

MARCO NORMATIVO DE LA INDUSTRIA PETROLERA

Sergio Antonio CANALE JACOBSON

Quisiera agradecer al señor secretario de Energía, al señor oficial mayor y al director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría por darme esta oportunidad de dirigirme a ustedes.

En primer lugar, habría que definir lo que es la industria petrolera. La industria petrolera está definida por el artículo tercero de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. Ahí se establece que la exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación, serán algunas de las partes de la industria petrolera. Por otro lado se encuentra el proceso, casi idéntico, del gas, así como el transporte y almacenamiento, indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración. Por último, se habla de los mismos procesos, en general hasta la venta de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir de materias primas industriales básicas y los del gas que constituyen petroquímicos básicos. Con esta visión, y por lo señalado, Petróleos Mexicanos es el que lleva a cabo estos procesos.

La historia de Petróleos Mexicanos, seguramente, se remonta a aquel anhelo de los mexicanos para manejar sus materias primas básicas y, en especial, aquellas que significan alguna prioridad a la nación.

Petróleos Mexicanos fue fundada después de la expropiación de las empresas extranjeras. Éstas llevaban a cabo toda clase de procesos con relación al petróleo. Katz, en su obra *La guerra secreta en México*, un libro muy recomendable y narrado un poco más novelísticamente por Martín Moreno, documenta cómo la ambición extranjera por el petróleo causó debilidad en los gobiernos anteriores al grupo sonoreense.

Petróleos Mexicanos, establecida en junio de 1938, se crea como una gran empresa al estilo del Estado benefactor, es decir, al estilo de un mo-

delo de Estado que ha ido pasando de moda, que buscaba no solamente ser eficiente sino, sobre todo, crear empleos y buscar también cierta equidad en la economía nacional. Calles, siguiendo este modelo, funda con mucha seriedad el Estado benefactor.

Petróleos Mexicanos fue la industria petrolera más integrada del mundo, también tenía el problema de ser la más compleja administración. Una orden dada por el Consejo de Administración o por el director general, muchas veces se diluía como se diluían las órdenes reales de “cúmplase, pero no se obedezca”, cuando llegaba a la Nueva España la orden real a veces no se obedecía, porque así lo permitían las circunstancias.

Petróleos Mexicanos, fundada por Lázaro Cárdenas, tiene una ley muy coherente, ya dada en la época del licenciado Echeverría, que es el antecedente inmediato a la ley que ahora lo rige. Esta ley establecía las atribuciones del Consejo de Administración y del director general, y repetía algunos conceptos que encontrábamos en la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo.

Este modelo administrativo que se creó también llevó a pensar con seriedad, desde la época de Miguel de la Madrid, en crear un *holding* o un corporativo donde Petróleos Mexicanos fuera la empresa grande de la cual se colgarían otras subsidiarias. Sin embargo, esto no se pudo llevar a cabo en esa época por la oposición del sindicato, que era un grupo muy importante de líderes (ustedes conocen el desenlace que tuvo).

En la época de Carlos Salinas se crea una nueva ley donde se establecen estos principios. Primero, se estudia que debe dividirse la industria petrolera conforme a líneas integradas de negocios, es decir, con relación a los objetivos precisos que tiene cada uno de los procesos especiales que se llevaban a cabo en Pemex, y eso también ordenado de acuerdo con sistemas de precios de transferencia para determinar costos reales.

¿Qué pasaba antes en Pemex al no haber este sistema de precios de transferencia para determinar costos reales? Entonces era muy difícil medir la productividad y la eficiencia de la empresa. Como se encuentra ahora dividida en varias empresas subsidiarias, podemos saber cuál de las empresas está trabajando mejor o está trabajando con más ahínco y cuál tiene obstáculos, lo que nos permite tratar de aminorarlos, incluso, eliminarlos.

Petróleos Mexicanos, como corporativo, va a conservar algunas facultades muy importantes para evitar que los organismos subsidiarios puedan salirse del control de esta organización.

Así, vemos que, desde la exposición de motivos, se van a establecer algunas cosas importantes; por ejemplo, se dice que Pemex tiene las facultades que requiere y la conducción central en la dirección estratégica de la industria petrolera. Por lo tanto, esta facultad queda reservada a Pemex Corporativo, así como la de planeación y presupuestación de la industria petrolera estatal en su conjunto y también la de evaluación del cumplimiento de los objetivos estratégicos de la industria (artículos 19 y 13 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos).

Evidentemente, algunas de las facultades que tiene el director general de Pemex son reflejo de aquellas que se han conservado para la empresa, y va a tener que hacer la proyección de estas facultades para que éstas, a su vez, sean aprobadas por el Consejo de Administración (artículo 60. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos).

