

3. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de 1941	140
4. Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo, de 1958 y su Reglamento de 1959	144

Si los primeros meses del conflicto bélico mundial trastornaron a la industria petrolera, los siguientes constituyeron un factor de estímulo para la economía mexicana. La guerra favoreció un desarrollo intenso de las industrias del cemento, acero, papel y los inicios en la manufactura de productos químicos.

El proceso industrial alentado por el gobierno de Avila Camacho alcanzó mayores dimensiones durante el sexenio de Miguel Alemán, si bien el país se encaminó hacia un desarrollismo, esto es, el auge económico exclusivo de cierta élite, sin prestar especial atención a los problemas sociales.²⁹

3. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DE PETRÓLEO, DE 1941

Era tan grande la euforia y el orgullo nacional por la expropiación del crudo y la reciente creación de la empresa petrolera estatal mexicana, que hicieron eco en la primera ley posterior al referido suceso histórico, lo cual, hasta cierto punto, idealizó la soberanía nacional.

El presidente Manuel Ávila Camacho expidió, el 18 de junio de 1941, una nueva *Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en materia de petróleo*.

Comenzaba parafraseando la disposición constitucional de la que se derivó, definiendo al petróleo como “todos los hidrocarburos naturales” o “de hidrógeno que se encuentren en su yacimiento, cualquiera que sea su estado físico, y que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan de él”.

Repitiendo a continuación lo que las leyes y reglamentos posteriores a 1917 habían ordenado, sin poder hacer cumplir, ahora señalaba (artículo 6º) que la nación realizaría exclusivamente las actividades exploratorias y de explotación petrolera, ya fuera por medio de trabajos efectuados por el gobierno a través de Pemex, por conducto de las instituciones públicas petroleras que fueran creadas, o bien, mediante contratos con particulares o sociedades, con una duración máxima de treinta años. Al parecer, en este último supuesto se abría la posibilidad de celebrar contratos de servicio o de alguna índole asociativa con Pemex, pero el artículo 10 señalaba tajantemente que tales acuerdos sólo podrían celebrarse: a) con particulares mexicanos; b) con socieda-

29 Grenon, *op. cit.*, p. 212; CONACYT, *op. cit.*, p. 247; Meyer, *op. cit.*, pp. 39-40; O'Connor, *op. cit.*, p. 123 y del mismo autor, *El imperio del petróleo*, *cit.*, p. 415.

des constituidas íntegramente por mexicanos; y, c) con sociedades de “economía mixta” en las que el gobierno federal debería contar con una participación mayoritaria en el capital; pero, en ningún caso con sociedades anónimas que emitieran acciones al portador, para darles así el portazo definitivo a los extranjeros.

Es notorio que el patriotismo hizo cerrar a los legisladores los ojos a la realidad. Sin embargo, esto no ocurrió en términos absolutos, pues ordenaba su artículo 3º transitorio que, en tanto ocurriera la expedición del reglamento para esta ley, continuaría en vigor el *Reglamento de la ley del petróleo* del 26 de noviembre de 1940, aún promulgado bajo el gobierno de Cárdenas, quien no volteó la mirada a la capacidad técnica petrolífera en el país originada tras las fronteras, señalando consecuentemente en su artículo 166, dentro de las disposiciones complementarias, que:

En los trabajos de la industria petrolera, así como en los que directa o indirectamente se relacionen con ella, solamente podrán [sic] intervenir personal mexicano, con preferencia el que lo sea por nacimiento, al naturalizado. *Por excepción, la Secretaría [de la Economía Nacional] podrá dar permisos individuales para que se utilicen los servicios de extranjeros, únicamente en aquellos casos en que no existan mexicanos capaces para desarrollar las actividades o resolver las consultas de orden técnico o científico especializado*, que pudieran presentarse. Estos permisos podrán ser hasta por un año, renovables a juicio de la propia Secretaría.³⁰

La misma disposición se repitió en el artículo 195 del nuevo Reglamento del 16 de diciembre de 1941. Ambos artículos son claras ejemplificaciones de un fenómeno que en nuestros días se ha repetido con frecuencia: la elaboración de la ley como un ideal y la de su respectivo reglamento para volver a situar los pies en la tierra.

Las concesiones ahora otorgadas por la Secretaría de la Economía Nacional podían ser:

30 *Diario Oficial* de la Federación, 30 de noviembre de 1940, sección segunda, p. 13. El subrayado es mío. Aunque también este reglamento, como su sucesor, ordenaba en el artículo inmediato siguiente a los concesionarios, contratistas o instituciones con establecimientos petrolíferos la obligación de “acceptar la asistencia a sus campos, oficinas e instalaciones, de alumnos de las escuelas del país que se preparen para la industria petrolera. Dichas prácticas serán hasta por dos meses anuales para los alumnos que no sean pasantes y hasta por seis meses y por una sola vez para éstos. La Secretaría [de la Economía Nacional] fijará el número de plazas que cada empresa deba conceder para estas prácticas, y señalará el lugar y actividades en que cada alumno deba practicar” (*ibid.*, artículo 167, p. 13, y *Diario Oficial* de la Federación, 30 de diciembre de 1941, sección segunda, artículo 196, p. 16).

- 1) De transporte.
- 2) De almacenamiento y distribución.
- 3) De refinación y aprovechamiento de gas.
- 4) De elaboración de gas artificial.

