

Leji 17

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL PETROLEO DE MEXICO, ANTECEDENTES,
RELACIONES Y PERSPECTIVAS

TESIS QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADOS EN CIENCIAS POLITICAS
Y ADMINISTRACION PUBLICA PRESENTAN LOS ALUMNOS JAIME HURTADO CAMARENA
Y CARLOS GOMEZ DIAZ DE LEON.

OCTUBRE 1982.



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	
1. Marco de Referencia	II
2. La Administración Pública en el Sector Industrial	VI
I. La Industria Petrolera hasta 1938	1
II. La Explotación Petrolera	18
III. Petróleos Mexicanos 1938-1976	34
1. El período de Vicente Cortés durante el Gobierno de <u>Lá</u> zaro Cárdenas	35
2. El período de Efraín Buenrostro durante el Gobierno de Manuel Avila Camacho	41
3. El período de Antonio J. Bermudez durante el Gobierno de Miguel Alemán y Adolfo Ruiz Cortines	48
4. El período de Pascual Gutiérrez Roldán durante el Go- bierno de Adolfo López Mateos	57
5. El período de Jesús Reyes Heróles durante el Gobierno de Gustavo Díaz Ordaz	62
6. El período de Antonio Dovalí Jaime durante el Gobier- no de Luis Echeverría Alvarez	65
IV. El Boom Petrolero 1976	79
V. Petróleos Mexicanos en el Contexto de la Administración Pública Federal	88
VI. Contexto Petrolero Mundial	117

Pág.

VII. Conclusiones y Recomendaciones

149

Cuadros

Anexos

Bibliografía.

I N T R O D U C C I O N

I N T R O D U C C I O N

La idea original de realizar una investigación sobre la participación de la industria petrolera en la Administración Pública Mexicana, surgió como resultado del impacto informativo de varios años sobre la comunidad universitaria respecto al espectacular crecimiento de las reservas de petróleo en el subsuelo nacional, casi al mismo tiempo que en el resto de la economía se experimentaba una aguda crisis (1976-1977), coincidiendo con el cambio de poderes en la Dirección Ejecutiva del país. Debido al estado de deterioro socio-económico de esos momentos, el gobierno planteó una alternativa de solución al problema: aprovechar que el petróleo había alcanzado una fuerte revalorización en los mercados internacionales a raíz del embargo petrolero decretado por la Organización de Países Exportadores de Petróleo en 1973, y la abundancia del recurso en México, lo que permitiría implementar una estrategia de explotación intensificada de petróleo que generara excedentes susceptibles de ser exportados, mismos que generarían una fuente importante de divisas que se utilizarían para el financiamiento de los programas prioritarios de la administración 1976-1982.

Las discusiones académicas sobre el tema tenían diversos puntos de vista. Algunas se interesaban por aspectos técnicos concretos, propios de especialistas en ingeniería petrolera y geología, por lo que no resultaban útiles en un esquema explicativo y general; otros proponían el análisis desde una perspectiva más am-

plia, considerando el uso de una vasta metodología científica aplicada en el campo macro-económico y culminando con el cuestionamiento de los planes gubernamentales; y los más se limitaban a observar sólo aspectos superficiales del fenómeno, sin conectarlos con una estructura conceptual mayor.

Nosotros decidimos elaborar un trabajo que resultará útil al observador no especializado, mostrándole lo más amplia y didácticamente como nos fuera posible, la manera en que se desarrolló una estrecha relación entre la Administración Pública y el Sector Industrial a través de las empresas paraestatales en general, poniendo especial énfasis en aquélla cuya influencia actual se distingue por su significación irreversible y determinante: La Petrolera. *

1.- MARCO DE REFERENCIA

Partiremos de la definición de Industria Petrolera para después establecer en una forma clara cuál es y de qué manera se relaciona ésta con la Administración Pública. La Industria Petrolera es aquel sector de la planta productiva industrial que tiene por objeto realizar las actividades relacionadas con la explotación y aprovechamiento del petróleo. Este se concibe como un recurso natural no renovable que juega un papel preponderante como insumo

* Para aquellos que tengan interés en conocer (complementariamente al aspecto central de esta investigación) el proceso técnico del petróleo y algunas definiciones que son provechosas para la comprensión general del tema, hemos considerado conveniente incluir el Anexo I.

energético de la economía de nuestro país. El petróleo es, pues, la materia objeto de la industria petrolera y consecuentemente tema central de estudio de la presente investigación.

La relación que guarda el petróleo con la administración pública se puede apreciar, cuando menos a través de dos diferentes situaciones que se encuentran relacionadas entre sí. En primer lugar, debemos considerar que desde el año de 1938 la industria petrolera nacional, hasta entonces en manos de empresas extranjeras, pasó a formar parte integral, muy importante por cierto, del aparato gubernamental, es decir, de la Administración Pública Federal.

La Administración Pública Federal reviste dos formas de organización administrativa: la Centralizada y la Paraestatal. La Centralizada se caracteriza por una relación de jerarquía en los órganos que conforman la administración, encontrando su unidad de mando en la cima de la estructura, o dicho de otro modo, en el titular del poder central. El poder de mando y decisión se concentran en el Jefe de la Administración Pública, que es la persona jurídica responsable de mantener su unidad. (1) La segunda forma que adopta la Administración Pública es la paraestatal, que implica un medio de organización administrativa al que se transfieren del poder central algunas facultades, para que se realicen

(1) Castelazo, José.- Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública. México, 1977. Pág. 158.

bajo la única responsabilidad y conducción del titular de la nueva organización que se crea. En este sentido, consideramos a la denominada Administración Pública Paraestatal como una parte estructural de la Administración Pública Federal, con la cual se encuentra vinculada por la relación de control que existe con el sector central y que se compone por el conjunto de Instituciones públicas, ya sea descentralizadas en el estricto sentido de la palabra o no,⁽²⁾ que coadyuvan con la administración central para cumplir ciertos propósitos u objetivos, que esencial y originalmente corresponde realizar al Sector Público.

En este sentido, la empresa encargada de la Industria Petrolera (Petróleos Mexicanos), como organismo descentralizado, constituye un elemento de la Administración Pública Paraestatal. Por lo tanto, el petróleo queda, en última instancia, bajo la responsabilidad del Jefe de la Rama Ejecutiva del Gobierno, como responsable de ésta.

En segundo lugar, y al cual se le debe considerar con mayor importancia, el petróleo adquirió, a partir de 1976, una magnificación económica y financiera que tiene efectos sobre la estrategia de política económica adoptada por el gobierno, y consecuentemente sobre la economía en general.

(2) Véase Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Art. 3, donde se definen las diferentes formas que adopta el Sector Paraestatal.

Trataremos de demostrar que la variable de la industria petrolera que mayor significación tiene en la Administración Pública, es la variable económica. Esto no quiere decir que ésta sea la única que se puede considerar al relacionar ambos factores, petróleo y administración pública. Sin embargo, la "connotación" económica y financiera es la que proporciona mejores indicadores de esta relación. Para los efectos de la investigación realizada, éstas serán las variables a tomar en cuenta.

Para ilustrar la significación que ha tenido la industria petrolera en el Sector Paraestatal, podemos citar que considerando la inversión pública federal al momento en que ya se habían superado los mayores problemas que se presentaron para el Estado a raíz de la expropiación petrolera, se observa una creciente importancia del petróleo; es decir para 1947-1953, el 11% correspondió a Petróleos Mexicanos, y atraía el 11% del financiamiento externo ⁽³⁾. De 1959 a 1961 el 20% de la inversión pública del Sector Paraestatal correspondió a esta misma entidad ⁽⁴⁾, para 1964 el 10% de los financiamientos del Sector Público a largo plazo correspondió a la industria petrolera ⁽⁵⁾. Durante el sexenio de Gustavo Díaz Ordaz, PEMEX absorbió el 22.3% del monto total invertido en el período ⁽⁶⁾.

(3) México a través de los Informes Presidenciales. Sector Paraestatal. México. Presidencia de la República 1977. Pág. 97.

(4) Ibid. Pág. 129

(5) Ibid. Pág. 137

(6) Ibid. Pág. 146

Asimismo, dentro de la actual administración, ha sido particularmente significativa la importancia de este sector. Baste considerar que dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982, cerca del 28% de todos los recursos asignados al sector paraestatal correspondieron al organismo descentralizado responsable de la administración del petróleo; más del 25% de los ingresos ordinarios del Gobierno Federal corresponden a impuestos al comercio exterior, donde un importante papel juegan los impuestos a la exportación de hidrocarburos. En cuanto a ingresos ordinarios de organismos y empresas para 1982, más de la tercera parte corresponde a los ingresos de PEMEX, o sea 321,000 millones de pesos⁽⁷⁾.

2. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SECTOR INDUSTRIAL EN MEXICO.

La Administración Pública en nuestro país ha venido transformándose paulatinamente a medida que las condiciones económicas, políticas y sociales así lo requieren. Poco a poco ha llegado a adquirir nuevas y variadas atribuciones, que le han dado cierta caracterización específica en diferentes épocas⁽⁸⁾.

(7) Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982.

(8) Véase Carrillo Castro, Alejandro "La Reforma Administrativa en México" INAP, 1975, Págs. 49-50.

Este fenómeno se presenta con claridad en la evolución que ha tenido la Administración Pública en México, aunque no es exclusivo de él, ya que se puede observar en la conformación de las Administraciones Públicas de diferentes países.

En 1821, al nacer el México independiente, Don Agustín de Iturbide tuvo a bien distribuir el gobierno de la nueva nación en cuatro Secretarías de Estado:

- 1) Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores.
- 2) Secretaría de Estado y del Despacho Universal de Justicia y Negocios Eclesiásticos.
- 3) Secretaría de Estado y del Despacho de Guerra y Marina.
- 4) Secretaría de Estado y del Despacho de Hacienda.

Los ramos correspondientes a cada una de estas Secretarías estaban definidas en el "Decreto sobre el establecimiento de Ministerios" del 8 de noviembre de 1821. En este decreto, se estableció que a la Secretaría de Estado y del Despacho de Relaciones Exteriores e Interiores le correspondían todos los ramos económicos y políticos del reino. El titular de esta Secretaría era el res-

ponsable de despachar todos los asuntos del reino cuando el emperador o la regencia salían de la corte. Es importante señalar que desde el primer gobierno independiente que tuvo México, los asuntos económicos de la Nación eran tratados por los funcionarios de más alta jerarquía de la Administración Pública del país, en este caso por la primer Secretaría de Estado.

Es de suponerse que sería este ramo el que quedaría encargado de los asuntos relativos a la industria en general, aunque ésta - todavía no alcanzaba un desarrollo importante (9).

Veinte años después, el 28 de septiembre de 1841, en Tacubaya se sientan las Bases de Organización para el Gobierno Provisional de la República, y en este documento en su artículo octavo, se nombran los ministerios que constituían al Gobierno teniendo como única variante a la anterior estructura administrativa la primera alusión expresa en las leyes orgánicas de la Administración Pública a este sector: la industria. Sin embargo, en virtud de la constante inestabilidad política que caracterizó los primeros 50 años de nuestra historia independiente, este sector de la economía se encontraba apenas en su período de formación.

(9) México a través de los Informes Presidenciales (Sector Paraes total), Pág. 2.

Así, en un primer momento nuestra Administración Pública emerge con las funciones que caracterizan al "Estado-Gendarme", cuyas principales atribuciones tienen por finalidad garantizar la posibilidad de que se den ciertas conductas y actividades, sobre todo en lo que se refiere al mantenimiento del orden público y la defensa del país; vigilar el cumplimiento de las obligaciones previstas en el orden público; arbitrar los conflictos que se presenten en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de las obligaciones que el propio Estado ha establecido. Este tipo de funciones responden fundamentalmente a la necesidad de reconocimiento político y resguardo de la soberanía nacional, tanto al interior como al exterior.

Esta etapa de la Administración Pública Mexicana como "Estado-Gendarme" culminaría con el advenimiento del porfiriato. Durante este período de la evolución del sector público nacional, la necesidad de promover determinadas conductas y actividades prioritarias que se consideraban fundamentales para el desarrollo de la economía, dió lugar a la caracterización del "Estado Promotor o de Fomento". La Administración Pública, tuvo la responsabilidad de participar de una manera directa sobre la economía procurando conseguir ciertos objetivos para el progreso del país. La atribución de fomento la realizaría por medio de estímulos, tales como financiamiento o exención de impuestos a determinadas áreas o sectores. Como claro ejemplo de este fenómeno en el pe-

río do porfirista es posible mencionar las acciones tendientes al fomento de los ferrocarriles, la minería y particularmente la materia objeto de esta investigación; el petróleo (10).

Ya entrado el siglo XX, comienza a delinearse un tipo diferente de Administración Pública, caracterizado por la posibilidad y responsabilidad de intervenir más directamente en la vida económica y social, prestando aquellos servicios que no eran producidos en forma adecuada por la iniciativa privada ó que se consideraban indispensables para el desarrollo integral de la sociedad. La configuración jurídica de este tipo de Administración Pública se encuentra plasmada en la Constitución Política promulgada en febrero de 1917. Las condiciones sociales imperantes en el país para 1910, así como las importantes reformas a que fue objeto la anterior Constitución de 1857, fundamentan la intervención directa del sector público en la economía, procurando resguardar el interés público, dándole a la propiedad el carácter que éste determine, según texto del Artículo 27 de nuestra actual Carta Magna.

Esta facultad del sector público de intervenir directamente en los procesos productivos y de prestación de servicios le permite:

- 1) producir bienes de producción y consumo, ya sea con fines de regulación de mercado, o bien reservándose la producción exclusiva

(10) Véase para el período porfirista, Hansen, Roger. "La Política del Desarrollo Mexicano", Siglo XXI, 1976, Págs. 23-31, y para el caso del petróleo supra, Capítulo I.

por razones estratégicas: tal es el caso de las industrias eléctrica, petrolera, de acero, ferrocarriles, entre otras; 2) Comercializar directamente ciertos productos para garantizar una justa intermediación. El caso típico de este tipo de empresa pública lo constituye la actual Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO); 3) Consumir obligatoriamente ciertos bienes y servicios para el ejercicio de sus propias atribuciones, o bien para ejercer una acción reguladora de la economía, especialmente en aspectos financieros; tal es el caso de la Nacional Financiera; 4) Redistribuir la riqueza material y cultural en su conjunto, en el sentido del desarrollo económico y social. Estas funciones las cumple actualmente por conducto de instituciones como el IMSS, ISSSTE, INFONAVIT, entre otros.

A pesar de que desde 1917 ya se contaba con estas atribuciones, la falta de solidez del sistema político provocó una postergación de las actividades de la Administración Pública en este sentido. No fue sino hasta mediados de la tercera década y durante la cuarta cuando se empieza a manifestar esta actividad interventora. A este objetivo deben su razón de ser la gran cantidad de instituciones públicas que, en la actualidad, conforman al sector paraestatal de nuestra Administración Pública Federal. La industria petrolera, nacionalizada en 1938, constituye una empresa pilar dentro de este sector. De hecho, la evolución que tiene la industria del petróleo y los esfuerzos reivindicatorios de los gobiernos revolucionarios, no fructifican sino hasta que el sistema político se ha institucionalizado, que el papel

de la Administración Pública dentro de la economía ha dejado de ser pasivo, y que ya cuenta con instituciones que respaldan su función reguladora, sobre todo en el área financiera. "La historia contemporánea de México y de su Administración Pública tiene sus raíces más profundas en dos hechos: en la Revolución Mexicana y su período de consolidación e institucionalización; el cardenismo"⁽¹¹⁾.

Podemos considerar que fué a partir de 1925, con la creación del Banco de México, el momento en que el sector público incursiónó de manera decisiva en el proceso de desarrollo económico y social del país, asumiendo la responsabilidad de ser el principal agente de cambio social y de crecimiento económico con equidad. Esta acción la ejecutaría principalmente por conducto de instituciones públicas, distintas a las que en forma tradicional desarrollaban las funciones públicas, es decir, diferentes al aparato gubernamental propiamente dicho, cuyas funciones serían efectuadas en forma descentralizada ⁽¹²⁾.

(11) Fernández A., José "Política y Administración Pública", INAP, México 1981, Pág. 18

(12) Las Empresas Públicas México, INAP., México 1976, Pág. 14.

El instrumento medular de la acción estatal en la economía fue la expansión del sector paraestatal. Cabe destacar que el crecimiento anárquico de este sector provocó problemas de planeación, coordinación y control dentro de la Administración Pública. Además se puede observar que a las variaciones en el desarrollo económico correspondieron adecuaciones importantes en las instituciones públicas, que fueron moduladas a los requerimientos conyunturales.

En el ramo de Industria comenzaron a funcionar diversos mecanismos, que tenían como finalidad la regulación de este, ya para entonces, importante sector de la economía nacional. Entre estos mecanismos es de señalar el Departamento de Industrias de la Secretaría de Economía. Además en esta misma Dependencia existía el Departamento de Petróleo, donde se realizaban labores de investigación, información y propaganda. Más adelante, este Departamento jugaría un importante papel participando en la planeación de la industria petrolera recién nacionalizada.