Asimismo, las políticas y lineamientos necesarios para obtener un equilibrio económico y financiero entre los organismos está reservado al Corporativo. También esto lo debe adecuar al manejo y administración de los bienes que el gobierno federal destina a la industria petrolera (artículo 10 de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos).

Se pretende así que el Corporativo de Pemex siga conservando el control de los organismos subsidiarios. Además, tiene facultades muy importantes con relación a la cuestión laboral; el Corporativo de Pemex es el único que puede negociar el contrato colectivo con el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y también expedir el estatuto o reglamento de trabajo del personal de confianza; esto también le va a dar un manejo exclusivo con el factor trabajo en la empresa petrolera (*artículo 13, fracción III, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*).

Es muy importante la actividad que va a realizar el director de Pemex, como una especie de árbitro, en el caso de que hubiera conflicto entre los cuatro organismos subsidiarios. Él es quien tiene que resolver esta situación.

Acuérdense que la función de director general de Pemex es la de representar a la institución y administrar el patrimonio del Corporativo (*artículos 12 y 13, fracción III, de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos*).

Con esta reforma se pretendió dar mayor autonomía y descentralizar a la industria petrolera, así como evaluar su productividad; por ende, los cuatro organismos subsidiarios que dependen del corporativo conforme al artículo 3o. de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos son los siguientes:

Pemex-exploración y producción

La exploración, explotación, transporte, almacenamiento en terminales y comercialización del petróleo y el gas natural. Cabe destacar que la comercialización llega hasta las ventas de primera mano, es decir, no llega hasta el consumidor final, sino en manos de los particulares o de algunas empresas que son creadas también por Pemex para llevar a cabo actividades comerciales.

Pemex-refinación

Aquí se contemplan los procesos industriales de la refinación, elaboración de productos petrolíferos y derivados del petróleo que puedan ser materias primas industriales básicas, es decir, esto hace que la industria sea surtida por Pemex-Refinación.

Pemex-gas y petroquímica básica

Aquí se va a procesar el gas natural, el gas artificial y algunos derivados del petróleo para obtener los petroquímicos básicos, previstos por la resolución de la secretaría que los enlista. Considero que dichos petroquímicos básicos deben aparecer en otra clase de ordenamientos, no dejarlos a una resolución; deberían preverse en el reglamento o en la misma ley para darle mayor firmeza a esta situación y así evitar suspicacias. Acuérdense que una resolución anterior hacía una lista muy grande de petroquímicos básicos y ésta los ha reducido en forma considerable; estimo que podría hacerse esta observación en relación con los petroquímicos básicos.

Ahora bien, ¿cuáles son los petroquímicos básicos?, y ¿cómo los va a definir el Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo? El petroquímico básico es el resultante del primer proceso físico o de la primera transformación química importante. Han comentado algunos ingenieros que, desde el punto de vista científico y técnico, no se puede hablar ya de petroquímico básico o secundario; se habla de una especie de proceso o cadena productiva; entonces esta alusión a los básicos consagrada desde nuestra Constitución se refiere a los precursores petroquímicos iniciadores de las cadenas productivas.

Sin embargo, existe otra empresa subsidiaria que sería Pemex-Petroquímica, a la cual considero debe llamarse Pemex-Petroquímica Secundaria, en general porque son aquellos procesos que no son exclusivos de

la nación. El Estado, evidentemente, por medio de Petróleos Mexicanos, o bien, Petróleos Mexicanos con la colaboración de los particulares (como dice nuestra ley), del sector privado y social, puede producir esta clase de petroquímicos secundarios. Es muy importante la labor que se está llevando a cabo en esta última fase del proceso petroquímico, porque le está dando o le tratará de dar participación a los particulares en la elaboración de estos productos.

Ya teniendo una idea general de los cuatro organismos subsidiarios, sería interesante adentrarnos en alguna normatividad con relación a Pemex que pudiera ser complementaria a lo que acabamos de señalar. Por ejemplo, en el transporte y la distribución del gas, ya hay cierta participación de particulares, los cuales podrán entrar en su proceso comercializador. Sabemos que los actuales ductos que están tendidos son propiedad de Pemex y que los que sean considerados de transportación, deberán ser conservados por Pemex, en su operación y mantenimiento; sin embargo, aquellos que sean considerados de distribución podrán ser entregados a particulares. Cabe mencionar que dicho proceso se encuentra en estudio. En cambio, aquellos ductos que sean totalmente nuevos podrán ser asignados mediante permiso a particulares.