El plazo de cada una de ellas no excedería los cincuenta años, al término del cual las obras e instalaciones pasarían a formar parte del patrimonio del gobierno federal, o bien, a persona que cumpliera con los requisitos señalados a los contratistas. Además, el Estado se reservaba el derecho de disponer hasta de un 20% de la capacidad de aprovechamiento de los sistemas, plantas o instalaciones materia de la concesión. Por último, se fijaba la obligación al concesionario de mantener regularidad en sus labores.

El transporte, almacenamiento, distribución y refinación y la elaboración y distribución del gas artificial, constituían ahora servicios públicos.

Como causas de caducidad de las concesiones se señalaban: *a)* la irregularidad en los trabajos; *b)* el traspaso parcial o total a personas no aptas según la ley para ser concesionarias; y, *c)* la falta de pago de impuestos a la Federación. La Secretaría de la Economía también podía darlas por terminadas en ciertos casos enlistados en el reglamento, que sólo eran especificaciones y ampliaciones de las causales de caducidad.

Se sigue dando la naturaleza mercantil a todos los actos de la industria petrolera, indicando la suplencia del Código de Comercio por omisiones en esta ley, y en su defecto, por el Código Civil para el Distrito Federal.

Las infracciones a la ley y su reglamento, mientras no fueran suficientes para la caducidad o la terminación de las asignaciones o concesiones otorgadas, eran penadas con multas de 100 a 20 mil pesos, a juicio de la secretaría mencionada.

Al final de esta disposición se señalaba la creación del Registro Público de la Propiedad Petrolera.

Los primeros años de su existencia, resultaron críticos para el afianzamiento de Pemex. Continuó la práctica de vender parte de su petróleo en los mercados internacionales a través de empresas independientes norteamericanas, en contra de los deseos de Washington.

Para 1944, las reservas tuvieron un ligero aumento: 786 millones 850 mil barriles en promedio. Un año después se descubrió el primer campo de gas y condensado en la zona noreste del país.

Al comenzar la presidencia de Miguel Alemán en 1946, Antonio J. Bermúdez es nombrado director de Pemex por un periodo excepcio-

nal de doce años, con quien comenzaría su crecimiento y verdadera etapa de desarrollo. El mismo año se concluyó la construcción del oleoducto que unió a Poza Rica con Azcapotzalco.

En la recta final del decenio de los cuarenta, Pemex requería urgentemente fondos para su programa de prospección y explotación petrolera. Las compañías mayores expropiadas hacía una década ofrecieron ayuda a cambio de que se les permitiera nuevamente su entrada al país, aun cuando tuvieran que asociarse con Pemex. Pero México no quiso volver a arriesgarse y sólo cerró acuerdos contractuales con compañías independientes, celebrando los que se consideraron como los primeros contratos de empresa con Mexofina de Continental Oil y la Pan American Petroleum Company de E. W. Pauley, descubridora esta última de depósitos en la costa de Tabasco, en 1949.

Por medio del contrato celebrado con Mexofina y otras compañías independientes —no se le conocía entonces como de empresa—, asignaban al contratista entre el 15 y el 18% de la producción petrolera durante 25 años, además del 50% de lo producido, en tanto los gastos de perforación fueran íntegramente cubiertos. De perforarse un pozo improductivo, la pérdida sería de la transnacional. En todos los casos la propiedad total del petróleo seguía siendo de Pemex. Algunos de estos acuerdos expiraron hasta 1970, otros terminaron rápidamente al concluir el pago de sus respectivas compensaciones.³¹

Puede decirse que en la década de los cuarenta la industria petrolera estatal comenzó a forjar el camino para su crecimiento. De 51 millones de barriles de crudo producidos en 1940, el monto ascendió a 86 millones para 1950. Aunque este último año las exportaciones no pasaban de los 12 millones de barriles, por lo que los ingresos derivados de la venta del hidrocarburo no eran todavía determinantes.

Los años cincuenta fueron una época de transición hasta la casi total autosuficiencia productiva de Pemex.

Se inicia la construcción de una refinería con capacidad de 4 mil b/d en Reynosa, Tamaulipas. El 31 de julio de 1950 se abre la refinería “Ingeniero Antonio Manuel Amor” en Salamanca, Guanajuato, capaz de producir 30 mil b/d.

Hay descubrimientos como los de los campos Treviño, Lomitas, Rabón Grande, José Colomo, Tamiahua y Concepción. En Poza Rica se inicia la recuperación de azufre a partir de gases sulfurosos.

31 Meyer, *op. cit.*, p. 40; CONACYT, *op. cit.*, p. 248; Grenon, *op. cit.*, p. 212; O'Connor, *El imperio del petróleo*, cit., pp. 416, 420, y del mismo autor, *La crisis mundial del petróleo*, cit., p. 129.

Con urgentes necesidades financieras para la exploración de crudo y la construcción de oleoductos, Pemex solicitó créditos en el extranjero y comenzó la venta de nafta de los campos de Reynosa. Un consorcio de bancos neoyorquinos, incluyendo el Rockefeller Chase Manhattan, otorgó un crédito por 40 millones de dólares para construir un gasoducto desde los campos de Tabasco hasta el Distrito federal, que habría de pasar por Puebla, terminado a principios de 1961. Otros créditos fueron negociados con bancos europeos para destinarlos a equipo para la industria petroquímica y de abonos.

Un contrato más, en 1955, con la Texas Eastern Transmission dispuso la entrega, por parte de Pemex, de 200 millones de pies cúbicos de gas diariamente durante veinte años. Así logró financiar oleoductos hasta Monterrey, Monclova y Torreón. El mismo año finalizó la construcción de la planta para obtener aceite lubricante en la refinería de Salamanca.