Para 1940 el sector público contaba con instituciones en los sectores claves de la economía (petróleo electricidad, acero, carbón, ferrocarriles, banca), por lo que tenía los instrumentos para promover la industrialización del país, y a este objetivo se abocó en los períodos presidenciales posteriores.

Sin embargo, se comenzaba a plantear la necesidad de racionalizar y coordinar los esfuerzos gubernamentales. Así es como se funda en 1944 la Comisión Federal de Fomento Industrial que planea, financia y organiza las empresas nuevas y necesarias ⁽¹³⁾. A pesar de los constantes esfuerzos gubernamentales por llevar a cabo una planeación y programación adecuada de su funcionamiento, particularmente en el sector paraestatal, la intervención del sector público en la economía estuvo lejos "de ser una acción coordinada y planificada, más bien se dejó a lo conyuntural la creación de nuevas instituciones descentralizadas, lo que provocó dispersión y falta de unidad en los criterios de operación sectorial". ⁽¹⁴⁾

Tratando de evitar este fenómeno, en 1947 se reestructura la Administración Pública dando lugar, entre otras cosas, a la creación de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa que contaba entre sus atribuciones la conservación y administración de los bienes nacionales, y la contratación de las obras y adquisiciones del Gobierno Federal. Asimismo, tuvo como función la realización de estudios y sugerencias para la mejor administración pública. Por otra parte, se expidió la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal en 1947 ⁽¹⁵⁾.

(13) Fernández, José op. cit. Pág. 55

(14) Ibid. Pág. 75

(15) Diario Oficial de la Federación 1-enero-1947

Esta Ley tenía como objetivo tratar de sujetar al sector paraestatal a los lineamientos marcados por la política general determinada por el Titular del Poder Ejecutivo. La supervisión de este sector se realizaría a través de la recién creada Comisión de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Su labor debió limitarse a asegurar un adecuado funcionamiento administrativo y a la vigilancia global, y poco después desapareció por su insuficiente fuerza política. Esa Comisión fué sustituida por el Comité de Inversiones, al que se le proporcionaban mayores atribuciones para la coordinación y planeación. Al principio, seguía dependiendo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, pero en 1954, se creó la Comisión Nacional de Inversiones que dependería directamente de la Presidencia de la República. Al proporcionarle esta ubicación tuvo mayor fuerza política para ejercer control administrativo sobre toda la Administración Pública. En 1958, la labor desempeñada por ésta Comisión de Inversiones daría lugar a la creación de la Secretaría de la Presidencia, con importantes atribuciones en materia de planeación y programación de las inversiones de las instituciones públicas, tanto del Sector Central, como del Sector paraestatal. Las funciones de control las realizaría en forma coordinada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y la Secretaría del Patrimonio Nacional, constituyendo el triángulo de la supervisión ⁽¹⁶⁾.

(16) Carrillo Castro, Alejandro La Reforma Administrativa en México, 1971, 1979, Ediciones Porrúa, México, Pág. 221.

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado ponía un particular énfasis en la programación y control del sector paraestatal de la Administración Pública. La constante dispersión de metas, objetivos y acciones, hacía necesaria una administración más racional y coherente con los objetivos globales del sector público. La Secretaría del Patrimonio Nacional, por ejemplo tenía la responsabilidad de vigilar y controlar administrativa y financieramente las operaciones de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; mantener al corriente el inventario de recursos renovables y no renovables; llevar el catastro petrolero y minero del país. En este momento ya se tenía conciencia de la necesidad de una vigilancia y control más rígido sobre la industria petrolera, así como de las empresas públicas en general.

En el año de 1965 se creó la Comisión de Administración Pública dentro de la Secretaría de Presidencia, con el propósito de efectuar un diagnóstico global de la Administración Pública Mexicana y proponer las medidas generales para hacerla más eficiente y eficaz. Entre las recomendaciones formuladas se puso un importante énfasis en la agrupación sectorial de las Dependencias y Entidades del Sector Público. (17) Pero la realización de tales adecuaciones requería de tiempo para su implementación, por lo que las medidas

(17) Comisión de Administración Pública "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana" C.G.E.A. México 1977. Pág. 63.

que se tomaron tuvieron un carácter menos ambicioso, postergando la distribución por sectores. Únicamente se realizaron acciones para mejorar los sistemas de apoyo global; programación, presupuestación, contabilidad, informática, recursos materiales, etc., para que en el momento en que fuera más conveniente, se modificara toda la estructura administrativa del Gobierno Federal. En 1973 se creó la Comisión de Energéticos con el objeto de llevar a cabo una política en esta materia. Quedaba integrada por varias dependencias del sector central y todas las paraestatales referentes a energéticos (Instituto Nacional de Energía Nuclear, Comisión Federal de Electricidad, Petr^oleos Mexicanos, etc.).⁽¹⁸⁾ Es así como recién iniciado el sexenio de 1976-1982 se llevó a cabo una transformación importante dentro de la Administración Pública Central y Paraestatal, debido a las condiciones económicas, políticas y sociales que prevalecían en el país; se implementó también una reforma económica y una reforma política que le darían marco a la nueva administración.

El inicio del régimen presidencial de José López Portillo marcó el comienzo de la etapa más trascendental para la reforma administrativa, puesto que recoge las experiencias anteriores y establece con mayor claridad las políticas y estrategias a seguir por el gobierno, con una visión más globalizadora. La fundamentación jurídica de esta reforma se encuentra fundamentalmente en la

(18) Diario Oficial de la Federación 27-02-73.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal ⁽¹⁹⁾, que constituye el punto de partida de las principales innovaciones realizadas. Entre éstas destaca la obligatoriedad de todas las dependencias y entidades de la administración pública federal, de desarrollar sus actividades en forma programada y con base en los lineamientos generales del presidente de la República. Esto constituye la base sobre la cual descansará el Sistema Nacional de Planeación. Además, se establece la organización sectorial de la Administración Centralizada y Paraestatal. A partir de este momento el control global no se llevaría a cabo en una sola secretaría, ni en tres, sino en cada una de las Dependencias centrales de acuerdo a su campo de actividad. Esta nueva estructuración permitiría promover una mejor planeación, evaluación y control, lo que a su vez redundaría en la posibilidad de delinear una política general y una programación sectorial.

En el esquema de sectorización se definieron niveles y atribuciones específicas para cada uno de éstos en los sistemas básicos de planeación, programación, presupuestación y evaluación ⁽²⁰⁾.

(19) Diario Oficial de la Federación 30-12-76.

(20) Vid. Infra. Cap. V.

- 1) Nivel Global macroadministrativo bajo la responsabilidad del Presidente, que define lineamientos y políticas generales, con apoyo en su gabinete, gabinetes especializados, y Secretaría de Programación y Presupuesto y Secretaría de Hacienda y Crédito Público como globalizadoras;
- 2) Nivel mesoadministrativo que responsabiliza a los coordinadores de sector, que son las Secretarías con atribuciones en un campo específico de la acción gubernamental;
- 3) Nivel microadministrativo con responsabilidad en cada uno de los titulares de las Entidades sectorizadas.

Corresponde al Presidente definir objetivos y prioridades del programa de gobierno; establecer directrices, dividir el trabajo y coordinar las actividades; actualizar el Programa Global de Desarrollo y determinar las políticas del Programa Presupuesto.

El nivel de las dependencias globalizadoras comprende a Programación y Presupuesto (S.P.P.) y Hacienda y Crédito Público (S.H.C.P.) y tienen un triple carácter: normativas y definitorias en tanto que son unidades de actividad; vigilancia y control global para la implantación de políticas, planes y programas, y de apoyo y asistencia técnica para auxiliar operativamente a las coordinaciones de sector. El nivel de orientación y apoyo glo-

bal establece lineamientos generales para el control del sector descentralizado. La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene, además, la responsabilidad de compatibilizar su acción con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; establecer procedimientos para actualizar los planes globales, sectoriales, regionales, institucionales, elaborar normas a las que deberán sujetarse los coordinadores de sector y las entidades en la formulación de presupuestos.

Los coordinadores de sector son las dependencias centralizadoras que tutelan y armonizan las acciones del grupo de entidades que componen su campo de acción o sector, y también son encargadas de aplicar las directrices marcadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en referencia al programa-presupuesto, y de programar, coordinar y evaluar las acciones del sector; asumir la responsabilidad de su sector, implantar políticas internas, y supervisar el funcionamiento de las instituciones a su cargo.

Por último toca a las entidades paraestatales; ajustarse a las normas y lineamientos de los coordinadores de sector y de las dependencias de orientación y apoyo global; someter a la consideración de los coordinadores de sector sus programas propuestos y programas financieros; autoevaluarse internamente y presentar la información necesaria para la evaluación general del sector; así

como someterse a la aplicación de auditorías internas.

En esta forma se solidifica poco a poco la estructura administrativa del Gobierno Federal para llevar a cabo la planeación del desarrollo. "Durante muchos años el sector paraestatal careció de una programación y coordinación de sus actividades debido al crecimiento agregativo y desordenado. Por primera vez se trata de integrarlo política y administrativamente al sector central; es un ajuste dentro del Poder ejecutivo. La articulación de actividades es la constante dentro de la sectorización, que debe definirse como la armonización de esfuerzos entre los coordinadores de sector y las paraestatales, bajo la tutela de las dependencias globalizadoras, y el mando y autoridad del Presidente de la República". (21)

Desde el punto de vista sectorial y debido a la importancia económica-financiera, el papel que jugará PEMEX será vital para esta etapa histórica del desarrollo de nuestro país.

El marco metodológico que estructura el cuerpo de éste trabajo y orienta el sentido de la investigación que nos ocupa, es el siguiente:

OBJETIVO GENERAL.- Determinar mediante el análisis, cual ha

(21) Tomado de "Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal", Coordinación de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República.

sido el devenir histórico de la industria petrolera mexicana en particular, y de la internacional en general, para conocer la forma en que se ha relacionado con el desarrollo de la Administración Pública Mexicana, analizando la conformación económica donde se ubican y su participación en la geopolítica contemporánea (como variables exógenas).

Con ello se busca valorar la política económica vigente, cuyo principal apoyo se concentra en los beneficios derivados de los hidrocarburos. Al hacerlo, planteamos sus ventajas y límites, así como las alternativas que encontramos para lograr una mejor integración económica, que permita un desarrollo más equilibrado de nuestro sistema de vida.

La guía que nos conduce y apoya para lograr el objeto planteado, es un supuesto que, para fines didácticos, dividimos en dos instancias, nacional e internacional, lo cual permite un margen de maniobra flexible en todo el estudio y la correcta consideración de los indicadores:

Una instancia se ocupa del ámbito nacional y utiliza como parámetro formal al horizonte temporal del presente siglo, penetrando la formación de la estructura industrial petrolera en sus bases legales, gremiales, de dirección, etc., así como el proceso definitorio de la propiedad y control sobre los hidrocarburos. Paralelamente hay un tratamiento del factor socio-político. En esta parte del análisis se profundiza en dos grandes coyunturas, cuyo significado trasciende a todos los ámbitos de la vida na

cional, colocando en su momento a México en los primeros planos de la política internacional.

A.- La culminación, con el Decreto que nacionaliza la industria petrolera mexicana, de un proceso de lucha entre el Sector Público y las empresas trasnacionales enclavadas en México, por el control de un recurso natural indispensable para el progreso del país y que empieza a destacarse mundialmente por su valor estratégico para el desarrollo industrial, y que ya para entonces, es casi tan valioso como el carbón, aunque no sería sino años después que éste último sufriría su desplazamiento definitivo como energético principal.

B.- El auge petrolero de nuestro país que coincide con una aguda crisis estructural del resto de la economía, y que es aprovechado por el gobierno en turno para hacer frente a las demandas más apremiantes y que es, quizás, para las actuales generaciones, de más trascendencia que la anterior coyuntura, por los alcances que tiene la estrategia asumida a raíz del llamado "boom petrolero".

En el aspecto nacional, el enunciado hipotético observa dos momentos:

En primer lugar, al considerar a los hidrocarburos en la Carta Magna de 1917 como propiedad de la Nación, el legislador

adjudica formalmente al Estado un valioso elemento de dirección para el desarrollo económico, que no pudo utilizar de facto sino hasta 1938 por causa del usufructo indiscriminado del petróleo en suelo mexicano por las compañías petroleras extranjeras. Es decir, de 1917, año en que se promulga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que adjudica el dominio directo sobre los hidrocarburos al Estado, hasta 1938, el control y beneficio del petróleo corresponde realmente a las compañías extranjeras que, al contar con ventajosas concesiones, evitaron que el Estado usara para beneficio público a la industria petrolera, como un instrumento de apoyo y orientación para el desarrollo económico.

Este proceso se explica por la notable expansión económica de los países vanguardistas en el sistema de mercado, que al incidir sobre las economías periféricas imponen el interés de la gran empresa y orientan la producción hacia los sectores más lucrativos en el intercambio comercial. Así, en el caso mexicano, el interés petrolero extranjero orienta la planta productiva hacia las exportaciones, ya que son precisamente los países industrializados de la época los que demandan en mayor medida a los productores petroleros. El gran auge de la economía internacional durante la segunda mitad del siglo XIX y principios del XX, marca una expresión dual que simboliza la situación de las economías occidentales: centro y periferia. La rela-

ción exigió a las economías atrasadas el aporte de materias primas, que sirvieron como insumos para la expansión industrial, por lo que la época se caracteriza por un dinámico crecimiento del sector exportador en los países de la periferia (trigo, carne, petróleo y otros minerales), que se basó en el financiamiento del capital internacional. Ante esa situación, el Gobierno de Lázaro Cárdenas decide terminar con el dominio extranjero sobre la industria de los energéticos y, a partir del Decreto de 1938 se pasa de un dominio de jure a un dominio de facto en materia de hidrocarburos.

La medida permite la reorientación de la planta productiva petrolera hacia el mercado interno, para favorecer el desarrollo industrial y comercial en general. Esta política gubernamental, al desarrollar un proteccionismo nacionalista, favorece tanto a la naciente industria petrolera, como a la iniciativa privada, que demandaba estímulos para sus inversiones; aunque no logra evitar que se arrastren vicios generados por las transnacionales dedicadas a las actividades más lucrativas. Otro problema no menos grave.

En segundo lugar, las estrategias económicas seguidas en México hasta 1976, al no dar los resultados deseables, la crisis estructural alcanza una conformación que exige rápidas respuestas al gobierno presidido por el Lic. José López Portillo. Así, al observar las principales manifestaciones de la crisis (baja capitalización del campo, insuficiencia alimenticia,

desigual crecimiento industrial y de los asentamientos humanos, baja productividad, endeudamiento público progresivo e improductivo, desequilibrio entre exportaciones e importaciones, pobreza extrema, analfabetismo, explosión demográfica, desempleo y recientemente inflación persistente), el gobierno mexicano decide aprovechar sus atribuciones jurídico-políticas para intervenir con mayor energía en la actividad económica, basándose en el logro petrolero en materia de reservas en suelo nacional y su revaloración de precios en el mercado internacional, al mismo tiempo que integra planes de desarrollo, apoyados en los posibles beneficios derivados de la riqueza petrolera.

En este sentido, consideramos que la nueva política económica basada en el aprovechamiento de las divisas que se obtengan por la venta intensiva de petróleo en el exterior, si bien permite el alivio a la falta de recursos por parte del Estado para financiar determinados proyectos, también expone a México a un gran riesgo por las condiciones del mercado, y especialmente por exagerar la importancia económica y política de los hidrocarburos para la solución de los grandes problemas nacionales. Esto hace vulnerable a nuestra economía por los altibajos en la captación de divisas que origina el juego de precios que realizan los monopolios internacionales y la OPEP, y por las presiones por el dominio geopolítico; sin olvidar que el mercado nacional necesita crecer muy rápidamente después de un largo periodo de estancamiento; disminuyendo la disponi-

bilidad de productos otrara destinados a la exportación, lo cual crea serios problemas de balanza de pagos.

No obstante, conviene precisar algunos aspectos respecto a la planeación gubernamental. No planteamos que el gobierno se equivocó al diseñar la nueva estrategia económica usando el petróleo como pilar para el desarrollo; sino que los hidrocarburos resultaron ser el instrumento idóneo para resolver el apremio del Poder Ejecutivo para responder a las circunstancias comprometidas en las que se hace el cambio de poderes en 1976. En síntesis, a un problema económico se le dió una respuesta política.

La segunda instancia hipotética, si bien guarda estrecha relación con la primera, trata de fenómeno desde un punto de vista internacional y pretende establecer la influencia del medio ambiente externo sobre la política de México, así como la participación de éste en las relaciones internacionales, principalmente con los Estados Unidos.

Para los fines de este trabajo, nos limitaremos a analizar y mostrar que la presión internacional hacia México en política económica, se ve modificada por la existencia de grandes volúmenes de petróleo en nuestro subsuelo, sin que esto implique una transformación profunda en nuestras tradicionales relaciones de dependencia con el capital monopólico extranjero. Incluso existe el peligro de que al alterarse la oferta demanda petrolera de manera brusca, los planes de desarrollo internos pudieran verse afec

tados negativamente por la excesiva dependencia de la economía hacia las divisas petroleras.