Hay un artículo del que el licenciado Herrera Somellera hizo mención: el sexto precepto de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, que prevé que las remuneraciones que en dichos contratos (se está refiriendo a los contratos de obra y de prestación de servicios a Pemex) se establezcan serán siempre en efectivo, y en ningún caso se concederán por los servicios que se presten o por las obras que se ejecuten, porcentajes en los productos, ni participación en los resultados de las explotaciones. Esto quiere decir que están prohibidos definitivamente los contratos riesgo, es decir, no se puede ir sobre un porcentaje de lo que se ha producido.

Por otro lado, el reconocimiento y la exploración de los terrenos para investigar sus posibilidades petrolíficas requerirán, únicamente, permiso de la Secretaría de Energía. Esto quiere decir que la exploración del petróleo y su producción son preferentes a cualquiera otra forma de propiedad o tenencia; por lo tanto, tenemos una facultad para que se dé ese permiso y, evidentemente, se debe negociar con los particulares, incluso cuando hay oposición de éstos se tiene que llegar, muchas veces, a la ocupación temporal, o, definitivamente, a la expropiación, lo que evidentemente sería materia de un decreto del Ejecutivo Federal (artículo 5o. y 7o.

de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia del Petróleo).

Cabe destacar que existe un Reglamento de Trabajos Petroleros, mismo que está siendo revisado por la Secretaría de Energía, y estimo que es necesario adecuarlo a la situación actual. En este reglamento, donde seguramente algunas cosas no cambiarán, se establece que la serie de procesos de obras, deberían ser las que observe este ordenamiento, y que Pemex es el único que puede pedir permiso para llevar a cabo estas exploraciones y explotaciones a las que se refiere este reglamento.

Asimismo, señala que Pemex en sus contratos deberá incluir una cláusula para que el contratista se sujete a lo dispuesto por el reglamento comentado.

La Secretaría de Energía es la que otorgará el permiso para llevar estos trabajos petroleros a Pemex y para llevar el registro de los mismos (artículo 1o. del Reglamento de Trabajos Petroleros y artículo 33, fracción XI, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

Antes existían las agencias técnicas del petróleo, que eran una especie de enlace y de autoridad para que se cumplieran estos trabajos petroleros, las cuales fueron suprimidas por el reglamento interior que se dio en 1995, y al parecer no hay ninguna estructura que las sustituya. Seguramente, el reglamento que ahora está en estudio buscará alguna figura idónea para suplir a la de estas agencias técnicas del petróleo.

Ahora bien, ¿qué podemos decir de Petróleos Mexicanos y su nueva estructura? Los viejos petroleros, evidentemente, estamos acostumbrados a una industria integrada. A una industria que, aparentemente, funcionaba de maravilla con relación a otras públicas o algunas privadas de la República mexicana. Aún así, Petróleos Mexicanos, a finales de los años setenta, se prepara para ser una empresa de carácter internacional. Entonces, aunque se tarda la reforma, había que darle tales características que la hicieran competitiva, no solamente en el terreno nacional sino en el mundial.

Con la antigua estructura y con la oposición del sindicato y de algunos trabajadores de confianza que no querían perder muchos de sus privilegios y sus formas de trabajar anteriores, la empresa no podía trabajar de una manera ágil frente a las necesidades del mercado internacional. Aun así, se logró romper momentáneamente con ciertos frenos, y a finales de los años setenta y principios de los ochenta, Pemex se colocó como uno de los grandes productores y exportadores del mundo. En la administración del licenciado Miguel de la Madrid, algún director general trató de

reforzar los mandos administrativos, ya que la operación había crecido grandemente y esto llevó a más agilidad, pero también logró más burocracia.

El siguiente director se deshizo de gran parte de este personal y también estuvo presente en la gran transformación de aquel Pemex, centralizado a éste, ya como un *holding*. El director al que me refiero es el señor Rojas, que duró ocho años en la dirección general y fue, en algún sentido, un hombre de dos mundos. Primero tuvo que contemporizar con el sindicato, que ya había echado raíces muy profundas y evitado muchas transformaciones, y después se encontró frente a un organismo libre de estas ataduras, con un sindicato saneado.

Otro director también logró frenar al sindicato, esta vez en la época del licenciado Díaz Ordaz: el licenciado Reyes Heróles puso en su lugar a los líderes que no querían colaborar con la empresa. Pero después de su salida llegaron a más posiciones y a más prerrogativas injustas y que rompían el equilibrio de la empresa.

Ahora bien, la nueva conformación de Petróleos Mexicanos ha dado resultados. El actual director nos informa, muy a menudo, por los medios de comunicación masiva y en sus informes anuales, de los notables avances.

Este es el mejor síntoma de que la nueva organización de Petróleos Mexicanos está funcionando bien, y considero que éste sería el comentario más objetivo que pudiéramos hacer a esta organización.