En 1956, el 22 de febrero, comienzan las labores en la nueva refinería de Minatitlán, con capacidad para 50 mil b/d, incluyendo la primera planta de piroescisión catalítica de México. También se descubre el campo San Andrés, uno de los más importantes de la segunda mitad de este siglo a nivel nacional.

La capacidad de refinación de Pemex se elevó a 322 mil b/d, un año después. Ciudad Pemex se funda en marzo de 1958 en Tabasco.

En el último año de la presidencia de Ruiz Cortines (1958), las compañías extranjeras contratadas aportaron un 2% de la producción total petrolera; en otras áreas de servicio su participación era de mayor magnitud.

Aunque había limitado las inversiones foráneas para evitar que tales intereses continuaran penetrando en la industria nacional, Ruiz Cortines promovió un incremento en el precio de los productos del petróleo. Medida impopular, pero consiguió prestar un respiro al balance financiero de Pemex.³²

4. LEY REGLAMENTARIA DEL ARTÍCULO 27 CONSTITUCIONAL EN EL RAMO DEL PETRÓLEO, DE 1958 Y SU REGLAMENTO DE 1959

La ley se publicó el 29 de noviembre de 1958 en el *Diario Oficial* de la Federación, abrogando a su antecesora de 1941, y sigue vigente hasta el día de hoy.

32 CONACYT, *ibid.*, p. 249; O'Connor, *La crisis mundial...*, *cit.*, p. 129.

De nuevo se destaca el dominio directo de la nación en forma inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se hallen en territorio nacional —incluyendo la plataforma continental en mantos y yacimientos— cualquiera que sea su estado físico, incluyendo los intermedios, que componen el aceite mineral crudo, lo acompañan o se derivan del mismo.

Dentro de la competencia de la industria petrolera se encuentra:

- 1) La exploración, explotación, refinación, transporte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano de petróleo, gas y los productos derivados de la refinación.
- 2) La elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano de gas.
- 3) La elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo susceptibles de servir como materias primas industriales básicas.

El origen monopólico de la industria petrolera nacional convierte en indispensable la regulación de todas las fases del negocio del hidrocarburo, ninguna de las cuales puede concesionarse.

Petróleos Mexicanos es el organismo encargado, exclusivamente, de efectuar todas estas actividades, contando con la facultad de contratar obras y servicios para llevarlos a término.

Con el fin de evitar la penetración foránea y fortalecer la independencia y autonomía de Pemex, los pagos en los contratos estaban obligatoriamente condicionados para realizarse en efectivo, sin conceder en caso alguno por los servicios prestados o las obras realizadas, porcentajes en los productos ni participación en especie de petróleo.

Se crea, por otra parte, la figura del contratista. Esta relación contractual se tradujo en fuente de poder, aunque también, en algunos casos, de corruptelas. Debido a la integración total —horizontal y vertical— de la industria petrolera, cualquier participación en ella significaba casi necesariamente una amplia gama de utilidades, como ocurrió en México con varias empresas o personas. Decantada la situación al interior de Pemex, el Sindicato de Trabajadores fue uno de los principales contratistas, generando relaciones económicas y de influencia que viciaron la relación obrero-patronal.

El Reglamento de la ley apareció el 25 de agosto de 1959 y su importancia reside en la creación del marco jurídico para la petroquímica, por considerarla un factor para el avance del desarrollo nacional.

Sería motivo de muchas críticas puesto que desde la campaña presidencial de López Mateos se había declarado el carácter prioritario de la industria petrolera, haciendo la promesa, que luego cumpliría, de destinar todos los recursos financieros necesarios para colocarla en un sitio meritorio.

Pero en este reglamento se contravenía la inspiración básica de la ley promulgada un año antes en el sexenio de Ruiz Cortines, ya que había establecido que todas las sustancias aptas para ser aprovechadas como materias primas por otras industrias sólo podrían elaborarse a partir del petróleo y sus derivados por Pemex y otras empresas gubernamentales que se establecerían en lo futuro. Lo anterior hacía erogar grandes cantidades a la empresa estatal, y la modificación que se introdujo consistió en limitar la participación del Estado a la primera fase de indispensable transformación física o química de los derivados del hidrocarburo, dejando en manos de compañías privadas las etapas secundarias de la petroquímica.

Se pensaba que se había dado el primer paso para reconstruir el pasado anterior a la expropiación, pero el presidente contestó a este punto en particular que a raíz del reglamento, “empresas extranjeras vendieron el mayor porcentaje de sus acciones a inversionistas mexicanos, con lo cual la producción minera dejó de estar sujeta a intereses especulativos de compañías en que predominaban capitales extranjeros”.

También se censuró al reglamento su autorización a las empresas descentralizadas para asociarse con capital privado, nacional o extranjero. Así se establecieron dos industrias petroquímicas de capital privado: una fábrica de negro de humo y otra productora de tetraetilo de plomo.³³

De 1957 a 1959, las importaciones de México excedían sus exportaciones de crudo y sus derivados. Las grandes inversiones hechas a favor del proceso industrial petrolero, el aumento desmesurado de los costos locales y una política gubernamental que obligó a Pemex a surtir el mercado local a precios bajos en extremo, fueron factores que se combinaron a principios de la década de los sesenta para hacer esperar un horizonte nebuloso.