Por otra parte, consideramos los volúmenes que se manejan en el mercado petrolero mundial, México es sólo un modesto proveedor que no modifica el equilibrio de fuerzas existentes, más aún si no está adscrito a una organización internacional, para esos efectos.

Sin embargo, la oportunidad histórica de contar con una fuerte relativamente segura de financiamiento (por primera vez) representa para México la posibilidad inmediata de satisfacer los requerimientos básicos de nuestro sistema socio-económico, marcando la pauta para su solución futura.

El petróleo es pues, por su significación nacional una dualidad; oportunidad y peligro; dirección y deriva. Por ello, la alternativa del desarrollo presenta, en la práctica, signos de apresuramiento político en la toma de decisiones, lo cual exige un reordenamiento en los factores de dirección económica que al mismo tiempo sean apoyo y soporte en el trazo prospectivo de México que queremos, con la plena conciencia de lo que en realidad se tiene.

I. LA INDUSTRIA PETROLERA EN MEXICO HASTA 1938

I. LA INDUSTRIA PETROLERA EN MEXICO HASTA 1938

En este capítulo, trataremos de mostrar como se manifiesta un cam
bio jurídico estructural en lo que a la propiedad del subsuelo se re
fiere, que vendrá a modificar y repercutir en el desenvolvimiento eco
nómico y social de nuestro país. Partiremos de la primera referencia
de la época colonial (1783) hasta la promulgación de nuestra constitu
ción de 1917, y por último analizaremos la paulatina y constante lu-
cha de los gobiernos revolucionarios para llevar a cabo la reivindica
ción de los derechos de la Nación sobre el subsuelo, frente a los inte
reses de las empresas petroleras transnacionales, hasta desembocar en
la coyuntura que culminará en la nacionalización de la industria pe-
trolera de 1938.

En este orden de ideas, partiremos de la hipótesis de que la modi
ficación a la legislación en torno al régimen de propiedad del subsue
lo, fundamentada en el artículo 27 Constitucional y promulgada a par-
tir de 1917, constituiría el acto jurídico estructural que, con el pa
so de los años, determinaría que la industria petrolera pasara a ma-
nos estatales, adjudicándose de esa manera un valioso instrumento de
dirección económica.

Esta afirmación no significa que no hayan sido factores importan
tes otros aspectos, como el auge que venía manifestando la industria
en la segunda década de nuestro siglo y que influyó en la determina-
ción de los gobiernos postrevolucionarios de poner más atención a

esta industria y a su problemática obrero-patronal. Consideramos que el factor fundamental fué la nueva connotación del concepto de propie
dad del subsuelo.

De acuerdo con la legislación en la etapa del México dependiente de la Corona Española, se puede afirmar que ésta tenía los derechos sobre el subsuelo, Ello incluía al petróleo, aunque no se conocía tod
vía su utilidad y la importancia que habra de alcanzar tiempo después.

Como primera referencia histórica tenemos a las Ordenanzas de Aranjuez, de 1783, que en una de sus partes declaraba que "se pueden descubrir, solicitar, registrar y enunciar en la forma referida no só
lo las minas de oro y plata, sino también la de piedras preciosas, co
bre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calaminar, bismuto, sal
gema y cualquier otros fósiles, ya sean metales perfectos o medios mi
nerales, bitúmenes o jugos de tierra..."⁽¹⁾.

En el título V de la citada Ley se aclaraba que no se separaba la propiedad del subsuelo del "Real Patrimonio", lo cual significaba que los superficiarios no eran dueños absolutos. En otros términos, los participantes podían comprar y vender propiedades, siempre y cuando aceptaran que el subsuelo no les pertenecía. En caso de denuncia de

(1) López Portillo y Weber. El Petróleo de México, Fondo de Cultura Económica, México, 1975 p. 10.

propiedad de algunos de los minerales señalados arriba, la corona imponía un porcentaje sobre la riqueza descubierta, de tal manera que los particulares se veían obligados a contribuir a la Real Hacienda.

Ya para entonces la Revolución industrial estaba desatando efectos insospechados en el mundo, lo que daría lugar (a fines del siglo XIX) a un considerable aumento mundial de la demanda petroléa.

Cuando México alcanzó su independencia política, y ya concretamente en 1836, cuando se firmó el tratado de paz y amistad con España, el marco jurídico se ve modificado en el sentido de que la nación mexicana se declaraba dueña del subsuelo. Por lo demás, la situación de propiedad se mantuvo, por lo que los particulares no se vieron afectados notoriamente.

En 1856, Don Benito Juárez declaró que el carbón y el petróleo se contaban entre los bienes sobre los cuales la Nación tenía el dominio directo. Por su parte durante el imperio de Maximiliano se legisló que el petróleo estaba sujeto a denuncia, aspecto con el que Juárez estaba de acuerdo implícitamente. Lo que sí es necesario señalar es que la Nación tenía un dominio de "De jure", pero que de "facto" la situación era muy relativa, ya que se desconocía el valor de la riqueza petrolera, por lo que no se le dió mayor importancia al ejercicio de un control estricto por parte del Estado sobre este recurso natural no renovable.

En 1884, se produce un cambio importante, ya que Manuel González -que entonces presidía el Ejecutivo-, en el Código de Minas atribuyó a los superficiarios la propiedad del petróleo, no necesitándose, para su explotación o aprovechamiento, denuncia o adjudicación especial. Pese a que del petróleo no había una industria importante en México, la medida resultaba absurda. El liberalismo parecía rebasar los límites de la sensatez, ya que el Código de Minas le arrebató a la Nación el de por sí cuestionable dominio del subsuelo, pasando por alto los lineamientos de la Constitución de 1857. Este acontecimiento serviría como fundamento para el establecimiento de la naciente industria petrolera internacional en nuestro país, aunque todavía en forma muy incipiente.

En Junio de 1892, se promulga la Ley de Minas, que dejaba a los superficiarios el derecho de explotar el petróleo sin previa autorización del Estado. No obstante, destaca el hecho de que todavía se trata de una joven industria petrolera. De hecho, ésta nace en nuestro país, a principios de éste siglo, teniendo como principales protagonistas a Weetman Pearson, originario de Inglaterra y a Edward Doherty, originario de California, Estados Unidos.

En 1901, fecha para la cual en el plano internacional, y específicamente en los Estados Unidos, la industria petrolera había asumido la forma oligopólica, comienza a ser insuficiente su mercado interno, por lo que se expande a nivel mundial.

El Secretario de Gobernación, José L. Limantour, solicita al Instituto de Geología que se cree una comisión que investigue el potencial petrolero de México. Los resultados de esa investigación no se publi-

can sino hasta 1908, siendo éstos ambiguos. Juan N. Villarello, reconocido geólogo, consideró que en México no existe estructura geológicas apropiadas para demostrar la existencia del petróleo en cantidades susceptibles de ser aprovechadas comercialmente. Por su parte, Ezequiel Ordóñez, de menor prestigio que Villarello, pero con una mayor intuición, sostenía que sí había petróleo en cantidad suficiente como para hacer una industria de su explotación. Tiempo después Ordóñez sería empleado de Doheny.

También en el año de 1901, Porfirio Díaz dictó la Ley del Petróleo, en la cual "autorizaba la explotación petrolera en los terrenos baldíos nacionales, zonas federales, etc.", - otorgando una serie de concesiones y exenciones que redundarían en cuantiosos beneficios para los pioneros de la industria petrolera en nuestro país.

A fines del siglo XIX, el gobierno porfirista contrató los servicios de la casa "Pearson and Son" de Inglaterra, para que se hiciera cargo de las construcciones del Ferrocarril Nacional de Tehuantepec y los puertos de Salina Cruz y Coatzacoalcos. Durante estos trabajos, se encontraron ricas chapopoterías. Posteriormente, el mismo Pearson las explotó por su cuenta, contando con la anuencia de Porfirio Díaz. Pearson obtuvo entonces grandes beneficios comercializando el petróleo como iluminante, que en esta época tenía gran aceptación.

En el año de 1904, la Pearson and Son Limited, había adquirido grandes extensiones en la región del Istmo de Tehuantepec, realizando perforaciones en San Cristobal y Potrerillos, cerca de Minatitlán. También la Oil Fields of Mexico Company perforó en Papantla, Veracruz.

Durante el mismo año se descubre en la región de "El Ebanó" el primer campo petrolero de grandes dimensiones, localizado en San Luis Potosí.

Los intereses petroleros en manos extranjeras continuaban siendo respaldados cada vez más por el gobierno de la época. En 1905, a raíz de una decisión en la Academia Mexicana de Legislación y Jurisprudencia en torno a la cuestión de los derechos del subsuelo, se declaró que eran "de la exclusiva propiedad del dueño del suelo":

I.- Los criaderos o depósitos de combustibles minerales bajo todas las formas y variedades.

II.- Los criaderos o depósitos de materias bituminosas ⁽²⁾. De acuerdo a ésto, la explotación estaría sujeta a contratos entre particulares.

Esto beneficiaba directamente a las empresas norteamericanas; por su parte, las inglesas trabajaban por medio de concesiones gubernamentales. No obstante, en 1906, la Secretaría de Fomento, contra-

(2) Ibid. p. 23.

tó con Pearson, autorizándole a efectuar la explotación del petróleo, a la vez que le concedía franquicias por cincuenta años.

Esta actitud encajaba perfectamente en la política de fomento que llevó a cabo la administración porfirista, no sólo en petróleo sino en minería y ferrocarriles, entre otras.

De este modo, Porfirio Díaz permitió que Pearson refinara el petróleo sin pagar a cambio ningún gravámen por las facilidades otorgadas.

El 4 de Julio de 1908, la capacidad productiva del subsuelo mexicano se conoció claramente con el incendio del pozo número 3 de "Dos Bocas", localizado en Tántima, al Norte de Veracruz, que se dice ardió durante 57 días. El 9 de Julio de 1910, al perforar la Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila", el pozo número 4 de Potrero del Llano, brotó con tal fuerza que el petróleo se elevó a una altura de 50 metros. La compañía trató de controlarlo sin éxito durante 95 días, y se calcula que se perdieron unos dos millones de barriles (3).

Desde el punto de vista jurídico, con la última Ley de Porfirio Díaz, en 1909, el gobierno permanecía en una actitud contemplativa. La Ley de referencia atribuía a los superficiarios el dominio absoluto del subsuelo.

Cuando Francisco I. Madero, ya en 1912, es visitado por uno de los personajes extranjeros para conocer la situación de los petroleros por la caída del dictador, se empieza a darle mayor importancia a la

(3) Ibid.

situación del petróleo por parte del Estado, ya que si bien Madero tranquiliza a Pearson y a los demás, en el sentido de hacerles saber que sus propiedades no se afectarían; también se percata de que son excesivas las ganancias de los petroleros y nula la participación gubernamental, por lo que decreta un impuesto a la producción de petróleo, consistente en 20 centavos por tonelada. Contrastaban pues, las ganancias extraordinarias de los industriales petroleros y los ingresos que obtenía el Gobierno por este concepto, por lo que es precisamente en el momento en que comienza a manifestarse el auge en la industria, cuando el gobierno intenta ejercer cierto control.

La lucha armada de 1910, contra lo que pudiera pensarse, a la industria petrolera no le afectó. Para 1911, experimenta un gran despegue; la producción de ese año era de "12,546,266 barriles anuales, muy superior a la de 1910 que fué de 3,632, 192 barriles. A partir de 1911, siguió ascendiendo hasta llegar a su época de oro" en 1921, con 193,397,586 barriles, ocupando México el segundo lugar en la producción mundial" (4).

Esta época de oro de la industria petrolera de nuestro país, coincide en el tiempo con el inicio de la confrontación entre las grandes empresas trasnacionales de la industria petrolera, por el mercado mundial de los hidrocarburos (5).

(4) Secretaría de Educación Pública. Petróleos Mexicanos, 1938-1978
Secretaría de Educación Pública, México 1978 p. 21

(5) Vease Infra, Capítulo VI.

El 19 de Marzo de 1915, el gobierno Constitucionalista expidió en Veracruz un Decreto que establecía la Comisión Técnica del Petróleo, dependiente de la Secretaría de Fomento, para que se hiciera cargo de una investigación completa de la industria petrolera, - que en ese momento se desarrollaba a pasos agigantados - y estudiara las leyes y reglamentos que deberían dictarse para procurar la conservación de este importante recurso natural no renovable.

En 1916, la Comisión presentó un informe detallado de sus descubrimientos y sugirió que la Nación asumiera los derechos sobre el subsuelo (6).

Para ese efecto Carranza recomendó proveerlo así en la Constitución de 1917, hecho que se reflejó concretamente en el Artículo 27 y que modificaría el sentido de la propiedad del subsuelo, dándole un carácter público.

Veamos lo que nos dice la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en una visión retrospectiva, para establecer la base jurídica con la que Carranza y posteriores mandantes trataban de presionar a las compañías petroleras en su lucha por reivindicar los derechos sobre el subsuelo.

(6) López Portillo, op. cit. p. 35.

El Artículo 27, parrafo 4o. referente al petróleo dice:
"Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los minerales o sustancias en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta a los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas. Los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los fosfatos susceptibles de ser utilizados como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos y gaseosos".

En 1918, el Ejecutivo, tratando de ejercer un control mayor sobre las empresas petroleras, publicó cinco decretos conocidos como "Las Leyes Petroleras de Carranza", donde ordenaba a las compañías petroleras que presentaran al Gobierno una manifestación detallada de los terrenos petroleros sobre cuyo subsuelo tuvieran derechos de posesión o cualquier otro derecho jurídico, con el objeto de regularizar la situación de las empresas petroleras. Además, ejerció su derecho a las regalías sobre ellas y trató de ejercer el derecho a concesionar la explotación; derechos que derivaban de la titularidad originaria de la Nación sobre el subsuelo.

En virtud que la Constitución de 1917 derogó las disposiciones en materia de petróleo vigentes con anterioridad a su promulgación, se hizo indispensable la expedición de una Ley reglamentaria del Artículo 27 Constitucional, para reglamentar jurídicamente la explotación del petróleo. Sin embargo, pese a que la Ley derogaba disposiciones anteriores, los problemas con los petroleros iban en aumento, quienes, amparados en el Artículo 14 Constitucional - "A ninguna Ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna"- forzaron a que en 1921, la Suprema Corte de Justicia estableciera la no retroactividad, limitándose en gran medida al alcance de la Legislación Reivindicatoria (7).

En 1923, y como resultado de las llamadas "Conferencias de Bucareli"- pláticas secretas entre los representantes personales de los presidentes de los Estados Unidos y México - se acordó no dar una interpretación retroactiva al párrafo IV del Artículo 27, en todos aquellos casos en que las empresas petroleras pudieran demostrar que antes de 1917 habían llevado a cabo trabajos tendientes a extraer combustible. Lo anterior amparó a la mayor parte de los terrenos petroleros de las compañías extranjeras y por lo tanto se minó el carácter revolucionario de la medida adoptada por el Constituyente. Se puede argumentar que el General Alvaro Obregón no tuvo otra salida en ese momento, y que su decisión fué "de los males, el menor"⁽⁸⁾.

(7) Meyer, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero. Colegio de México, México 1972 p. 173 y sigs.

(8) Ibid p. 109 y sigs.

Para 1925, por fin se reglamenta la explotación del petróleo. Estando Plutarco Elías Calles en la silla presidencial, se expendía la ley que, en general, establece el dominio de la Nación sobre los carburos de hidrógeno; la inalienabilidad e imprescriptibilidad de ese dominio; que los mexicanos y las sociedades civiles y mercantiles podían obtener concesiones petroleras; que la industria petrolera es de utilidad pública y que por lo tanto gozará de preferencia sobre cualquier aprovechamiento de la superficie del terreno y se procederá a la expropiación y a la ocupación de la superficie mediante la indemnización correspondiente; que todos los actos de la industria petrolera serán considerados como mercantiles y que los impuestos que gravan a la industria petrolera serán pagados por todas las corporaciones, sociedades y particulares que se dediquen a dicha industria.

La mayoría de las compañías establecidas se negaron a acatar la nueva ley; se abstuvieron de hacer nuevas perforaciones, disminuyeron la producción y fueron un activo factor que produjo una crisis bancaria y financiera en el país. El gobierno de los Estados Unidos ayudó decididamente a las compañías petroleras a seguir sosteniendo su dominio sobre la fuente petrolera de México, buscando continuar disfrutando de los múltiples beneficios a que ya estaban acostumbrados como resultado del usufructo indiscriminado de nuestros recursos naturales no renovables.

En el momento más tirante de la situación, se llegó a pensar en la posibilidad de una intervención armada por parte de los Estados

Unidos; incluso Plutarco Elías Calles ordenó a Lázaro Cárdenas que in
cendiera los pozos en caso de que las tropas norteamericanas desembarcaran
en el país.

