la capacidad de ejecución de proyectos en México para incrementar la producción y competir en el mundo. En esta nueva interpretación, el propietario ya no era Pemex – que ahora se desplazaba a la responsabilidad causal, debido a su monopolio, ineficacia y corrupción – sino México, como espacio de operación y de atracción de inversiones. El gobierno participaba en la arena de competencia por esas definiciones, pero no como un actor dominante – que era en 1992 – sino como un agregador y administrador de información y reglas. Por último, los actores políticos eran responsables de crear un mercado de energía que ofreciera certeza, transparencia y eficacia a los participantes. Como vimos arriba, particularmente a las corporaciones petroleras globales, de las que dependía el éxito o fracaso de todos los esfuerzos.

Conclusiones

Efectivamente, la cartografía de sentido que estaba vigente en 1992 - simbolizada por las dicotomías de los centros simbólicos- ya no lo estaba en 2013. La estructura narrativa dominante de ambos momentos, es decir, la forma del escenario en el que se disputó el problema petrolero era radicalmente distinta. La primera conservaba el relato base del nacionalismo mexicano, en donde incluso la búsqueda de democracia, pluralidad y legalidad eran un vehículo para el retorno a objetivos sociales todavía empáticos con los de la Revolución -devolverle al pueblo la propiedad de una Nación de la que había sido ilegítimamente despojado-, mientras que la segunda trazaba un mapa que prescindía casi por completo de las categorías nacionalistas, y enfocaba la mirada en la competencia global y el uso estratégico de los recursos de México para estos efectos.

Naturalmente, la estructura dominante del problema petrolero fue también drásticamente distinta en ambos momentos. En términos muy sencillos, pasó de estar construido como un problema esencialmente político en 1992, donde Pemex era el propietario - porque en él se agotaba toda la discusión posible sobre el petróleo-, el sistema político mexicano era el responsable causal de su captura y los modernizadores los responsables políticos de su rescate, a uno fundamente macroeconómico en 2013, donde México era propietario de un problema de competitividad global, Pemex era el culpable del estancamiento y los actores políticos los responsables de construir un mercado de energía capaz de multiplicar la capacidad de ejecución y atraer a las grandes corporaciones petroleras globales.

Visto así, es rebatible el argumento de que la reforma de 2013 resolvió un problema histórico. Más bien, fue la respuesta lógica a la construcción de un nuevo problema, cuya conformación se estabilizó después de la reforma de 2008, y que estaba inserto en una cartografía de sentido esencialmente diferente - incluso antagónica - a la del nacionalismo mexicano del siglo XX. El aperturismo no le ganó la batalla al nacionalismo en sus propios términos, desplazó la discusión a un escenario donde las pautas dramáticas de sus adversarios eran símbolos de ineficacia, irracionalidad y corrupción.

Bibliografía

- Alexander, Jeffrey C., Smith, P. (2000). ¿Sociología cultural o sociología de la cultura? Hacia un programa fuerte para la segunda tentativa de la sociología. En J. Alexander (Ed.), *Sociología cultural. Formas de clasificación en las sociedades complejas*. Barcelona: Anthropos.
- Alexander, J. C. (2000). Ciudadano y enemigo como clasificación simbólica: sobre el discurso polarizador de la sociedad civil. En *Sociología cultural: formas de clasificación en las sociedades complejas*. Barcelona: Anthropos.
- Alexander, J. C. (2006). Cultural pragmatics: social performance between ritual and strategy. En J. C. Alexander, B. Giesen, & J. L. Mast (Eds.), *Social Performance: Symbolic Action, Cultural Pragmatics, and Ritual*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Azuela, A. (2009). Durkheim y la tentación contractualista. Notas sobre la dimensión mítica del patrimonio nacional de México. En J. C. ; A. A. y J. C. M. Geneyro (Ed.), *¿Por qué leer a Durkheim hoy?* México DF: Fontamara.
- Barreira, J. M. (2017, noviembre 19). San Juanico, a 33 años de la tragedia todavía huele a gas. *El Universal*.
- De la Calle, L. (2014). El debate sobre la Reforma Energética. En A. Gallardo & L. M. De la Mora (coords.) (Eds.), *Reforma Energética: motor de crecimiento económico y bienestar*. México DF: Fundación Colosio, Porrúa. Recuperado a partir de [http://fundacioncolosio.mx/content/media/2015/02/1 Reforma energética.pdf](http://fundacioncolosio.mx/content/media/2015/02/1_Reforma_energetica.pdf)
- Gusfield, J. R. (2014). *La cultura de los problemas públicos: el mito del conductor alcoholizado versus la sociedad inocente*. Buenos Aires: Siglo XXI.
- IMCO. (2013). Nos cambiaron el mapa: Mexico ante la revolucion energetica del siglo XXI. Recuperado a partir de <http://imco.org.mx/wp-content/uploads/internacional/ICI2013-completo.pdf>
- Larsen, H. (2014). Cultural Sociology as Social Research: A conversation with Jeffrey C. Alexander. *Sociologisk tidsskrift*, 22 (1)(May 2013), 75–90. Recuperado a partir de <https://www.duo.uio.no/handle/10852/41841>
- Leyva, M. A. L. (2015). El episodio reformista en México (2012-2014): explorando las razones del cambio en la segunda alternancia. *Estudios Políticos*, 35, 61–85. <https://doi.org/10.1016/j.espol.2015.03.003>
- Medina, C. (2018). *El problema petrolero, 1992-2013. Drama y conversación pública en México*. Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Recuperado a partir de [https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/402/1/Carla Medina P_Problema petrolero.pdf](https://mora.repositorioinstitucional.mx/jspui/bitstream/1018/402/1/Carla_Medina_P_Problema_petrolero.pdf)
- Méndez, J. L. (2015). Presidents' Strategic Action and Policy Change in Mexico: Agenda Setting, Political Maneuvering and Hydrocarbon Policy Reform in the Presidencies of Felipe Calderon and Enrique Peña. *Foro Energético Programa de Energía de El Colegio de México*.
- Merchand, M. A. (2015). The State and Energy Reform in Mexico. *Problemas del desarrollo, UNAM*, 46(183), 1–10.
- Redacción. (1992, abril 23). Más de 800 muertos y tres mil damnificados. *La Jornada*.
- Rousseau, I. (2017). *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales 1900-2014 (Trayectorias comparadas de Pemex y PdVSA)*. México DF: El Colegio de México.
- Tenorio, M. (2008). Petróleo y nacionalismo. *Letras libres*. Recuperado a partir de <http://www.letraslibres.com/mexico/petroleo-y-nacionalismo>
- Thomson, A. (2012, diciembre 11). Nieto seeks to open Mexican energy sector. *Financial Times*. Recuperado a partir de <https://www.ft.com/content/2f6f4108-43b9-11e2-844c-00144feabdc0>

- Vargas, R. (2015). Energy Reform: 20 years after NAFTA. *Problemas del desarrollo, UNAM*, 46(180), 1–19.
- Wood, D. (2013). Raising Lázaro. *The Wilson Quarterly*, 37(4).
- Zamarripa, R., Alemán, R., & Llanos, R. (1992, abril 23). Guadalajara. *La Jornada*.