El precio del petróleo importado resultó ser inferior al costo de producción del crudo nacional. Lenta pero inexorablemente, México comenzó a perder la autosuficiencia alcanzada con tanta dificultad. Las actividades de prospección y perforación declinaron y los descubrimien-

33 Carmona, *op. cit.*, pp. 81-83.

tos no eran suficientes para reemplazar la producción anual. Desde 1959 se pensaba en una renegociación financiera de Pemex.

En el gobierno de López Mateos se hizo patente que la etapa de industrialización iniciada desde Ávila Camacho e intensificada durante el régimen de Alemán, estaba llegando a su agotamiento. Eran necesarios nuevos planes para sostener el crecimiento económico y solucionar los desequilibrios financieros.

Todos los campos petrolíferos, con la salvedad de Poza Rica, en 1938, estaban ya en una etapa avanzada de explotación y fácilmente se advertía que a menos de ser descubiertos nuevos reservorios, las crecientes demandas nacionales excederían a la producción al cabo de diez o doce años. El número de pozos exploratorios perforados —menos de cinco en promedio anual durante los diez años siguientes a la expropiación— aumentó paulatinamente a un promedio de 79 por año para 1963. El porcentaje global de éxito en la prospección de crudo durante estos 25 años fue de 18%. Se habían perforado un total de 6,078 pozos —exploratorios y de desarrollo—. Desde entonces el término medio de perforaciones aumentó a 243 anuales y poco después subió a 589.

Mediante esta creciente actividad Pemex triplicó tanto su productividad como sus reservas petroleras, obteniendo, además, un importante aumento en su producción de gas.

Cuando celebró su XXV aniversario, en 1963, Pemex contaba con un abastecimiento envidiable. Desde 1961 había suministrado el 97% de la demanda del hidrocarburo nacional, aunque tuvo que recurrir a préstamos del Banco Mundial y a operarios extranjeros, pero contaba ya con pericia técnica, personal experimentado y equipo actualizado. El mismo año comenzó a producir azufre, dodecibenceno, amoniaco anhídrico, anhídrido carbónico, urea, nitrato y fosfato de amonio y negro de carbón.

Inició también por las mismas fechas la etapa de exploración y explotación marítima. Desde 1957 se habían hecho planes para perforar en Isla de Lobos, pero no se concretaron sino hasta 1963, cuando se halló petróleo en el pozo Lobos 1-B. Luego se abandonaría la extracción, para colocar una plataforma fija desde la que se facilitarían las operaciones. Se perforaron también Cabo Rojo 1100 y Arrecife Medio.³⁴

En 1965, el 26 de agosto, se crea el Instituto Mexicano del Petróleo, tardíamente, aunque ya se contaba con personal altamente calificado

34 CONACYT, *op. cit.*, p. 250, y "La industria petrolera mexicana en perspectiva", *ibid.* pp. 321-325; Hartshorn, *op. cit.*, pp. 229-230.

como para darle vida a esta institución de investigación técnica y científica. Se construye el complejo petroquímico de Pajaritos, Veracruz, comenzando sus labores dos años después.

El fuego destruye completamente la refinería de Poza Rica en 1966.

Con el presidente Díaz Ordaz las relaciones con los trabajadores petroleros volvieron a tensarse. Jesús Reyes Heróles, el director de Pemex en turno, estimó que existían anomalías que entorpecían el desarrollo de la industria, pensando como solución en un cambio de dirección. De este modo, las inversiones privadas, que ya no resultaban acordes con el espíritu nacionalista del gremio petrolero, amenazaban con desviar a la empresa petrolera estatal de sus fines como paraestatal de servicio público. Así penetró en la industria una nueva clase política junto a la sustitución de viejos técnicos.

Reduciendo las inversiones privadas, limitando los contratos a lo estrictamente necesario, dejando en manos de la empresa el control absoluto de la petroquímica básica, Pemex retornó a los principios ideológicos que le habían dado vida. La administración de Reyes Heróles hizo retornar a su estado normal lo que los trabajadores habían considerado como usurpación.

Los primeros contratos de exploración y perforación firmados con compañías independientes luego de la expropiación, expiran desde mediados hasta finales de 1968, en primer lugar el del grupo CIMA, luego Sharmex y posteriormente Isthmus Development Company. El 27 de febrero de 1970 terminan los últimos contratos conocidos, entre ellos el de Pauly Noreste.

Con 21.5 millones de toneladas de petróleo bruto en 1971, México llega a clasificarse como el decimoquinto productor mundial, con un poco menos del 1% de la producción global. Empieza a operar una planta de acrilonitrilo en Cosoleacaque, Veracruz.

Las exploraciones ininterrumpidas en la zona sur del país habían dado buenos resultados a mediados de la década de los sesenta. Se encontraron tres nuevas áreas petrolíferas y reservas adicionales en la plataforma continental al igual que en el istmo de Tehuantepec. A inicios de la siguiente década, México producía petróleo a un ritmo superior a los 50 mil b/d.

En vísperas de la primer crisis energética mundial, los nuevos precios inflacionarios prevaecientes en los mercados internacionales, comenzaron a dañar a la economía mexicana.

Sería la suerte, lo que ayudaría al país a salir a flote. Los campos petrolíferos localizados en la parte occidental de Tabasco contenían la mayor parte de las reservas del área sur hasta que se descubrió, en

1972, la nueva zona de yacimientos cretáceos de Tabasco-Chiapas. A principios de los sesenta no existía ni la más leve sospecha de que bajo las arenas terciarias de estos campos se encontraban los depósitos de mayores dimensiones jamás encontrados en el hemisferio occidental.