Varios factores influyeron para que no se efectuara dicha interven
ción: entre otros, el hecho de que Calles no nulificó los derechos de
las empresas petroleras, la oposición de la opinión norteamericana y de
sectores del Congreso. Estados Unidos pasó de las amenazas a la negociación,
cosa que quedó demostrada con el retiro del embajador Sheffield y su
sustitución por Dwight Morrow, que demostró gran capacidad conciliadora
al promover un "modus vivendi" entre las compañías petroleras y el gobierno
mexicano. El acuerdo "Calles-Morrow" tuvo como resultado el que se hicieran
modificaciones a la Ley del Petróleo a favor de las compañías, pero reconociendo
determinadas obligaciones de éstas hacia el gobierno mexicano.

Además de lo anterior, se llegó a un acuerdo que posteriormente tendría una enorme trascendencia: el gobierno estadounidense manifestó que los conflictos que surgieran en el futuro por la aplicación de la Ley del Petróleo, se ventilarían en tribunales mexicanos y no a través de negociación diplomática.

Por otra parte, se observa que a partir de 1921 la producción empieza a declinar muy rápidamente. Las causas fueron múltiples; por un lado, los depósitos originales se agotaban sin encontrar nuevos y al mismo tiempo, se descubrían nuevos campos en Estados Unidos,

Persia, Irak, Venezuela y Colombia. Pero eso no era todo, ya que hemos visto las políticas nacionalistas puestas en práctica en México que obstaculizaban la libre acción de las compañías, provocando que su interés por el petróleo mexicano declinara relativamente, poniendo los ojos en el horizonte de los nuevos descubrimientos y descuidando la explotación en el suelo mexicano. Sin embargo, la exploración no cesó del todo, y en 1930 -en medio de la Gran Depresión y de una baja en los precios mundiales del petróleo-, la Compañía Anglo-holandesa "El Aguila" descubrió un campo de primera magnitud: Poza Rica. Poco después la producción comenzó a aumentar aunque moderadamente, y así seguiría hasta 1938, cuando Cárdenas decretó la nacionalización petrolera que más adelante analizaremos.

Continuando con la política nacionalista del gobierno emanado de la revolución, primeramente con Carranza y posteriormente con Calles, Emilio Portes Gil, por su parte, se limitó a la catastración de los recursos petroleros probados y potenciales, y en su determinación como reservas nacionales (9).

Ortiz Rubio en cambio ya plantea aspiraciones más serias al declarar que "se obtendrá la nacionalización efectiva de la mayor parte de las riquezas petrolíferas del subsuelo, y se creará una reserva permanente que garantice el abastecimiento de las necesidades públicas nacionales, considerando el constante aumento en el consumo". Llega incluso a proponer la creación de una "Empresa oficial del capital neto

(9) Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes presidenciales, Vol. V Tomo III, México 1976 p. 286-287.

mente mexicano", que tendría como objetivo el equilibrar las fuerzas nacionales y extranjeras en la explotación del petróleo⁽¹⁰⁾. Más tarde, en base a éste proyecto, Abelardo Rodríguez crea Petróleos de México mediante un Decreto, y logra regular las concesiones declarando reserva nacional casi todos los terrenos posiblemente petrolíferos, no solicitados o concesionados.

Tal era la situación que guardaba la industria petrolera, que el propio presidente Abelardo Rodríguez, preocupado dijo; "Nuestra industria petrolera sigue presentando un serio problema para la Nación, desde el punto de vista de su explotación, abastecimiento y control... la explotación continúa controlada en más de un 97% por capital extranjero, regentado por dos grupos de empresas que poseen y explotan una gran mayoría de los yacimientos descubiertos y la casi totalidad de las refinerías, oleoductos y estaciones de distribución de petróleo en el país. De los diez millones de hectáreas amparadas por las concesiones vigentes, más de siete millones están bajo el régimen confisatorio, en una situación privilegiada y, de hecho, absolutamente fuera de la acción efectiva del Estado. En su mayoría permanecen inexploradas como reserva particular. En estas condiciones, el control eficaz del Estado en la explotación de esta riqueza es imposible. El aumento o restricción en el aprovechamiento de los hidrocarburos del

(10) Ibid p. 384.

subsuelo, según las necesidades vitales de la Nación, esta fuera de las posibilidades legales del Gobierno, y, aún cuando el consumo del petróleo y derivados en el interior del país representa un 40% de la producción total, el aprovechamiento del mercado interno no puede considerarse satisfactoriamente resuelto, puesto que sus fuentes de producción y distribución se encuentran totalmente en manos de empresas que fijan a su arbitrio los precios de los productos" (11).

Las compañías más fuertes que operaron en el país fueron: Americanas: Grupo Doheny, Mexican Petroleum Company, Husteca Petroleum Company, Standard Oil Company of New Jersey, que operó con el nombre de Penn-Mex Fuel Company, los intereses Sinclair, que operaron con el nombre de Freeport and Mexican Fuel Corporation, la Gulf Company, Southern Railroad y otras, controlando comercialmente el 65% del mercado. Las inglesas, representadas por los intereses del Royal Dutch-Shell Syndicate, que operaron con el nombre de Corona Petroleum Company y Chijozes Oil Limited, controlaron el 32%, y solamente el 3% restante lo controlaba la empresa semioficial "Petróleos de México, S. A." (12).

(11) *Ibid*, Vol. V Tomo IV p. 37-38.

(12) Secretaría de Educación Pública, *op. cit.* p. 22.

Resulta claro que el Gobierno se encontraba para entonces, en abierta oposición al manejo parcial a sus intereses que realizaban las compañías petroleras en la economía nacional, que de por sí ya es taba casi totalmente expuesta al interés lucrativo de unos cuantos.

Aunado a ello, aparecía el descontento de los mismos trabajadores nacionales de las compañías, por las condiciones laborales que se encontraban enmarcadas en un cuadro de injusticia y explotación.

Los trabajadores habrían de constituirse en un factor de trans formación de estructuras tiempo después, al entrar en choque con los intereses de las compañías. Veremos esto a continuación en el proce so de expropiación en el período cardenista.

II. LA EXPROPIACION PETROLERA

II. LA EXPROPIACION PETROLERA EN MEXICO

La importancia de este apartado radica en que el desarrollo y culminación del conflicto petrolero constituyen el factor coyuntural que desembocaría en la expropiación petrolera.

En 1936, el Gobierno mexicano tomó una serie de medidas que habrían de afectar considerablemente el desarrollo futuro de los intereses petroleros. La primera de ellas fué la promulgación de una Ley de Expropiación. Esa disposición no estuvo encaminada originalmente al aparato industrial petrolero; sino, en términos generales, a permitir una mejor distribución de la riqueza nacional, ya que facilitaba la expropiación de cualquier propiedad por causa de utilidad pública, mediante el pago de un valor fiscal en un período máximo de diez años. A pesar de la oposición que presentaron los industriales, principalmente los extranjeros, la Ley citada se aprobó sin mayor problema.

Por otro lado, otra importante decisión del régimen cardenista permitió que se formara una agrupación sindical que congregaba a todos los trabajadores petroleros, cosa que se había venido buscando desde 1913. Fué en 1935 cuando se produjo este importante acontecimiento. que ya permitía ubicar la tendencia populista del régimen cardenista. Más de diez mil trabajadores pasaron a formar parte de la gran organización, que a su vez pertenecía a la CTM para 1936. El 20 de julio de ese año, fecha en que se reunió el Sindicato de Trabajadores Petrole-

ros de la República Mexicana (STPRM), ya contaba con 18 mil miembros. El objetivo de ésta reunión, era dar forma al primer contrato colectivo de trabajo; siendo el resultado cuantitativo global de las demandas (salarios y prestaciones) unos 65 millones de pesos (1).

Las demandas del nuevo contrato fueron consideradas extremosas por las empresas petroleras, que cada vez que se ponía en tela de juicio su situación de privilegio, buscaban protegerse de inmediato. No obstante, a pesar de considerar que las pretensiones de los trabajadores eran exageradas, vale decir que se hicieron con el propósito de lograr un margen de negociación cómodo, cosa que aparentemente no fué "entendida" por las empresas, como tampoco se percataron de que fué en esa ocasión que Estado y trabajadores por fin presentaron un frente común en defensa de los intereses nacionales.

Antes de que Cárdenas llegara al poder, había un permanente desacuerdo entre los trabajadores y el gobierno; lo cual sucedía debido a que la clase obrera del país estaba más empeñada en conservar su trabajo que en mejorar condiciones laborales. De tal suerte que cuando se proponían reformas que afectarían la economía de las empresas, estas amenazaban con reorganizarse y desechar a los trabajadores sobrantes, lo cual amedrentaba a los trabajadores y no apoyaban al Gobierno.

(1) Meyer, Lorenzo, op. cit. p. 320.

En otras ocasiones, los movimientos huelguísticos se vieron entorpecidos o bien suprimidos por el gobierno. El resultado de ello fué la permanente situación de recelo entre los dos factores: Estado y trabajadores. Un Estado que parecía empeñado en el desarrollo económico a pesar de los desajustes sociales propiciado por su política de "mano blanda" con las empresas.

Tiempo después la política de masas desarrollada por el presidente Lázaro Cárdenas, modificaría estas relaciones de una forma muy importante. Un claro ejemplo de ésto lo constituye precisamente la posición que asumió el gobierno ante el conflicto obrero-patronal de la industria. En Noviembre de 1936, el gobierno intervino directamente en el conflicto entre empresas y sindicato, a fin de evitar la paralización de la industria, pero apoyando las demandas de los obreros con los que se materializaba el desacuerdo gubernamental con la situación que guardaba la industria petrolera y, al mismo tiempo, se propiciaba una alianza obrero-gubernamental.

Al principio, la intervención gubernamental tuvo un matiz conciliatorio, ya que propinía que se celebrara una convención obrero-patronal que negociara la solución del conflicto. Ello resultó inútil, ya que la convención trabajó hasta 1937 sin llegar a un acuerdo, en virtud de que las bases de negociaciones no se unificaron. A lo que más que llegaron las empresas fué a ofrecer la suma de quince millones, como límite de aumento que podían conceder, ante la amenaza de paralizar la industria.

Es interesante observar algunos aspectos del acta que permitió la celebración de la convención señalada, ya que permite la comprensión de la negativa de las empresas. El acta de referencia estipulaba:

- A) Que bajo los auspicios del Departamento de Trabajo, se celebraría una Asamblea que duraría 120 días hábiles;
- B) Que ésta Asamblea se ocuparía en formular un contrato general, que por Ley se haría obligatorio para toda la industria;
- C) Que tanto el proyecto del Sindicato como las contraposiciones de las compañías, servirían de base para las discusiones;
- D) Que la huelga no se declarararía durante el tiempo que duraran las discusiones; y,
- E) Que todos los beneficios de carácter económico y social que se concediesen en tal contrato colectivo, se aplicarían retroactivamente desde la fecha de su aprobación y firma ante el Departamento de Trabajo ⁽²⁾.

(2) Petróleos Mexicanos, op. cit. p. 30

Podemos decir que los puntos B), C) y E) fueron los elementos contradictorios entre las partes.

Así, el 28 de Mayo de 1937 estalló la huelga y poco después la Junta Especial de Conciliaciones y Arbitraje número siete, declaró existente la huelga.

La huelga no duró mucho, ya que debido a la importancia de la industria, el gobierno intervino directamente y pidió a los trabajadores que volvieran a su trabajo y se sometieran al arbitraje de la Junta Federal a ese efecto. De esa manera, el Sindicato planteó el "conflicto de orden económico", resultando que las empresas se vieron obligadas a someter su contabilidad a un examen de las autoridades, para determinar si estaban o no en situación de satisfacer las demandas de los trabajadores. De esta manera, las empresas ya no se enfrentaron simplemente a la CTM o al STPRM sino al propio Gobierno Federal.

El informe de los expertos - Junta de Peritos - fué más allá del simple análisis contable de las empresas, ya que analizó la industria petrolera desde el punto de vista gubernamental. La voluminosa investigación presentaba claramente el divorcio entre las necesidades de la economía mexicana y la política de beneficio privado practicada por las empresas petroleras. Además quedó demostrado⁽³⁾ que las empresas estaban en condiciones de satisfacer las demandas planteadas por

(3) Meyer Lorenzo, op. cit. 321

los trabajadores, y además con una gran cantidad de irregularidades fiscales y políticas. Lo anterior permitió al presidente Cárdenas tomar decisiones más severas, incluyendo el ejercicio de un mayor control gubernamental sobre el petróleo, lo que hizo saber a la Casa Blanca.

Las empresas, en plena rebeldía, amenazaron con sacar masivamente importantes capitales, para crear al país un malestar económico y al mismo tiempo presionaron a sus gobierno a que las apoyarán diplomáticamente y físicamente de ser necesario.

Las empresas rechazaron las conclusiones del examen pericial por medio de la prensa local y extranjera, llegando en algunos casos a la difamación. No obstante, ofrecieron al sindicato la suma de veinte millones, quedando en disputa solo seis millones. El Sindicato no aceptó y las compañías tampoco cedieron, ya que temían que, de retroceder, darían pauta a que el gobierno aumentara su control sobre la industria. Al mismo tiempo, se inició un nuevo examen por parte de la Junta Especial Número 7, para determinar si las objecciones presentadas por las compañías eran válidas. El resultado del estudio fué el mismo que el anterior. De nada valieron las entrevistas entre el General Cárdenas y representantes de varias compañías, ya que al Presidente le molestó la presión que amenazaban ejercer las empresas a través de sus gobiernos. Holanda e Inglaterra decidieron permanecer a la expectativa antes de actuar, observando la reacción de Estados Unidos. Este país era partidario de dejar so

lucionar al presidente Cárdenas el conflicto, por lo que las amenazas de las empresas -en ese momento - no constituían mayor peligro.

La demanda de amparo se presentó contra el fallo dictado el 18 de Diciembre de 1937 por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, que establecía que las empresas debían conceder el aumento solicitado y reducir el personal de confianza en todas las compañías del país, lo que equivalía virtualmente a aumentar el control de las empresas por parte del Sindicato, y por ende del Gobierno.

Ante la "Negación de la Justicia", por parte de la Junta, apelaron a la Suprema Corte, suponiendo que fallaría a su favor. A pesar de alegar que el verdadero aumento era de 41 millones y no de 26, la argumentación no convenció a la Suprema Corte y La Cuarta Sala de ésta, encargada de los asuntos laborales, dictó su fallo el 1ro. de Marzo del mismo año, negando el amparo y protección de la Justicia de la Unión a las quejas; por tanto quedaba establecida la Constitucionalidad del laudo dictado por la JFCA⁽⁴⁾.

La consecuencia directa, desde el punto de vista legal, fué la aplicación de la Fracción XXI del Artículo 123 de la Constitución, es decir, que se dieron por terminados los contratos laborales y por ende se suspendieron las actividades de la industria petrolera.

(4) Selección del Archivo Histórico Diplomático Mexicano. La Expropiación Petrolera. Colegio de México, México 1970 p. 8

Pero las empresas petroleras no estaban dispuestas a rendirse y se negaron a cumplir con la ejecutoria de la Suprema Corte, declarándose en rebelión contra el más alto tribunal del país.

Durante el tiempo que duró el conflicto, la clase obrera organizada, brindo su apoyo al Comité de Huelga del STPRM, destacando la colaboración del Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros, que inclusive les prestó parte de sus oficinas para que se instalaran en forma provisional.

Las compañías y el gobierno norteamericano no pensaba seriamente en la expropiación; la actitud más radical que se esperaba del Gobierno Mexicano, de no llegarse a un arreglo, era la intervención de industria para exigir el impuesto sobre la producción y la satisfacción de las demandas salariales.

Por otra parte, el gobierno norteamericano no coincidía del todo con el punto de vista de las empresas, en el sentido de que reconocía la necesidad de que se concedieran los aumentos salariales, ya que conocían los bajos salarios que pagaban y no estaba de acuerdo tampoco en la manera poco clara en que las compañías habían obtenido ciertos, terrenos.

El "statu quo" que a toda costa querían mantener las empresas, molestó al gobierno norteamericano y antes de la interposición diplomática prefería que se agotaran todos los recursos. Al conocer el fallo de la SCJ, no ocultó su desacuerdo por el cauce radical que había tomado el asunto, pero aceptó que México actuaba "dentro de la ley".

El presidente Cárdenas advirtió no aceptar que el capital extranjero con servara su posición privilegiada de épocas pasadas ⁽⁵⁾, aunque reconocía que no estaba en contra de la participación del capital extranjero en la economía nacional, siempre y cuando resultara benéfico para el país y actuara en apego a las leyes.

Lo anterior marcaba la decisión del Presidente de seguir una po lítica de crecimiento económico basada en el nacionalismo, con cierta participación de capital extranjero, pero supeditado a las Leyes de nuestro país y fundamentalmente al interés público.

Con la huelga encima, Cárdenas estaba obligado a tomar una deci sión que terminara de tajo con la gran anarquía de la industria, sabe dor de los daños irreparables que se causarían a nuestra economía de persistir el conflicto, ya que tan sólo la suspensión del suministro de combustibles para satisfacer las necesidades básicas significaba una gran amenaza, y a ello se sumaba la virtual paralización de toda la industria.

La coyuntura histórica era pues, motivo de decisiones estructura les, por lo que el 18 de Marzo de 1938 se expidió el Decreto de Expro piación basado en el Artículo 27 Constitucional y en la Ley de Expro piación, mediante el cual se expropiaba a favor del patrimonio de la Nación, los bienes muebles e inmuebles pertenecientes a las compañías petroleras. Como puede observarse, el Decreto sólo tomó en cuenta los bienes que las compañías tenían en la superficie, ya que el petró leo en el subsuelo fué considerado desde mucho tiempo atrás como propiedad de la Nación.

Es pertinente agregar que el Decreto fué tanto una nacionalización como una expropiación, es decir, la tomar de propiedades de las compañías petroleras no fué una acción individualizada y particular, sino

(5) Meyer, Lorenzo op. cit. p. 334.

una medida encaminada a operar un cambio sensible en la estructura económica del país, característica primordial de la nacionalización. De no haberlo hecho, "la soberanía nacional hubiera quedado a merced de las maniobras del capital exterior "(6).

La nacionalización de la industria, no fué una obra planeada, ya que tan sólo los innumerables problemas de orden técnico, falta de tecnología, tentativas de reorganización y choque con el STPRM, a los que tuvo que enfrentarse el gobierno mexicano después del Decreto, hacen pensar que la decisión se tomó obligatoriamente, por presiones de coyuntura. Lo cierto es que el gobierno mexicano no estaba preparado para una empresa de tal envergadura, pero aún así se asumió el reto, ya que de fracasar, la legitimidad del "gobierno revolucionario" y su estructura de poder podría venirse abajo; además la soberanía nacional se veía seriamente amenazada, cosa que un gobierno de corte populista no permite fácilmente.

Retornando al Decreto de Expropiación, detallaremos las compañías mencionadas en el mismo:

Compañía Mexicana de Petróleo "El Aguila, S. A."; "San Cristóbal", S. A. "; Naviera "San Ricardo, S. A."; Huasteca Petroleum Corporation; Stanford y Cía. Sucesores, S. de C; Penn Mex Fuel Company;

(6) Ibid p. 341.

Richmond Petroleum Company de México, S. A.; Company Standard Oil Company de México; Cía. Petrolera "El Aguil", S.A.: de Gas y Combustible "Imperio, S. A." Mexicana de Vapores San Antonio, S.A. Sabalo Transportation Company, S. A; Cía. Petrolera "Clarita, S. A.", y la Cía. Petrolera "Cacalcao, S. A." (7).

Puede verse que grupos importantes se vieron afectados en sus intereses, y no obstante el apoyo que el gobierno tenía por parte de los sectores populares, tuvo que enfrentarse a una nueva demanda de amparo por parte de las compañías que, obviamente, no estaban de acuerdo ni con el Decreto expropiatorio ni con la ocupación de sus instalaciones. El 5 de Abril de 1938 ante el Juez 1o. del Distrito Federal en Materia administrativa, se presentó la demanda de juicio de amparo con resultados desfavorables para las empresas, ya que el 2 de Diciembre de 1939, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia, encargada de los conflictos en materia administrativa, declaró que la Justicia de la Nación no ampara ni protege a las compañías quejasas respecto a la Ley de Expropiación y al Decreto Expropiatorio.

Agotados los recursos legales a su alcance, las compañías petroleras recurrieron a la difamación de México en el plano internacional, tergiversando los hechos y actuando más de una vez con dolo.

(7) Selección del Archivo....., op. cit. p. 9

La defensa jurídica de la expropiación ante la opinión pública nacional e internacional estuvo a cargo del Lic. Oscar Rabasa, Jefe del Departamento Jurídico de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Sus principales consideraciones fueron: El Derecho Internacional apoya la soberanía de las naciones; la facultad para expropiar las propiedades privadas, mobiliaria e inmobiliaria y en todas sus formas, por causa de "utilidad pública" y mediante indemnización, es un concepto político - basado en la ley- que determina el Poder Legislativo de manera discrecional por medio de las disposiciones que al efecto expide; que a la autoridad administrativa compete aplicar la facultad de expropiación a casos particulares, incluso sin intervención de la autoridad judicial, salvo que haya menester de fijar revaluación o depreciación de los bienes expropiados, siempre y cuando no esté establecido.

A raíz de la expropiación, el Estado tuvo que enfrentar serios problemas en la difícil tarea de continuar* la producción y distribución de los hidrocarburos. El objetivo que se planteó primeramente, fué estructurar a la industria e integrarla para atender en forma preferente al mercado interior, dejando en segundo término la producción cuyo destino fuera el exterior. Evidentemente, ello exigía un cambio en las anteriores actividades de la industria petrolera, con objeto de llevarla a convertirse en el primer factor de abastecimiento a la nación, realizando un enconado esfuerzo para consolidar el control monopólico del Estado sobre los hidrocarburos. Sería

* Ver El Proceso Técnico del Petróleo (Anexo I).

pues un monopolio de "utilidad pública", destinada a satisfacer las necesidades sociales, sin considerar plenamente la rentabilidad y la eficiencia, esto es, no pensando en términos de empresa en sentido estricto, sino como un organismo que permitiera al Estado una mayor ingerencia sobre la actividad económica para apoyar al capital industrial y poner en práctica un nuevo intento por conseguir el crecimiento económico de México. Este acontecimiento representa el hecho mas trascendente en el ámbito de la Administración Pública Paraestatal.

Al realizar la nacionalización, el gobierno enfrentaría - como ya dijimos - varios- problemas simultáneamente. El enemigo principal de la naciente empresa petrolera nacional, era el colosal aparato internacional que controlaba más del 90% de la producción mundial; su mado a ello, los mercados mundiales para el combustible mexicano se verían casi cerrados.

La posibilidad de una reacción violenta por parte de los Estados Unidos era algo latente, pero como veremos más adelante, la situación mundial de la época favoreció a México.

Por una parte estaban las presiones diplomáticas y la negociación internacional para poder llegar a un acuerdo con las empresas, sobre el monto y la forma de indemnización. A pesar de que la Suprema Corte había probado la constitucionalidad del procedimiento, las compañías en una actitud de franco desafío se negaban a aceptar un arreglo.

No obstante, el presidente Lázaro Cárdenas logra en 1940 llegar a un acuerdo con el grupo Sinclair que acepta una propuesta de indemnización la que, aunque implicó un costo económico superior al de los arreglos subsecuentes, rompió el frente unido que las empresas sostenían con el gobierno. Manuel Avila Camacho, aprovechando la coyuntura que ofrecía la Segunda Guerra Mundial, consigue un arreglo con casi todas las demás compañías ⁽⁸⁾. Por último, Miguel Alemán llega a una solución con una de las compañías más renuentes: El Aguila.

Por otra parte, estaba el desarrollo de la industria en sí, que representaba un gran reto a la capacidad empresarial del gobierno mexicano.

Tratando de solucionar el problema, el Congreso crea "Petróleos Mexicanos" y "Distribuidora de Petróleos Mexicanos" para encargarse de los bienes inmuebles expropiados y de la distribución del petróleo y derivados (Decreto que los crea el 7-VI-38 D.O. de la Fed. del 20 de Julio). En agosto se liquida PETROMEX y la Administración del Petróleo (creada en 1937), así como la distribuidora y toda la actividad se concentra en un sólo organismo: PEMEX ⁽⁹⁾.

(8) Del Villar, Samuel. México País Petrolero, perfiles históricos y problemas futuros. Ponencia presentada en la mesa redonda "Los Energéticos en la Estrategia del Desarrollo". UNAM, México 1979 p. 3.

(9) Diario Oficial de la Federación del 7 de junio y del 20 de julio de 1938. Infra, Cuadro II.

Una muestra de la situación a la que se enfrentó la industria petrolera por aquellos días, la refleja Vicente Cortés - Director de PEMEX-en su segundo informe de actividades. "El retiro de documentación técnica en la fase de la producción; la escasez de técnicos al retirarse los que a las empresas servían; el boicot de maquinaria y refacciones (tecnología) fueron factores que las compañías han puesto en juego para propiciar el colapso de la producción".⁽¹⁰⁾

Aunado a los anteriores problemas que se presentaron al realizar la nacionalización, se encontraba el de tipo gremial. Siendo un conflicto laboral precisamente el que propició que el Estado nacionalizara la industria, los trabajadores plantearon expectativas"... buscando que la industria pasase a sus manos; a su propiedad y control en vez de que se hiciese de propiedad y control estatales"⁽¹¹⁾, tal cosa ya había sucedido con la industria ferrocarrilera que se dejó a la administración obrera. Además dichas expectativas cobraron mayor fuerza, en virtud de que los trabajadores realizaron un esfuerzo considerable para que la industria petrolera pudiera funcionar ininterrumpidamente. A pesar de todo, el presidente Cárdenas no permitió que su objetivo fundamental de resolver el conflicto con las empresas extranjeras expropiadas, es decir, salvaguardar el interés público en manos del Estado, se doblegase ante los intereses gremiales particulares de

(10) Petróleos Mexicanos, Informe General del Director de PEMEX 1940, PEMEX 1940, p. 4

(11) *Ibid* p. 5

los trabajadores petroleros (sindicato). De cualquier forma, es fácil notar que el STPRM ha obtenido una posición privilegiada en relación a otras industrias; a tal grado que, quizá actualmente actúe más como un lastre, que es menester e inevitable cargar, que un apoyo al desarrollo de la industria petrolera en México como había llegado a serlo en épocas pasadas.

III. PETROLEOS MEXICANOS 1938 - 1976

III. PETROLEOS MEXICANOS 1938 - 1976

En términos generales podemos decir que la política petrolera, a partir de 1938, estuvo orientada a satisfacer y asegurar el consumo nacional.

Las políticas que llevó a cabo la empresa paraestatal se inscribieron dentro de la política económica gubernamental, que se instrumentó a partir del fortalecimiento de la Administración Pública Paraestatal. No se debe considerar a la política petrolera como una medida aislada, que se tomó a nivel sectorial. El proyecto de industrialización que diseñó el gobierno, en virtud de la coyuntura por la que atravezaba la economía internacional, así como la estabilidad política y la unidad nacional que había llevado el régimen cardenista y, lo que es más importante todavía, el fortalecimiento del aparato administrativo gubernamental, serían los elementos sobre los cuales se apoyaría el proceso de desarrollo económico y social del país.

Desde la perspectiva de la industria petrolera, esta política de apoyo al proceso interno de industrialización se puede apreciar analizando la política de producción, exportación y sobre todo la política de precios internos.

A pesar de que durante los diferentes períodos administrativos de gestión de PEMEX en algunos momentos se exportó parte de su pro-

ducción de crudo y refinados pesados (combustibles y residuos), esto no obedeció a una política definida de desarrollo petrolero con base en la exportación, como sucede en el momento actual. Esto constituye una sustancial diferencia en cuanto a la política petrolera y al papel que desempeña, en un momento y otro de nuestro desarrollo, esta empresa paraestatal.

Con el objeto de apoyar esta hipótesis, presentaremos el desenvolvimiento de la recién nacionalizada industria, procurando establecer su papel en el proceso de industrialización de nuestro país. Para tal efecto, dividiremos el capítulo en las diferentes administraciones que ha tenido PEMEX, de acuerdo a la gestión de cada Director General.

*

PERIODOS ADMINISTRATIVOS POR GESTION DE CADA DIRECTOR

1. El período de Vicente Cortés Herrera durante el Gobierno del General Lázaro Cárdenas.

En el primer año de vida de la industria, importantes decisiones habrían de tomarse. Hubo colaboración, bajo la dirección de la Secretaría de la Economía Nacional ⁽¹⁾, y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público —como administradora de los bienes de la Nación — en

*

Para todo lo referente a Estadísticas de la industria petrolera se tomó como base el Anuario Estadístico de PEMEX y los informes de la Dirección General.

(1) Esta Secretaría fungirá como Ejecutora del Decreto Expropiatorio del 18 de Marzo de 1938.

las funciones del Consejo Administrativo del Petróleo, la propia Secretaría de Hacienda contribuyó a la formulación de inventarios.

También resultó trascendental la participación del STPRM en la revitalización integrada de la empresa, ya que si bien no renunció a sus demandas, adoptó una posición conciliadora. Además, tenía participación en el Consejo a través de tres consejeros; de esta manera, el Ejecutivo Federal ganaba la simpatía sindical.

Por otra parte, se buscó la reanudación inmediata de los trabajos en las refinerías, pese a no contar ni con el personal ni con la tecnología adecuada. Aquí es donde más destaca la participación del STPRM, ya que desarrollando más una inventiva constructiva que un conocimiento cabal de la industria — sobre todo en los niveles de alta tecnología y de dirección —, lograron un repunte inicial sobresaliente.

En 1939, se integra Petróleos Mexicanos, continuadora de los actos del Consejo Administrativo y heredera de los bienes expropiados. El 7 de Junio marcaba el inicio de una nueva vida en la política nacional de energía.

Cabe señalar que desde 1937 se había creado el organismo descentralizado Comisión Federal de Electricidad, que jugaría un importante papel dentro del sector de energéticos en el ámbito nacional.

Se pretendía el fortalecimiento de un mercado interno que sustituyerá las incongruencias anteriores, de una producción primordialmente destinada a la exportación, por una eficiencia interna que abasteciera los insumos energéticos de una economía en expansión.

Petróleos Mexicanos contribuye a la defensa jurídica de la expropiación en los tribunales europeos, utilizando argumentos nacionalistas y siendo congruente con el gobierno en turno. Se consiguió la devolución de barcos y productos embargados, lo cual permitió que transitoriamente — a raíz del bloqueo económico — se pudiera hacer contratos de venta en nuevos mercados internacionales, para colocar la producción del país, que por sus condiciones de incipiente industrialización, no podía aprovechar.

También se buscó colocar en la Dirección Técnica a elementos capaces, que suplieran honestamente a los extranjeros que tan mal precedente sentaron.

Desde el punto de vista cuantitativo, podemos presentar cifras interesantes que muestran la realidad de la industria petrolera en sus primeros años.

IMPUESTOS PAGADOS POR PEMEX:

1939. 63 Millones de pesos a la Federación y 2 millones a los

Estados.

1940. 87 Millones de pesos a la Federación y 2 Millones a los Es
tados.

POZOS TERMINADOS.

En 1939, había 25 pozos en desarrollo, de los cuales 16 eran productivos y 9 improductivos. En cuanto a la exploración, se puede decir que se vió seriamente afectada por la escasez de técnicos, por lo que no se realizaron descubrimientos importantes ⁽²⁾. Además, esta situación se agravó por el retiro de la documentación por parte de las compañías. A lo más que se llegó fue a familiarizarse con las zonas de interés petrolero.

En 1940, había 25 pozos en desarrollo, igual que el año anterior, sólo que ya 18 eran productivos.

(2) Vease Anexos, Cuadro II.

PRODUCCION DE CRUDO, CONDENSADO Y LIQUIDOS:

En 1939 se produjeron 43,306,000 barriles de petróleo con un promedio diario de 119 mil barriles.

En 1940, se produjeron 44,480,000 barriles con un promedio diario de 122 mil barriles.

CAPACIDAD NOMINAL DE DESTILACION PRIMARIA DE CRUDO Y LIQUIDOS DE GAS NATURAL:

En 1939, se destilaron dos mil barriles diarios en Bellavista, nueve mil en Mataredonda, quince mil en Arbol Grande, veintidos mil en Minatitlán, cincuenta y dos mil en Madero y quince mil en Atzacapotzalco. Para 1940, se destilaron dos mil barriles diarios en Bellavista, diez mil en Mataredonda, diecisiete mil en Arbol Grande, treinta mil en Minatitlán, cincuenta y dos mil en Madero, quince mil en Atzacapotzalco y cinco mil en Poza Rica.

ELABORACION DE DERIVADOS DEL PETROLEO EN MILES DE BARRILES:

En 1939, se elaboraron 4,578 de gasolinas, 907 de kerosinas, 4,113 de diesel, 18,723 de combustóleos, 806 de asfaltos, 67 de lubricantes, 6 de grasas, 109 de parafinas, 14 de gas licuado y 109 de gas seco. En 1940, se elaboraron 3,750 de gasolinas, 1075 de kerosinas, 4,182 de diesel 20,264 de combustoleos, 820 de asfaltos, 267 de lubri

cantes, 8 de grasas, 101 de parafinas, 26 de gas licuado, 167 de gas seco.

FLOTA MARITIMA:

En 1939 se contaba con dos buques-tanques con capacidad para cerca de diez mil toneladas; seis remolcadores con capacidad de cerca de dos mil toneladas; 50 lanchas con capacidad para casi tres mil toneladas y 82 chalanes que podían transportar veinticuatro mil toneladas. En 1940 el único incremento se registra en la adquisición de dos buque-tanques que sumados a los dos con que ya se contaba, permitían la capacidad de transporte por ese medio de cerca de veintidós mil toneladas.