Por eso, en el año del *shock* petrolero, México sólo conoció sus consecuencias a través de periódicos y noticieros. En 1973 las reservas totales de hidrocarburos ascendieron a 5 mil 400 millones de barriles. Para noviembre la producción mensual promedio de crudo alcanzó la cifra récord de 548 mil b/d y 53 millones de pies cúbicos diarios de gas. La capacidad de refinación de Pemex subió a 590 mil b/d en diciembre y las plantas petroquímicas elevaron su capacidad a 3 millones 235 mil toneladas anuales.

No cesan los descubrimientos en los años posteriores, sobre todo en el área de Reforma y se efectúa también el primero de ellos en la sonda de Campeche, al norte de Ciudad del Carmen. Así, para fines de 1976, las reservas probadas de hidrocarburos aumentaron a 11 mil millones de barriles.

En 1977 se reveló que los descubrimientos efectuados en la sonda de Campeche no constituían una extensión del área Reforma, sino que integraban un yacimiento gigantesco, paralelo al anterior. La producción logró sobrepasar por ello el millón de barriles diarios y las reservas se elevaron a 16 mil 800 millones de barriles.

La exploración y perforaciones en mar abierto también siguieron su curso. Hacia 1977 Pemex había encontrado petróleo en varias elevaciones estructurales adicionales, incluyendo la de Atún (1966), Escualo (1969), Morsa (1971), Marsopa (1974), Mero y Cangrejo. Frente a las costas de Tampico se encontró otro campo —Arenque— explotable a nivel comercial.³⁵

A) *Las nuevas orientaciones del petróleo mexicano*

Con la elección de José López Portillo como presidente en 1976, el gobierno —y Pemex por consiguiente— se embarcó en una dramática política de crecimiento económico basada en el petróleo, para lo cual fue indispensable revolucionar completamente la producción nacional.

La producción se elevó de 849 mil b/d a 2.5 millones b/d, lo que colocaba por méritos propios al país entre las naciones de mayor importancia global en la especialidad. El auge petrolero mexicano fue de

35 Grenon, *op. cit.*, p. 212; CONACYT, *ibid.*, pp. 250-252, 254-255.

tal magnitud que el Departamento de Estado estadounidense comenzó a avalar las cifras propaladas, colocándonos al nivel de los países del Golfo Pérsico.

A resultas de los sucesos, las fuentes de financiamiento se multiplicaron y el Estado, ante el ascenso continuo del precio del petróleo, se endeudó con el fin de contar con el dinero necesario para mantener ininterrumpidos sus trabajos de exploración y explotación.

A mitad del sexenio —3 de junio de 1979—, frente a las costas de Campeche, el gigantesco pozo Ixtoc I derrama en el mar 30 mil b/d durante varios meses. Más de 500 técnicos mexicanos y extranjeros, trabajando de sol a sol, detuvieron hasta noviembre aquel infierno marítimo. Las consecuencias de la tragedia se agravaron al llegar las reclamaciones del gobernador de Texas, luego apoyadas por el presidente Carter, exigiendo indemnizaciones excesivas por los daños ocasionados a causa del accidente.

El 3 de agosto de 1980, en lo que se conoce como la Declaración de San José, México y Venezuela, representados por sus presidentes respectivos, firmaron un tratado por medio del cual se comprometían a realizar acciones solidarias en materia de energéticos a beneficio de países centroamericanos y del Caribe: Barbados, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Jamaica, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. Así se obligaban a entregarles 160 mil b/d, contribuyendo al financiamiento correspondiente.

En Estados Unidos, apenas culminado su ascenso al poder, Ronald Reagan echó a andar maniobras políticas y económicas enérgicas para abatir el precio del petróleo, y como complemento, ordenó una alza brutal a las tasas de interés de los países deudores.

Fue en mayo de 1981 cuando comenzaron una serie de ataques de la prensa hacia Pemex, acusándolo de actos de corrupción e incompetencia entre sus dirigentes.

En medio de estos sucesos, se inauguró el complejo petroquímico La Cangrejera, considerado único en el mundo por sus dimensiones, y también por la celeridad de su desarrollo.

Al llegar el cambio presidencial, ahora a manos de Miguel de la Madrid (1983), comenzaron los contactos de México con la OPEP.

La deuda externa volvió a renegociarse, mientras el precio del petróleo continuaba su descenso. Empero, en 1984 sus ventas en el extranjero significaron para el país 16 mil millones de dólares, suficientes al menos para cubrir los intereses del enorme débito.

Mario Ramón Beteta, director general de Pemex, vivió las nuevas épocas de conflictos laborales, al reducirse, entre otras medidas de menor importancia, las subdirecciones de la empresa de diez a siete.

El presidente De la Madrid creó un organismo denominado COCEP (Comisión del Comercio Exterior del Petróleo), integrado por los subsecretarios de Energía, Hacienda, Relaciones Exteriores, Comercio y el Banco de México, bajo la presidencia del director general de Pemex, para que tomara las decisiones sobre precios de los hidrocarburos.

México ocupaba el cuarto lugar en la producción mundial de petróleo, sólo por debajo de la Unión Soviética, Estados Unidos y Arabia Saudita. A esta última nación el Estado mexicano la había desplazado como abastecedor principal de los estadounidenses. Pero las condiciones del mercado habían hecho caer las exportaciones nacionales a 800 mil b/d.

La situación económica de México parecía enderezarse levemente a principios de 1985, hecho que admitía la prensa internacional, pero la situación económica declinó, aun antes del terremoto de septiembre, hasta que los precios del petróleo se fueron al suelo a nivel internacional desde el invierno de ese año hasta 1986. Alfredo del Mazo, secretario de Energía, Minas e Industria Paraestatal, viajó por varios países del Medio Oriente para buscar un acuerdo relativo a la producción a un ritmo unánime, buscando así el repunte de los precios del crudo.

El Banco de México comenzó, mes a mes, a mejorar sus reservas sensiblemente, coadyuvando a su vez a un fortalecimiento del mercado bursátil.

El nuevo orden en la producción petrolera y la toma de autoconciencia de todos los países productores hicieron ver que los extremos en cuanto a precios eran peligrosos y conflictivos. El negocio petrolero mexicano comenzó un lento, pero constante resurgimiento.

Poco antes de la celebración del quincuagésimo aniversario de la expropiación petrolera, en 1988, el presidente puso en operación la primera parte del complejo petroquímico Morelos, en el istmo de Tehuantepec. Esta estructura, junto con los de La Cangrejera, Pajaritos y Cosoleacaque, constituyen hoy día el núcleo industrial de mayor importancia en el país, pues en ellos se concentra más del 80% de la producción petroquímica nacional.

Durante el discurso conmemorativo del C. P. Francisco Rojas, nuevo director general de Pemex, se dio a conocer las estimaciones, para 1994, de mantenerse actualmente la producción estable: 2 millones 800 mil b/d. Al mismo año se tiene programado iniciar la elaboración de aceites

lubricantes a razón de 8 mil b/d, para así cancelar las importaciones que se traducen en más de 100 millones de dólares anuales.³⁶

B) *La reestructuración de Pemex*

Aunque los cambios estructurales para hacer más eficiente y competitiva a Pemex en el mercado internacional se hicieron noticia en los últimos años, el camino para todo ello fue pavimentado desde 1988, año del quincuagésimo aniversario de la empresa petrolera.

La práctica de la reestructuración se inicia en 1988, pero es hasta el 7 de mayo de 1990 cuando se especifican sus lineamientos y políticas básicas en el Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994.

Los objetivos de este programa son:

1) Garantizar la suficiencia energética: entendida como una conciliación racional y equilibrada entre los objetivos económicos, sociales y estratégicos, todo ello al menor costo posible, y sin que se considere sinónimo de autosuficiencia.

2) Fortalecer su vinculación con la economía y la sociedad, así como la protección del medio ambiente.

3) Consolidar un sector energético más moderno y mejor integrado: implicando el logro de niveles superiores de productividad y eficiencia técnica, administrativa y operativa; un mayor grado de coordinación entre las entidades del sector y su reorganización estructural y territorial.

La estrategia a seguir busca un fortalecimiento estructural y no un simple crecimiento “inercial del sector”, aumentando la disponibilidad de la infraestructura, disminuyendo pérdidas y rompiendo “cuellos de botella”; producir y generar energía con calidad; y, participar eficazmente en el mercado petrolero internacional.

También

se requiere avanzar en procesos de reestructuración organizacional de las entidades del sector y su descentralización geográfica, a fin de adecuarlas a nuevas circunstancias, con mayor productividad y eficiencia. En este sentido, se deberá buscar la mayor coordinación posible entre Pemex y

36 Lozada, *op. cit.*, pp. 362-434; Alonso, *op. cit.*, séptima parte, 26 de septiembre de 1992, pp. 4-A y 16; Erik Salas Klimt, “The Oil Crisis: How it Happened”, *Voices of Mexico*, June-August 1986, pp. 3-5.

la CFE (Comisión Federal de Electricidad), en diversos campos tales como la utilización de infraestructura, la generación de electricidad, la normalización de equipos, la localización de centros de transformación de energía y el desarrollo de sistemas de transporte de combustibles.

Según este informe oficial, las reservas probadas de hidrocarburos en el país ascienden a 67.6 millones de barriles, de los que 46.2 mil millones se refieren a petróleo crudo, 14.6 miles de millones de barriles equivalentes a gas y 6.8 miles de millones de condensados.³⁷ El coeficiente de reservas/producción es superior a los cincuenta años.

En cuanto a los mecanismos de financiamiento, en el caso particular de Pemex, se pretende:

- 1) Revisar su régimen fiscal para reducir su peso relativo en las finanzas públicas,³⁸ así como evaluar la conveniencia de mantener el esquema de los derechos de extracción de hidrocarburos sujeto al precio internacional del petróleo y al tipo de cambio.

- 2) Mantener precios adecuados de los productos que comercializa Pemex internamente, con el fin de no deteriorar la generación de recursos propios y conservar una relación patrimonial total superior al 50 por ciento.

- 3) Evaluar la posible modificación al régimen fiscal asociado con los precios de los productos que Pemex comercializa en el país, redistribuyendo la carga del impuesto especial sobre producción y servicios (IEPS).

- 4) Estudiar la conveniencia y factibilidad de la conformación de mecanismos e instrumentos de inversión para permitir el acceso del capital privado al gubernamental para contribuir al financiamiento de obras de infraestructura.