INGRESOS POR VENTAS:

El 1939, el producto de las ventas interiores fué de 170 millones de pesos y el de ventas al exterior de 163 millones de pesos.

En 1940, se observa un aumento en las ventas interiores y una disminución en las exteriores. Las primeras sumaron 191 millones de pesos o sean 21 millones más que el año anterior, mientras que las segundas fueron de 147 millones de pesos, 16 millones menos que en 1939. Esta variación obedece a la nueva política de aprovechamiento y ampliación del mercado interno.

En otros tópicos se logró solucionar el problema de dragado para mantener en servicio los muelles de refinería y terminales. Por otra parte, la geoquímica tiene su primera aplicación en México; es Tabasco la zona que la aplicó con resultados prometedores. Además se levantaron fotográficamente más de tres mil kilómetros cuadrados en los Estados de Tabasco y Veracruz. Esas labores se realizaron de urgencia en vista de que las compañías expropiadas sustrajeron todas las fotografías que existían y también por el interés despertado en esas regiones.

En cuanto a obras se refiere, se realizaron trabajos de construcción, rectificación, adquisición de equipo y trabajos de localización geográfica para oleoductos. También se construyó un acueducto para el abastecimiento de agua para Ciudad Madero.

2. EL PERIODO DE EFRAIN BUENROSTRO DURANTE EL GOBIERNO DE MANUEL AVILA CAMACHO.

Al igual que su antecesor, este Director tuvo serios problemas en el desempeño de su cargo. La falta de personal capacitado, acorde a las exigencias de la industria petrolera, especialmente en la rama de exploración y la carencia de equipo adecuado, propiciaron que la gestión de Efraín Buenrostro se viera afectada.

Se observa que las dificultades que se vislumbraron en el periodo de la nacionalización se materializaban de manera paulatina; lo

cual demostró que aún a pesar de la buena voluntad de los encargados de la dirección de la política económica mexicana, por hacer que la industria petrolera se constituyera en un bastión de la economía en beneficio del país, hacía falta que los elementos materiales y conocimientos especializados estuvieran al alcance de quienes tenían ante sí la responsabilidad de una empresa, que cada día se hacía más vital desde el punto de vista de las prioridades para la consecución del desarrollo.

Pese a los factores negativos, la industria avanzaba. Se buscó subsanar las deficiencias a través de la capacitación - unas veces empíricas y otras tantas teórico-práctica-, de los que tiempo después habrían de ser técnicos calificados nacionales. Además, el bloqueo económico cedía poco a poco, debido a las necesidades inherentes de la guerra, en su parte logística.

Por otra parte, se puede afirmar que antes de 1940 no existía una metodología sistemática y detallada para localización de pozos.

Al finalizar el período Efraín Buenrostro, se contaba ya con un Departamento de Exploración que permitió la localización de puntos propicios para hacer perforaciones en zonas nuevas. Es necesario destacar que el aspecto "Exploración" es el centro neurálgico de la industria petrolera nacional y mundial, ya que al contar con un volumen considerable de reservas- cuantificadas en función de los resultados exploratorios-, se asegura la vida futura de la industria petrolera,

y lo que es más importante, se afirma la tranquilidad de la economía interna en su sector "energía", ya que asegura el suministro de bienes y servicios.

Cuantitativamente, tenemos que en lo referente a impuestos pagados por PEMEX a la Federación y a los Estados, hay un ritmo ascendente; así encontramos que en 1941 se pagaron 76 millones de pesos a la Federación y tres millones a los Estados; lo mismo sucedió en 1942. Para 1943, los impuestos pagados a la Federación se incrementaron en 17 millones, mientras que los Estados tan sólo recibieron un millón más. Ya para 1946 el monto de los impuestos pagados alcanza la suma de 143 millones de pesos, de los cuales seis correspondieron a los Estados.

En el renglón de reservas de hidrocarburos, no se experimentaron incrementos considerables, cosa que se esperaba debido a las carencias señaladas. (3) No obstante, se tenían grandes esperanzas en incrementar las reservas en un futuro cercano. Ello se basó en la creencia de que una vez superados los problemas iniciales — incluido el bloqueo económico — se contaría con los elementos necesarios para la localización de nuevos yacimientos de importancia mayor. Las reservas que eran de 1225 millones de barriles, alcanzaron el número de 1437 en 1946, es decir, que se registró un aumento de 17%.

(3) Véase Infra. Anexos, Cuadro IV.

En cuanto a los pozos petroleros, la situación era la siguiente:

Había cinco productivos y 26 improductivos. Ello muestra que no hubo resultados del todo satisfactorios en el período en cuestión, a pesar de que se trabajó con empeño, prueba de ello es que se perforaron 44 mil metros de exploración. Los pozos en desarrollo de 1941 fueron: 109 productivos y 50 improductivos, con un total de 223 mil metros perforados para desarrollarlos.

Es conveniente señalar, que en 1946 es cuando se empiezan a observar los resultados del Departamento de Exploración. Los primeros años fueron de penuria. Al principio se contó con 348 brigadas de campo que perforaron once pozos de exploración.

En otro renglón, la producción de crudo, condensado y líquidos fué (en miles de barriles) en 1941; 41,385; en 1942: 35,148; en 1944: 38,503; en 1945: 43,878 y en 1946, 49533. El promedio diario del período fue de 112 mil barriles.

La capacidad nominal de refinación en destilación primaria que incluye el fraccionamiento de líquidos del gas natural, fue en 1941 de 133,500 barriles diarios. Durante los años siguientes el ritmo se incrementó, hasta alcanzar en 1946 los 153,000 barriles diarios; lo

cual representó un 50% más que en 1938, ya que en ese año se destillaron 192,000 barriles diarios en destilación primaria ⁽⁴⁾.

De 1941 a 1946, se contaba con siete refinerías, Bellavista que destiló cuatro mil barriles diarios de 1942 a 1945; Mataredonda, que destilaba un promedio de diez mil barriles diarios de 1941 a 1946; Arbol Grande con un promedio de 21,000 barriles diarios en el mismo período; Minatitlán con casi 32 mil barriles diarios; Madero — la más importante — con cerca de 55 mil barriles procesados por día; Atzacapotzalco con 21 mil barriles por día y Poza Rica con 5 mil barriles diarios, de 1941 a 1946.

La elaboración de derivados de petróleo cobró mayor importancia, lo cual permitió que en el período de Efraín Buenrostro se elaboraron (en miles de barriles y considerando gasolinas, kerosinas, diesel, combustóleos, asfaltos, lubricantes, grasas parafinas, gas licuado, gas seco y otros) 34,887 en 1941, 33,190 en 1942. 34,447 en 1943, 36,455 en 1944, 43,149 en 1945 y 44,017 en 1946.

En lo referente a la flota marítima, se contaba con 17 buque-tanques al principio de la gestión de Efraín Buenrostro, número que al finalizar el período disminuyó a 12, debido a los ataques de sub-marinos nazi-fascistas y al deterioro natural del equipo. El número de remolcadores era de seis al principio de la gestión de Buenrostro y de ocho al finalizar. En lo referente a las lanchas, también se observaron bajas: 49 al principio y 41 al final. Los chalanes no corrie-

(4). Véase Infra, Anexo , Cuadro V.

ron con mejor suerte, y también bajo el número de unidades en servicio: de 78 que había en 1941, siete de ellos quedaron fuera. El tonelaje bruto que transportaba conjuntamente la flota marítima fué de 128,647 toneladas en 1941, y en 1946 alcanzó a solo de 95,058 toneladas, por las razones ya explicadas.

De 150 unidades en servicio que había en 1941, sólo 132 llegaron a 1946, causando serios problemas en la transportación de hidrocarburos y una disminución considerable en el patrimonio de PEMEX.

En el rubro que abarca las ventas de PEMEX al interior y exterior se nota un marcado incremento, salvo en dos años en que las ventas exteriores se vieron afectadas negativamente. En 1941 ingresaron 407 millones de pesos, de los cuales 185 correspondieron a ventas exteriores. En 1942 ingresaron 253 millones de pesos por las ventas interiores y solo 85 millones por las ventas al exterior, o sea 100 millones menos que el año anterior, por el mismo concepto. Sin embargo, se nota el aumento en el consumo del mercado interno- objetivo primario de la industria nacionalizada -. En 1943, los ingresos totales son de 392 millones de pesos, correspondiendo 100 millones a los ingresos provenientes del exterior, en 1944 ingresaron 429 millones de pesos, de los cuales 96 millones provenían de las ventas exteriores, Para 1946 ingresaron 680 millones de pesos, o sea más del doble que en 1938, año en el que ingresaron 267 millones de pesos, de los cuales 112 provenían del exterior. En 1946, la contribución a los ingresos de PEMEX por concepto de ventas al exterior es de 172

millones de pesos, es decir, 66 millones más que en 1938. Lo anterior confirma la reorientación de la política petrolera al abastecimiento primordial y al desarrollo del mercado nacional a partir de la nacionalización.

En el renglón de personal y salarios el número de trabajadores de planta en 1941 fue de 16,238 y de 3,524 transitorios. La erogación total en ese año sumó la cantidad de 96 millones de pesos. El incremento de las operaciones de PEMEX, hizo que en 1946 el número de trabajadores de planta alcanzara la cifra de 18,576, y los transitorios a 10,612. En ese año se erogaron 233 millones de pesos - - - - - por concepto de pago a trabajadores. Así, se puede ver que de 680 millones de pesos que entraron por concepto de ventas interiores y exteriores, en 1946, se gastaron 233 en sueldos y 143 en impuestos, quedando 304 millones para mantenimiento, reinversión, pago de deudas, etc.

Tomando en consideración lo anterior, puede determinarse que la empresa creada con fines de bienestar social, y no de lucro, estaba entrando en una situación inestable en sus finanzas. Pronto se convertiría en una de las más grandes "esponjas" que absorbería parte importante del Presupuesto de Egresos de la Federación ⁽⁵⁾. Así se

(5) A partir de la década de los cuarentas Ferrocarriles Nacionales, Comisión Federal de Electricidad y Petróleos Mexicanos, serían las empresas de la Administración Pública Paraestatal que mayor cantidad de recursos absorberían. Vease Supra, p. XII.

presentaba la situación; subsidiar el consumo nacional y al mismo tiempo ser subsidiada por la Federación. Esto significaba una transferencia de recursos del sector público a la iniciativa privada, que se realizaba, fundamentalmente a través de la política de precios.

3. LOS PERIODOS DE ANTONIO J. BERMUDEZ DURANTE LOS GOBIERNOS DE MIGUEL ALEMAN Y ADOLFO RUIZ CORTINES

Antonio J. Bermúdez ocupó la dirección de PEMEX durante dos períodos, teniendo que superar en el primero de ellos muchos de los problemas que su antecesor no pudo resolver. Entre ellos destaca la disminución de reservas.

Uno de los principales aspectos que son abordados para su atención es que se considera que la producción debe ser siempre suficiente como para poder abastecer el consumo presente y futuro, procurando que exista un excedente sobre el consumo que, al ser exportado, permite obtener las divisas necesarias para realizar las adquisiciones de equipos y materiales en el extranjero sin perjudicar las reservas monetarias nacionales. Esta situación se plantea de manera sustantiva en el régimen del presidente Miguel Alemán.

De otra parte se consideró necesario que se modificara la capacidad del sistema de refinación, ya que se necesitaba una reorganización del mismo, a fin de satisfacer las demandas inherentes a la industria en ese renglón.

Otro de los problemas a solucionar era el mejoramiento del sistema de distribución de los productos petroleros. Las deficiencias derivadas de una mala planeación para la ubicación de los centros refinadores en la costa del Golfo de México, obligaban a tomar serias medidas correctivas. Aunado a ello, se buscó mejorar el sistema de transporte tomando como base a los estudios de la topografía del territorio nacional.

Por otro lado, era necesario efectuar obras para el procesamiento óptimo de los recursos para evitar el desperdicio y lograr ventajas de los elementos que ya comenzaban a tener un valor industrial.

En el aspecto laboral, había que lograr una uniformidad en sistemas, reglamentos, condiciones de trabajo, categorías y sueldos, a efecto de lograr una homogeneidad en toda la industria. Esto era inaplazable debido a la anarquía organizativa que se había propiciado en las relaciones obrero-patronales. Esto representaba un serio obstáculo para el desarrollo de la empresa, debido a que si bien los trabajadores estaban dispuestos a sacar adelante a la industria petrolera, también exigían la satisfacción de sus derechos.

Los anteriores factores contribuyeron a que se generalizara una campaña de desprestigio para PEMEX dentro y fuera del país, haciendo parecer a sus integrantes como gente inepta que propiciaba el fracaso rotundo de la industria.

De lo anterior, se desprendieron una serie de políticas que rigieron la industria durante la gestión de 1946-1952. Las más sobresalientes fueron:

- Lograr la conservación y buen aprovechamiento de los recursos petroleros.
- Procurar el abastecimiento abundante y oportuno de combustibles y lubricantes en todos los centros de consumo de la República.
- Realizar operaciones de exportación sólo después de haber atendido las necesidades de consumo doméstico.
- Contribuir a los gastos gubernamentales por medio del pago de impuestos y gravámenes (lo cual permitiría que se controlara el reparto excesivo de utilidades a los trabajadores). Así, los impuestos actuarían como "secante de liquidez".
- Promover el mejoramiento cultural y social de la población petrolera, así como la elevación de los niveles de vida de los trabajadores.

A grandes rasgos, el desarrollo de la industria durante el primer período de Antonio Bermudez se resume en lo siguiente:

En primer lugar, se llegó a incrementar el número de brigadas de exploración de 348 trabajadores por mes de 1946 a 562 por mes de 1952, logrando perforar 57 pozos de exploración en ese año. El total erogado por ese concepto alcanzó la cifra de 96.6 millones de pe

sos.

En lo concerniente a perforación, en virtud de lo apremiante de la situación que clamaba la necesidad de incrementar las reservas y producción, se tuvieron que celebrar contratos-riesgo con particulares. Los resultados se reflejaron en el incremento de las reservas que alcanzaron la cifra de 2,241 millones de barriles en 1952, o sea un 76% más que en 1938 cuando las reservas eran de 1276 millones de barriles.

Durante el período mencionado, se inició el desarrollo de una nueva industria: la del gas natural. Antes ese combustible se desperdiciaba en grandes cantidades, ya que gran parte de él brotaba asociado con el petróleo crudo y tenía que quemarse en la atmósfera. Si bien no se aprovechó adecuadamente el gas natural por incapacidad de equipo y falta de tecnología, vale decir que se empezó a tener conciencia de la importancia de la nueva industria, aunque debido a los factores arriba mencionados, se tuvo que continuar con la quema de grandes cantidades de gas, que aún no podían ser aprovechados en sus beneficios económicos. No obstante, se construyeron varios gasoductos que conectaban a las regiones productoras con los centros de consumo tratando, en esta forma, de evitar el desperdicio en lo posible.

También se realizaron obras de oleoductos, entre las que sobresale la primera línea de productos derivados que operaba en el país, pudiendo transportar gasolina, diesel y kerosina.

Además se comenzó a desarrollar también la producción de azufre, materia prima indispensable para la elaboración de fertilizantes, fungicidas, insecticidas, etc.

La capacidad de refinación llegó a 230,000 barriles diarios en 1952, debido al aumento de la eficiencia y mejoramiento de equipo en las refinerías existentes y a la creación de dos nuevas refinerías: Salamanca y Reynosa. Esto es muy importante, ya que la ubicación de las refinerías construídas durante la gestión de Antonio Bermúdez coadyuvó a solucionar el problema de la distribución de derivados; es decir, se frenó, sustancialmente la falta de correspondencia entre los centros de distribución y consumo.

El transporte por oleoductos a las refinerías del centro del país, así como la utilización cada vez mayor de los transportes por carretera y por mar, permitieron liberar capacidad tractiva de los ferrocarriles. Para complementar la medida se incrementó el número de carros-tanque hasta alcanzar 1822 en 1951.

La capacidad de transporte de la flota petrolera mexicana se reforzó considerablemente; así se observó que en 1946 el tonelaje movido fue de 95,058 toneladas y en 1958 se llegó a 154,212 toneladas brutas.

Los ingresos de PEMEX también aumentaron sustancialmente. En 1947 ingresaron 952 millones de pesos, de los cuales la tercera parte

provino de las ventas al exterior. En 1952, el monto total de los ingresos alcanzó la suma de 2,009 millones de pesos, correspondiendo 320 millones a las ventas exteriores. También cabe destacar que en 1951 ya se empiezan a vender productos petroquímicos en el mercado nacional.

En el renglón de impuestos, el incremento también se manifestó. En 1947, de un total de 189 millones pagados, correspondieron a los Estados ocho millones; en 1952 son ya 327 millones de pesos pagados a la Federación y 13 millones para los Estados.