Ahora bien, como complemento de todo lo anterior, las políticas energéticas con el extranjero serán las siguientes:

37 En la intervención de Francisco Rojas, director general de Pemex ante las Comisiones Unidas de Gobernación y Puntos Constitucionales y de Energéticos de la Cámara de Diputados, ocurrida el 7 de julio de 1992, se determinó, según estudios del Instituto Mexicano del Petróleo, que al primero de enero de 1992, las reservas probadas de petróleo totalizaron los 65 mil millones de barriles, de los que 44,300 millones son de petróleo crudo; 14,100 millones de gas y 6,600 millones de condensados. "El petróleo, interés estratégico de México", Suplemento de *La Jornada*, 9 de julio de 1992, p. 1.

38 Hasta principios de 1992, la carga impositiva de Pemex se distribuía de la siguiente manera: 50% sobre exportaciones, 27% sobre producción y entre 10 y 25% sobre la extracción de hidrocarburos. Miguel Ángel Sánchez y Teodoro Bardacke, "Petróleos Mexicanos: la reestructuración forzada", *Este país. Tendencias y opiniones*, cit., p. 7.

1) Fortalecer la estrategia petrolera externa, ampliando y modificando los instrumentos de la política vigente hoy día, con el fin de afrontar un mercado fragmentado y con mayor nivel de competitividad. Evaluar la ampliación de campos de acción y la incorporación de nuevos instrumentos de comercialización.

2) Progresar en la estrategia de internacionalización de Pemex, evaluando selectivamente diversos esquemas que redunden en una mayor seguridad en el flujo del crudo y en menores riesgos durante las diferentes fases del ciclo comercial.

3) Consolidar los esfuerzos de modernización de las estructuras y actividades del comercio petrolero mundial. Particularmente se busca consolidar la recientemente creada empresa subsidiaria de Pemex, Petróleos Mexicanos Internacional.

4) Mantener una plataforma de exportación de petróleo autoimpuesta, pero a la vez flexible a los requerimientos del mercado interno, las condiciones de comercialización mundial y las propias necesidades de ingresos.

5) Fomentar las exportaciones de productos que incorporen un mayor valor agregado, así como mecanismos eficientes de intercambio de refinados.

6) Buscar el equilibrio adecuado entre disponibilidad volumétrica, mezcla de exportación, factores económicos y estratégicos, flexibilizando los límites de exportación de crudo a un solo país. Debe mantenerse el principio de diversificación de mercados, aprovechando las oportunidades que presente el mercado internacional al tiempo de buscar un aumento en el valor de la exportación.

7) Incrementar la capacidad de almacenamiento, a fin de lograr un mayor grado de elasticidad en la exportación de hidrocarburos.

8) Ampliar y profundizar las relaciones bilaterales que permitan no sólo promover mayores flujos comerciales, sino también el impulso de esquemas de complementación económica asociados a los energéticos, así como convenios de cooperación con organismos internacionales como la ONU.

9) Fortalecer la participación de México y fomentar el desarrollo de organismos, acuerdos y reuniones de consulta como la OLADE, el GIPLACEP (Grupo Informal de Países Latinoamericanos y del Caribe Exportadores de Petróleo) y ARPEL. El Acuerdo de San José, por su parte, luego de más de nueve años en vigor, debe consolidar su orientación como instrumento promotor de las tendencias comerciales, financieras y tecnológicas a nivel regional.

Hablando ya propiamente de la reorganización y reestructuración orgánica de Pemex y otras entidades del sector energético, se dice que deben contar con una estructura sólida y organizacional acorde con las dimensiones físicas que ha alcanzado la paraestatal. De aquí derivan los proyectos de renovación y descentralización que permitan contar con unidades manejables y mensurables, todo ello paulatinamente con el fin de ofrecer soluciones a los problemas de organización ajustados a la realidad.

Esta reestructuración permitirá una confiable determinación de los resultados, por lo que cada unidad debe contar con todos los recursos necesarios para efectuar las tareas que la descarguen de responsabilidad.

Finalmente, los institutos de investigación del sector energético requieren igualmente de un fortalecimiento que continúe impulsando el desarrollo tecnológico y apoyar las acciones encaminadas a la protección ambiental.³⁹

C) *El proceso de reestructuración y de desincorporación*

A finales del año pasado el Presidente de la República, Carlos Salinas de Gortari, declaró que “[n]o podemos darnos el lujo de contar con una ineficiente entidad del sector público como Pemex, debido a que dicha ineficiencia permearía el resto de la economía, reduciendo así la competitividad general del país.”⁴⁰ Habiendo anunciado previamente los cambios en el Programa de Modernización Energética, ahora daba el banderazo para la práctica de la reestructuración orgánica de Pemex y la desincorporación de las actividades que no le resultaban prioritarias o estratégicas.

En enero de 1992 se anunció el comienzo de la desincorporación de la industria petrolera que representaba a Pemex gastos que excedían los 7 billones de pesos anuales. Esta actividad se centró en la contratación

39 “Programa Nacional de Modernización Energética 1990-1994”, *Diario Oficial* de la Federación, 7 de mayo de 1990, pp. 2-31. Con relación a este último párrafo, desde 1992 se ha reducido en un 50% el contenido de plomo de la gasolina Nova, colocándola a niveles similares a la norma establecida entre los países de la Comunidad Económica Europea. La producción de diesel desulfurado se ha multiplicado más de seis veces (200,000 b/d); se elabora gasolina sin plomo de alto octanaje en consonancia con la renovación de la industria automotriz; se ha puesto en venta el gasóleo y asciende la oferta de gas natural y licuado como combustibles de mayores niveles ecológicos; se clausuró la refinería “18 de Marzo”; el mantenimiento de todas las plantas se ha reforzado, y, entre muchas otras acciones con fines de preservación ambiental y ecológica, ahora se invierte en facilidades de tratamiento de residuos de las refinerías y centros petroquímicos. Rojas, *op. cit.*, pp. 1-2.

40 Stephen Fidler, “En 10 años Pemex será una gran firma petrolera internacional”, *Excelsior*, 4 de noviembre de 1991, p. 1.

de servicios generales, dentro de una amplísima gama que abarcó desde la limpieza de centros de trabajo hasta los prestados en las áreas de exploración y perforación de pozos, incluyendo la reparación de equipos, vehículos, carpintería, etcétera; mismos que venía otorgando el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana y la propia empresa estatal con cargo a su presupuesto.

Otros servicios se concesionaron a particulares, lo cual no sólo se mantendrá vigente, sino que se tratará de ampliar una vez que terminen los contratos en vigor con el sindicato y al reducirse las estructuras administrativas como la gerencia de intendencia o las coordinaciones ejecutivas de ingeniería de servicios y de servicios de apoyo.⁴¹

El 7 de julio de 1992, el director general de Pemex, Francisco Rojas, leyó un discurso sobre el plan para la nueva conformación orgánica de la paraestatal, junto con una propuesta para su iniciativa de ley, ambas elaboradas por el presidente Salinas, ante los diputados integrantes de las Comisiones de Energéticos y Gobernación, así como la de Puntos Constitucionales.

Lo expuesto entonces fue lo siguiente: la reestructuración de Pemex girará en torno de cuatro grandes organismos subsidiarios, cada uno de ellos con su patrimonio propio e identidad jurídica individual y con autonomía de gestión. Estas divisiones corresponderán a las cuatro ramas principales de la actividad industrial petrolera de la nación, constituyendo líneas integradas de negocios, que son: exploración y producción, refinación, gas y petroquímica básica, y petroquímica secundaria y “desregulada”.

Esta nueva estructura no vendrá a desarticular las tareas industriales y comerciales de Pemex, sino que, por el contrario, harán de ella una empresa integrada y fuertemente vinculada entre sus diversas áreas y con el órgano central.

Cada una de las ramas industriales se concentrará en los negocios específicos que le atañen, controlando todas las funciones operativas y de apoyo relevantes para la empresa central. Se suscribirán contratos entre cada una de ellas para fijar los términos y condiciones comerciales de la transferencia de materias primas, productos intermedios y terminados, todo esto con el fin de que se responsabilice plenamente a cada organismo con sus resultados económicos y eliminar así los problemas

41 Noé Cruz Serrano, “Iniciará Pemex la desincorporación de actividades no prioritarias”, *El Economista*, 17 de enero de 1992, p. 21.

ocasionados por la existencia de subsidios cruzados entre ramas de actividad.

La estructura central ofrecerá coordinación y liderazgo institucionales, brindando unidad al conjunto de organismos. Seguirá al mando de un director general, pero será sustancialmente menor que la presente dirección. A partir de ella se definirá la orientación estratégica de las empresas, se asignarán recursos y se mantendrá el control de los organismos mediante la integración de planes operativos, la optimización global de actividades y la revisión de presupuestos de operación; por otra parte, vigilará las normas que regularán las funciones de apoyo descentralizadas en cada uno de los organismos subsidiarios.

Entre otras ventajas, como las ya mencionadas, se hará posible la delegación de autoridades a centros de beneficio, siendo ellos los directamente responsables de sus resultados.

La formación de organismos alentará la competencia por recursos entre los mismos, asegurándose que éstos se destinen a las actividades más rentables.

Finalmente, permitirá a cada organismo adoptar la estructura organizativa que mejor responda a las particularidades de su campo de actividad.⁴²

El proyecto de darle a Pemex la estructura jurídica de *holding* o compañía tenedora de acciones de sus organismos subsidiarios, no fue ninguna novedad, así había funcionado la Standard Oil Company de Rockefeller, hasta su obligada dispersión en 1911; también Venezuela ha adoptado recientemente el mismo patrón, sin haber conseguido logros significativos al día de hoy.

Más que la noticia de la desincorporación, el proyecto de convertir a Pemex en una *holding* levantó fuertes críticas, pues ya se había anunciado que se abrirían las puertas en algunos campos del negocio petrolero nacional a la iniciativa privada, y se decía que todo ello iba encaminado a cerrar las negociaciones del TLC, con Pemex dentro de las mercancías.⁴³ A pesar de la oposición de algunos partidos políticos y de las críticas hechas por algunos especialistas, el día 16 de julio de 1992, se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación la nueva *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos* y Orga-

42 Rojas, *op. cit.*, p. 3.

43 Ver, por ejemplo: Antonio Gershenson, "Los ocho Pemex", *La Jornada*, 7 de junio de 1992, p. 8, y John Saxe-Fernández, "Pemex: las tajadas del pastel", *Excélsior*, 16 de julio de 1992, pp. 7, 9 y 18.

nismos Subsidiarios, que dejaba en manos de Pemex la conducción central y la dirección estratégica del total de las actividades petroleras nacionales, de conformidad con la Constitución y con la Ley reglamentaria del artículo 27 constitucional en el ramo del petróleo de 1958; creándose los siguientes organismos descentralizados: Pemex-Exploración y Producción, Pemex-Refinación, Pemex-Gas y Petroquímica Básica y Pemex-Petroquímica. Más adelante haré un análisis y comparación de esta ley con las anteriores disposiciones organizativas de la empresa petrolera estatal.