Por lo que a las relaciones laborales toca, en 1947 se logra un entendimiento con el Sindicato, en el que se fijaron las bases para la formulación de los tabuladores de salarios y reglamentos de labores, que establecen las categorías de las diferentes actividades de trabajo y especifican las labores del puesto. Esto trajo consigo un ambiente de cordialidad y buen entendimiento entre empresas y sindicato, hecho que no había sucedido plenamente durante los años anteriores.

En el segundo período de Antonio J. Bermudez se reafirman los principios que rigen la explotación petrolera.

Expresamente se señala que el objetivo de la empresa no es el lucro, sino coadyuvar al mejoramiento de la política económica del país. Desde luego que esta declaración agradaba sobremanera a los empresarios privados, beneficiarios permanentes de la decisión gubern

namental. A cambio ofrecían el conocido "esfuerzo productivo" que se veía beneficiado con el suministro barato y oportuno de combustibles.

De esta manera, la industria petrolera encaminó sus esfuerzos a contribuir al desarrollo económico del país y particularmente a su industrialización. A este objetivo se abocaron las demás empresas estatales del sector industrial, pero el Estado considero que al mismo tiempo había que tomar medidas tendientes a evitar una excesiva concentración del ingreso, y fomentar un desarrollo paralelo del sector primario. A esto se debe, en gran medida, el nacimiento de empresas paraestatales destinadas a canalizar recursos hacia los sectores menos favorecidos.

En la explotación del recurso petrolero se pensaba cuidar de su conservación y aprovechamiento óptimo. La vital riqueza del subsuelo no era visto así por los industriales, quienes estaban acostumbrados al apoyo del Estado, y propiciaban la formación de un aparato industrial desorganizado y consumidor de energéticos en forma desmedida, cosa que no los afectaba demasiado, dados los precios de los energéticos en el mercado interno.

Paradójicamente, con aire triunfalista, se declaraba en círculos oficiales que había estricta moralidad en el manejo de los recursos del subsuelo mexicano, que la industria crecía a un ritmo halagador que el país se había estabilizado por fin económica y políticamente.

No obstante, PEMEX se modernizaba, por ejemplo en exploración se aplicaban modernas técnicas de geología superficial, de la geología del subsuelo, de sismología, de gravimetría y de exploración eléctrica. Durante el quinquenio de 1952 a 1957 se perforaron 450 pozos exploratorios, descubriéndose 68 nuevos campos petroleros.

Por lo que se refiere a las reservas, se logró el más alto nivel hasta entonces (1958) con 3,373 millones de barriles. Por otra parte se observa que la producción anual de gas y petróleo era el 4% de las reservas probadas. Un logro importante de la industria fué el de llegar a ser exportador de gas en lugar de importador. En las exportaciones, puede observarse que del total de ellas corresponde un 10% al petróleo crudo, y las demás a productos derivados.

En 1955 se comenzaron a elaborar lubricantes en la refinería de Salamanca. La capacidad diaria de refinación se aumentó en un 60%. La aplicación de nuevas técnicas en la refinería, dió lugar al incremento en el rendimiento de productos ligeros, contribuyendo a la disminución de la importación de productos derivados.

De 1952 a 1957 se construyeron casi 2,500 Kms. de oleoductos, que representaban el 27% del total, a esas fechas.

De una capacidad de almacenamiento de 490 millones de litros, casi el 33% se logró debido a modificaciones realizadas durante

ese período.

Los ingresos de PEMEX en el quinquenio tratado, llegaron a los 15,000 millones de pesos; de esa cantidad se destinó una cifra de 380 millones de pesos para educación de niños, hijos de trabajadores y vecinos de las zonas.

Los impuestos pagados en el quinquenio fueron bastante considerables. De 1953 a 1958 se pagaron 2,738 millones de pesos a la Federación y 201 millones a los Estados ⁽⁶⁾.

No obstante, los incrementos logrados en varios rubros, se dió un problema: la importación de productos ligeros, debido al aumento en la demanda de esos productos en ciertas regiones de la República. Ese proceso provocó un retraso en las inversiones a causa de la limitación en los ingresos reales de la industria, que se debía a su vez a un sistema de precios mal concebido y superado rápidamente por la realidad. Esta política deliberada del Gobierno, le ocasionó un endeudamiento progresivo. Los ingresos de PEMEX eran los más bajos en el mundo, comparativamente con las industrias en su género, debido a los precios tan bajos a los que vendía sus productos ⁽⁷⁾.

(6) Ibid, Cuadro VI.

(7) Ibid, Cuadro VII.

Es importante reconocer que el problema persiste en la actualidad y que no es fácil de resolver. Si se elige el camino de establecer precios tomando en cuenta el costo y la cotización promedio de golpe en el mercado externo, se provocaría una espiral inflacionaria incontrolable y un desaliento inconveniente en la Inversión -piedra angular del sistema-. Cualquier otra solución no depende de la política asignada a PEMEX, sino del conjunto de la economía.

4. EL PERIODO DE PASCUAL GUTIERREZ ROLDAN, DURANTE EL GOBIERNO DE ADOLFO LOPEZ MATEOS.

A pesar de que en los inicios de la industria petrolera se había planteado el objetivo primordial de abastecer el consumo nacional, con Pascual Gutiérrez ya se contempla la posibilidad de abrir un mercado participativo en el exterior. Esto se debió a que en las refinerías del país se empezaron a producir algunos combustibles residuales que no eran absorbidos por el mercado nacional, en ese momento, pero a medida que se continuara con el proceso de la industrialización, se podrían utilizar para satisfacer la demanda del país. Estas expectativas permitieron crear conciencia de la conveniencia económica de producir para exportación, productos refinados de consumo final o con materias petroquímicas de alto valor industrial.

Por su parte, las importaciones mostraron la mayor autosuficiencia que lograba la industria petrolera, ya que de importador neto de productos, se convirtió en exportador, con un saldo favorable que en

1963 excedió los 375 millones de pesos. Además los insumos de la industria petrolera — que antes se importaban casi en su totalidad — para 1964 representaban una carga menos pesada, ya que el 80% de materiales y herramientas eran de producción nacional. Así por ejemplo, la tubería, los cabezales de pozas, válvulas, barrenas, etc. se compraban en el interior del país. En completo contraste a esta situación, se criticó a PEMEX por ser el importador de mayor volúmen de la balanza comercial. Esta crítica es válida, ya que los bienes producidos en aquella época en el país, de ninguna manera se podían considerar como un contrapeso respecto a la tecnología de importación, altamente sofisticada y costosa que requería el desarrollo y avance del sector.

En lo referente a exploración, es significativo que para marzo de 1964 el 80% del petróleo que se procesaba provenía de campos descubiertos durante los diez años anteriores. La administración de Gutiérrez Roldán se propuso aumentar el desarrollo de los campos encontrados.

Consecuentemente, la perforación creció no sólo en número de pozos perforados, sino también en metros perforados.

En materia de transportes, la política seguida fué completar el sistema de ductos para la conducción del petróleo, gas natural y productos refinados. De hecho, se aumentó en un 50% la longitud de los ductos existentes hasta 1958, y en un 75% su capacidad.

Los objetivos que se proponían lograr esta administración en materia de refinación fueron:

- 1.- Contar con capacidad de refinación excedente a las necesidadades nacionales, y
- 2.- Adaptar las instalaciones existentes para mejorar la cali-
dad de los productos.

El primer objetivo, tuvo como resultado establecer un sobrante de casi 3,000 barriles por día; en el segundo de los objetivos, se dotó de plantas de tratamiento catalítico a las refinerías de Atzacapotzalco, Cd. Madero, Salamanca y Minatitlán.

Se construyeron y pusieron en servicio tres grandes centros de almacenamiento y distribución (Gómez Palacio, Mazatlán y Guaymas).

De otra parte, uno de los logros más importantes de la gestión de 1958 a 1964 fué el inicio de la petroquímica básica. Para esas fechas los avances de la ciencia y la tecnología permitían el aprovechamiento de materias primas, transformándolas en importantes petroquímicos. Fué así como se programó la producción y elaboración de productos petroquímicos, poniendo especial énfasis en la elaboración de aquellos que apuntalaron el crecimiento económico, tales como fertilizantes, plásticos y fibras artificiales, el hule sintético y aromáticos.

Otros factores significativos que contribuyeron favorablemente a aliviar la situación financiera que afectó a PEMEX desde sus inicios,

fueron:

- Revisión y ajuste de precios (Supermexolina, gasolina y diesel).
- Retiro de productos incosteables (mexolina y tractomex)
- Pago de obligaciones fiscales y;
- Ajuste de presupuestos a necesidades reales.

La política financiera de la empresa se regía por dos principios básicos: operar a la industria con presupuestos equilibrados y obtener recursos ajenos, siempre que estos se consideraran dentro de la capacidad de pago estimada, es decir, de sus ingresos reales.

Las relaciones laborales marcharon dentro de un ambiente amable. Muestra de ello es que en tres ocasiones se efectuaron revisiones de contrato, sin que se entablaran polémicas importantes. La empresa se preocupó por proporcionar mayor bienestar a sus trabajadores, tanto en la ciudad de México como en el interior del país.

La contribución de PEMEX al fisco no fué muy impresionante. En el período en cuestión se pagaron 5,139 millones de pesos en impuestos, de ellos 432 millones correspondieron a la tributación pagada por PEMEX a los Estados.

Las reservas totales de hidrocarburos en 1964 eran de 5,227 millones de barriles, lo que indica que si bien se avanzaba en la

consolidación de la industria, de ningún modo podría pensarse en una situación de bonanza.

Las brigadas de campo destacadas para exploración en este período, fueron 486 grupos por mes en 1953 y 547 al finalizar la gestión de Pascual Gutiérrez Roldán. Se descubrieron 43 campos de aceite y 29 campos de gas.

El promedio diario de producción fué de 1959 de 290 mil barriles y en 1964, 335 mil barriles por día. Cabe aclarar que la ampliación de la capacidad de refinación aumentó hasta superar al índice de producción nacional.

Referente al aspecto de transporte por mar, no se observan incrementos importantes en la adquisición de buques-tanque, remolcadores, lanchas, por lo que el tonelaje transportado por mar no se incrementó considerablemente.

Las exportaciones de petrolíferos fueron de 13,270 mil barriles en 1959 y 17,186 mil en 1964. Esto incluye crudo, combustóleos, diesel y eventualmente kerosina.

El número de trabajadores se incrementó respecto a la etapa anterior. Para 1964 ya había 33,472 de planta y 16,900 transitorios, para una erogación en ese año de 1982 millones de pesos por pago de salarios.

5. EL PERIODO DE JESUS REYES HEROLES, DURANTE EL GOBIERNO DE GUSTAVO DIAZ ORDAZ

Al inicio de su gestión al frente de la Administración Pública Mexicana, Gustavo Díaz Ordaz ordenó a Reyes Heróles que no renovará ni prorrogara los "contratos riesgos" que PEMEX había estado suscribiendo con empresas petroleras extranjeras entre 1949 y 1951. Para tal efecto, se negoció la terminación voluntaria de los contratos vigentes. Este proceso se llevó varios años, por lo que fué hasta 1970 cuando se llegó a un acuerdo. Lo relevante de ésto fué que se liberaron miles de kilómetros cuadrados del territorio nacional para explotación exclusiva por PEMEX "en beneficio de la Nación", sin necesidad de ofrecer participaciones o derechos sobre el valor de la producción del subsuelo. Esto se complementó con la política de rescate de la producción de petroquímicos básicos por parte de PEMEX, limitando así, las regalías por licencias a firmas de distintos países.

Respecto a las importaciones, estas fueron utilizadas para el abastecimiento de zonas fronterizas y para mantener un nivel de seguridad en las reservas. También se buscó complementar la producción en renglones tales como gasolina, diesel, básicos para lubricantes, parafinas, petroquímicos, etc. que significaban faltantes temporales.

De 1965 a 1969, se aumentó la producción de aceite, gas y líquidos de absorción en un 34% y las reservas probadas en más del 31%. De enero de 1965 a Enero de 1970, PEMEX produjo 1,302 millones de barri-

les de hidrocarburos. El incremento en la reserva probada fué de 343 millones de barriles; ésto fué el fruto de la reducción de las deficiencias que se habían suscitado, por falta de sistemas para localización de pozos de exploración y de desarrollo.

Fueron particularmente notorios los esfuerzos realizados por esta administración para eficientar a la empresa, a través de programas de Reforma Administrativa, de prevención de accidentes, revisión de instalaciones y equipos, capacitación de personal en técnicas nuevas, etc.

En el renglón de relaciones laborales, persistió la calma: los aumentos de salarios y prestaciones fueron la tónica de la etapa.

Durante esta gestión se construyó un coloso de concreto como centro administrativo. Esta obra fué criticada fuertemente por enemigos políticos del director, por especialistas en finanzas, por periodistas, etc. Se argumentó que el costo de la misma superaba con mucho al rendimiento de la empresa y que implicaba un gran desperdicio de recursos.

Pese a todo la industria alcanzó un desarrollo importante. Las ventas interiores se incrementaron de 7,915 millones de 1965 a 13,042 en 1970. En el mismo lapso de producción aumento de 317 mil barriles por día a 422,000, lo que representó un incremento de 33.1%;

las gasolinas de absorción, de 39 mil barriles diarios a 57 mil; el gas de 1,289 millares de pies cúbicos por día a 1,777. La capacidad de destilación primaria aumentó en 141,500 barriles diarios; la destilación al vacío, en 100 mil barriles diarios; la de desintegración en 27 mil barriles diarios lo que significó un incremento de 90% y así por el estilo en otros procesos. La producción petroquímica se incrementó de 421 mil toneladas anuales, a 1,721,000. La capacidad de tonelaje de la flota petrolera aumentó de 262,377 a 349,979 toneladas, elevando la capacidad de transporte en más de 35%. Se tendieron más de dos mil kilómetros de líneas de conducción y se aumentaron los sistemas de recolección y distribución de gas para bombeo neumático. (gasoductos y oleoductos).

La capacidad de almacenamiento subió de 17.5 millones de barriles a 36.5 millones de barriles. Por concepto de impuestos se pagaron del primero de Enero de 1964 al 18 de Marzo de 1970, 7,836,266.00 pesos al Gobierno Federal y más de 600 millones a los Estados.

Muy al estilo de los directores de PEMEX en sus informes del 18 de Marzo, se habló en el de 1970 de la puesta en marcha de una planta industrial cada 22 días, una terminal de almacenamiento cada 25 días, aumento de los sistemas de conducción en más de un kilómetro diario y esto se extiende a hospitales, escuelas y otros servicios.

En términos generales, se puede sintetizar la acción de PEMEX en pocas palabras: precios bajos y subsidios, altos impuestos, reinversión

de utilidades exceptuando el reparto entre los trabajadores, promoción y fomento de empresas auxiliares, inversiones de apoyo a la economía nacional, sustitución de importaciones petroleras, y afianzamiento de seguridad en el abastecimiento interno. A ello hay que agregar un rubro especial: las elevadas percepciones de los trabajadores de PEMEX y las altas prestaciones sociales que reciben como "premio" a su labor pro-desarrollo de la industria social y a su apoyo al régimen.

6. EL PERIODO DE ANTONIO DOVALI JAIME, DURANTE EL GOBIERNO DE LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ

Al realizar una evaluación de los logros de la industria petrolera mexicana durante su administración, el Ingeniero Dovalí Jaime hace mención de problemas internacionales a los que hubo de hacer frente. Algunos de ellos son calificados por él mismo como imprevisibles y fuera de control nacional; no obstante, resulta válida la apreciación en el sentido de que México no estaba considerado todavía como una potencia en materia de petróleo, por lo que resultó afectada por los acontecimientos exteriores de especulación y escasez del producto. A fin de contrarrestar los efectos nocivos de la crisis, se realizaron esfuerzos notables en materia de exploración, ya que si se tenía éxito -cosa que ocurrió- el daño sería mínimo al contar con reservas mayores. Así, los descubrimientos venturosos de Reforma y Samaria dieron tranquilidad al país al asegurar el suministro de energéticos.

Por otra parte, se logró la aportación de recursos autogenerados y la eliminación de importaciones de aceite. Esto demuestra que en una industria que tiene características tan especiales como es la petrolera, los programas no se deben limitar al período presidencial en curso, sino que deben contemplar el desarrollo del organismo de una manera articulada y estructural durante períodos de tiempo que abarquen objetivos a largo plazo, buscando abastecer el mercado nacional y mantenerlo lo más alejado posible de ajenas dependencias.

También los campos de Chiapas y Tabasco que con un rendimiento acumulado de 215.7 millones de barriles y con un costo de producción que sobrepasa los 29 mil millones de pesos, ayudaron a ubicar a PEMEX en el contexto optimista del abastecimiento. Además, se identificaron más de 30 estructuras en esta área, con lo que se contaba para alimentar a las refinerías de Salina Cruz y Cadereyta.

Se preocuparon de mantener la política de explotación más o menos conservadora para evitar una sobre-explotación perjudicial e incontrolable, y ya entonces se orientaban en materia de precios en línea paralela con la OPEP, como "compañeros de ruta" y pretendiendo aprovechar las fluctuaciones del mercado internacional.

La producción permitió cancelar las importaciones de gasolina, diesel y gas licuado. Inclusive se estuvo en posición de exportar más de 8.40 millones de barriles de gasolina.

Pese a lo anterior, uno de los problemas importantes que se presentó fué que la declinación de los campos de gas en Reynosa lo cual provocó inconformidades en la industria nortea, pero ya la buena ventura había hecho su aparición y los campos de Nuevo Laredo, Cd. Aná--huac y Soto la Marina permitieron superar esa situación. Se construyó un ducto muy importante que conducía, al 18 de Marzo - - de 1976, 60 millones de pies cúbicos hasta la ciudad de Reynosa.

El número de perforaciones exploratorias se incrementó notablemente y ya se vislumbraban importantes incrementos en las reservas que permitieron aumentar la producción. Esto fué tratado con reserva por el Titular del Poder Ejecutivo probablemente por temor a despertar la codicia de los países con alto grado de consumo. El estado general de la economía mexicana se había debilitado a tal grado que un endeudamiento mayor para el crecimiento de la industria petrolera resultaba improbable y desligado del contexto económico del momento.

Por otra parte, se advirtió un crecimiento sustancial en la demanda de productos petroquímicos, por lo que se programaron inversiones cuantiosas para apoyar al sector privado. De ésta manera, la producción de amoníaco fué motivo de preferencia por su efecto multiplicador en el campo, mediante la fertilización. Prueba de la importancia atribuída a ese producto, fué el inicio de la construcción de Co-soleacaque de dos plantas con capacidad productiva de 1,500 toneladas por día cada una y otra más en Salamanca de más de 1,000 toneladas.

Para el manejo y distribución de ese producto a los centros consumidores se ordenó la construcción de tanques refrigeradores de almacenamiento, en Salamanca, Pajaritos, Salina Cruz y Topolobampo.

A principios de 1977 se esperaba la terminación de una planta productora de etileno de 182 mil toneladas por año, y otra de polietileno de alta densidad de más de 100 mil toneladas por año, ambas en Salamanca.

Se inició en la Cangrejera, Veracruz, la construcción de un complejo petroquímico que se proyectó como el más importante en América Latina en esa actividad, con 19 plantas que producirían más de 2.8 millones de diversos productos que antes se importaban. Dentro de este proyecto, se incluía el montar instalaciones que producirían óxido de etileno, polietileno de baja densidad, aromáticos y plantas para fraccionar líquidos del gas natural, hidrosulfurar y reformar naftas, fraccionar solventes, producir oxígeno y nitrógeno, purificar hidrógeno, etc.

Por sus efectos multiplicadores en la producción, cabe hacer mención especial a los sistemas de inyección de agua para recuperación secundaria, sistemas de compresión, recolección, separación y transporte de hidrocarburos, plantas endulzadoras de gas con recuperación de azufre, planta de recuperación de líquidos por criogénica y otros. Ello demuestra el alto grado de tecnificación que alcanzó la

industria petrolera hasta 1976, lo cual contribuyó grandemente a los logros que hoy día se han cristalizado.

Desde el punto de vista de la protección ambiental, se tomaron medidas para proteger la ecología. Sin embargo, es justo reconocer que aún se está lejos de controlar por completo la contaminación provocada por la explotación de hidrocarburos.

Algunas de las realizaciones físicas pro-control de contaminantes fueron las siguientes: las aguas resultantes de la deshidratación de los crudos se inyectan a los yacimientos de la zona norte y algunos campos de la zona sur. En los campos productores se instalaron recolectores y separadores de aceite; además, se realizó un programa de recuperación de los gases licuables en las refinerías del sistema, con lo que se logró una reducción de humos. En las instalaciones marítimas, se inició la construcción de instalaciones para el tratamiento primario de las aguas de deslastre de los buque-tanques.

La administración buscó trabajar paralelamente al resto de los órganos del sistema que integran PEMEX. Los cambios fundamentales se orientaron al agrupamiento de actividades para evitar la costosa duplicidad de funciones, fortalecer las funciones básicas, promover la desconcentración y la delegación de aquellas funciones que así lo requerían. Lo anterior logró que la organización en su conjunto se flexibilizara, permitiendo una adecuación a los tiempos actuales de rá-

vida transformación.

Para agilizar el manejo de la información, se incrementó la capacidad de procesamiento electrónico, incluso en funciones netamente administrativas como son el pago al personal, control de almacenes y adquisiciones.

A cambio del esfuerzo para mantener a la industria en la ruta de ascenso, los miembros del STPRM exigieron y obtuvieron importantes mejoras en prestaciones sociales, tales como pensiones, mejores servicios médicos, becas, viviendas, entre otras.

En materia de impuestos se observa un notabilísimo incremento respecto a lo pagado por PEMEX al Gobierno Federal y a los Estados durante períodos anteriores. Durante el período de 1971 a 1976, se pagaron 27,136 millones de pesos al Gobierno Federal y 2,209 a los Estados. Tan sólo en el último año de la gestión el monto de impuestos pagados fué superior a todo el período anterior⁽⁸⁾.

Las reservas probadas se mantuvieron casi al mismo nivel durante los primeros años, pero para 1976 ya se habían duplicado. En 1971 las reservas eran 5,428 millones de barriles y en 1976 alcanzaron la cifra de 11,160 millones de barriles.

(8) Vease Infra, Anexos Cuadro correspondiente a impuestos.

Respecto a las brigadas de campo, encontramos que el número de grupos de trabajadores para la explotación aumentó de 836 mensuales en 1971, a 989 en 1976, perforando un promedio de 110 pozos anuales.

Los campos descubiertos durante el período en cuestión fueron: 40 de aceite, 36 de gas, 2 de gas y condensado. Comparativamente con el periodo anterior, se nota una disminución en 24 campos, sólo que los descubiertos de 1971 a 1978 fueron de mayor magnitud y con importancia comercial superior.

La producción de crudo, condensado y líquidos es una clara muestra de la nueva fisonomía de la industria petrolera mexicana. En 1971 se producían 486 mil barriles por día y para 1976 la plataforma diaria de producción alcanzó a 897 mil barriles. Esto se debió a la existencia de 230 campos productivos, que superaban ampliamente a la producción diaria por pozo a los existentes en 1938. En 1938 un pozo producía un promedio de 106 mil barriles anuales, o sea 290 barriles diarios; en 1976 el promedio anual por pozo era de 894 mil barriles, es decir, 2400 barriles diarios. Esto representa una generosa aportación de la naturaleza y gran trabajo humano.

La capacidad nominal de refinación en destilación primaria fué de 592 mil barriles diarios en 1971, y en 1976 llegó a 968,500 barriles.

(9) Ibid, Cuadro VIII.

Comparado con 1938, en que se destilaron 102 mil barriles, el porcentaje de crecimiento a 1976 fué de un 849%

Los ingresos obtenidos por PEMEX por concepto de ventas interiores y exteriores fueron de 14,627 millones de pesos en 1971. Ello incluye 41 millones en ventas de petroquímicos al exterior, y 1,323 por el mismo concepto en el interior. En 1976 la cifra total de ingresos fué de 45,483 millones de pesos, incluyendo 9 millones de pesos por ventas de petroquímicos al exterior. Esta cifra (9 millones) es realmente ridícula si se piensa en el valor que tienen en el mercado internacional los petroquímicos, pero tiene una explicación: del total de ingresos de PEMEX en 1976, 5,747 millones de pesos corresponden a la venta de petroquímica en el interior; es decir, se le dió preferencia al mercado interno no sólo en materia de suministro, sino también en precios.

El papel que tuvo PEMEX durante el período (1938-1976) fué el subsidiar el consumo de energía para contribuir a la industrialización del país, al poner y mantener los precios internos de los hidrocarburos muy por abajo de su nivel internacional. Así, el subsidio de PEMEX al consumo de energía constituyó un elemento esencial en la política petrolera y, junto con ella, de la estrategia de desarrollo económico nacional. Esta política fue llevada a cabo no sólo por PEMEX en particular, sino por todas las paraestatales del sector industrial.

Conviene hacer notar que debido al carácter nacionalista que asumiría la recién expropiada industria, poca sería la influencia que el mercado externo tendría hacia el interior del país durante todo este período. El único acontecimiento que tendría repercusiones importantes hacia el interior sería la Segunda Guerra Mundial, que coadyuvaría al levantamiento del embargo decretado contra nuestro país por las principales empresas petroleras abastecedoras de insumos para la industria petrolera, y el aumento de los precios internacionales del crudo que propició la inversión en la industria en materia de exploración.

Con objeto de presentar el comportamiento general de la tendencia que siguió el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos de 1938 a 1976, a continuación se presenta un cuadro que ofrece una evaluación comparativa del período mencionado, considerado como indicador los ingresos por ventas. Al mismo tiempo se incluyen algunas conclusiones ubicadas en el contexto de la investigación en su conjunto, que sirven de apoyo a las argumentaciones presentadas en el transcurso del trabajo.

INGRESOS POR VENTAS
MILLONES DE PESOS

AÑO	I N T E R I O R E S			E X T E R I O R E S			TOTAL
	PRODUCTOS PETROLEROS	PRODUCTOS PETROQUIMICOS	SUBTOTAL	PRODUCTOS PETROLEROS	PRODUCTOS PETROQUIMICOS	SUBTOTAL	
1938	155	- -	155	112	-	112	267
1939	170	- -	170	163	-	163	333
1940	191	- -	191	147	-	147	338
1941	222	- -	222	185	-	185	407
1942	253	- -	253	85	-	85	338
1943	292	- -	292	100	-	100	392
1944	333	- -	333	96	-	96	429
1945	401	- -	401	123	-	123	524
1946	508	- -	508	172	-	172	680
1947	640	- -	640	312	-	312	952
1948	798	- -	798	399	-	399	1 197
1949	1 026	- -	1 026	334	-	334	1 360
1950	1 262	- -	1 262	530	-	530	1 792
1951	1 453	6	1 459	534	-	534	1 993
1952	1 611	10	1 621	388	-	388	2 009
1953	1 743	7	1 750	299	-	299	2 049
1954	2 076	6	2 082	465	-	465	2 547
1955	2 614	8	2 622	556	-	556	3 178
1956	2 992	6	2 998	564	-	564	3 562
1957	3 340	13	3 353	482	-	482	3 835
1958	3 644	9	3 653	320	-	320	3 973
1959	4 561	27	4 588	366	-	366	4 954
1960	5 445	86	5 531	229	-	229	5 760
1961	5 898	108	6 006	434	-	434	6 440
1962	6 098	167	6 265	306	-	306	6 571
1963	5 482	222	6 704	492	3	495	7 199
1964	7 243	227	7 470	477	8	485	7 955
1965	7 657	257	7 914	497	31	528	8 442
1966	8 164	313	8 477	487	80	567	9 044
1967	8 977	466	9 443	508	89	597	10 040
1968	9 794	700	10 494	458	80	538	11 032
1969	10 778	1 096	11 874	465	76	541	12 415
1970	11 686	1 240	12 926	456	47	506	13 432
1971	12 878	1 323	14 201	385	41	426	14 627
1972	14 044	1 657	15 701	293	33	326	16 027
1973	16 117	1 975	18 092	384	59	443	18 535
1974	27 553	3 135	30 688	1 509	91	1 600	32 288
1975	29 089	4 067	33 156	5 234	54	5 288	38 444
1976	32 733	5 747	38 480	6 994	9	7 003	45 483
1977	43 752	9 023	52 775	23 355	76	23 431	76 206
1978	48 591	9 957	58 548	40 259	1 537	41 796	100 344

PETROLEOS MEXICANOS
INGRESOS POR VENTAS, 1938-1979 *
(MILLONES DE PESOS A PRECIOS CONSTANTES)

AÑO	VENTAS INTERIORES				VENTAS EXTERIORES			TOTAL	TASA DE CRECIMIENTO (% POR PERIODO)
	PETROLEO	%	PETROQUICA	%	PETROLEO	%			
1938	1396	58			1009	42		2405	
1940	1618	57			1246	43		2864	19
1941	1850	55			1541	45		3392	
1946	2309	75			782	25		3091	(9)
1947	2133	68			1040	32		3173	
1952	3874	84			734	16		4608	45
1953	4053	86			695	14		4765	
1958	5629	92			493	8		6122	31
1959	6277	92			542	8		7339	
1964	8811	94			580	6		9677	31
1965	9104	91	305	3	591	6		10038	
1970	11686	88	1240	9	459	3		13432	34
1971	12323	88	1266	9	368	3		13997	
1976	15001	72	2634	13	3205	15		20845	49
1977	16604	58	3424	12	8863	30		28920	
1978	14275	50	2925	10	11827	40		29478	2
1979									

Se seleccionó como índice deflactor el "Deflacionador del Producto Interno Bruto".
publicado en "La Economía Mexicana en Cifras", Nafinsa, México, D. F. 1981. p.
Año Base 1970=100.

Mientras que en el primer período (1938-1940) se manifiesta una modesta tasa de crecimiento, durante la siguiente administración la industria tuvo un marcado decrecimiento. Así de 19% que creció entre 1938 y 1940, para 1946 se pudo observar un decrecimiento en el nivel de ingresos de un 9% en términos reales. Esto no es sino el reflejo de dos factores fundamentales, que repercutieron sobre la naciente industria estatal: por una parte el boicot internacional realizado contra México como represalia a la nacionalización, y por otra, el reflejo de las dificultades técnico-administrativas que se presentaron a los responsables del manejo de la institución. La complejidad de la materia y lo intempestivo de la medida obligaba a una capacitación y adiestramiento "sobre la marcha", lo cual no dejó de repercutir en los niveles de operación y de ingresos.

Las variaciones más significativas en cuanto a la tasa de crecimiento de los ingresos de PEMEX ocurrieron durante el primer período del Ingeniero Antonio Gutiérrez Roldán (1947-1952), en él crecieron un 45% y en el transcurso de la gestión del Ingeniero Antonio Dovalí Jaime (1971-1976), en que éste se incrementó en un 49%, en términos reales. En el primer caso, el crecimiento se debió a la recuperación de la situación de la empresa, a consecuencia de la experiencia adquirida en su operación, y al fuerte incremento en la demanda interna de los productos petroleros, provocada por el incipiente proceso de industrialización en nuestro país.

En el segundo caso, el alto crecimiento fué producto del especial énfasis que se puso en este sector, en virtud de la difícil si-

tuación que guardaba el mercado petrolero mundial, sobre todo a mitad de sexenio (años 1973-1974). De hecho, estos factores contribuirían al espectacular despegue del sector petrolero de México para el sexenio 1976-1982 .

Por otra parte, es de señalar la significativa variación que ha tenido la importancia relativa de las ventas interiores y de las exteriores en las ventas totales de la empresa. Con relación a las ventas interiores, se puede observar una tendencia al aumento, con pequeñas disminuciones porcentuales en algunos períodos. Así, en 1938 las ventas interiores de productos petroleros significaban el 59% de los ingresos totales, mientras que para 1971 su participación era del 87%. Esta tendencia obedece a la nueva orientación nacionalista de la política petrolera cuyo destino, a partir de la expropiación, sería el fortalecimiento del mercado interno y el apoyo al proceso de industrialización. Sin embargo, después de 1971 se revierte esta tendencia y desciende paulatinamente hasta representar, para 1978 la mitad de los ingresos totales por ventas. La causa de esta disminución se encuentra en la súbita alza de precios de petróleo en los mercados internacionales, lo que hacía atractiva la participación de cualquier país que contara con este revaluado recurso, máxime si además tenía problemas financieros, y este era precisamente el caso de México. Cabe destacar la creciente participación que presentan las ventas de productos petroquímicos para

finales del periodo analizado. A pesar de que el inicio de la operación de este subsector de la industria ocurrió en 1951, no fue sino hasta 1965 que las ventas por este concepto comenzaron a hacerse notar. Para 1976, la participación en los ingresos totales de PEMEX por este concepto fue del 12%. En cuanto a las ventas exteriores de productos petroleros, si consideramos en forma aislada los años de 1938 y 1978 prácticamente no existe una diferencia notable (de 41% en 1938 y 40% en 1978). Sin embargo, a lo largo del período estudiado se observa una fuerte dis-minución, que alcanzo su número en el bienio 1970-1971 (sólo el 3% de los ingresos por ventas). Esta tendencia constituye un claro indicador de la forma en que se realizaba la explotación y el aprovechamiento de los recursos petroleros del país. Para 1978, en cambio, la participación subió a un poco más del 40% de sólo el 15% que alcanzaba en 1976. Esto refleja en gran medida la nueva orientación que sufre la política petrolera en México y el importante papel que debería jugar el petróleo para lanzar el desarrollo económico y social del país. Por últi-mo, es importante destacar que en la medida en que mayor es la participación de las ventas exteriores en los ingresos de la institución, las finanzas de la empresa serán determinadas por las viscisitudes que pre-sente el mercado externo, vulnerando la autoderminación financiera tan-to del propio organismo público como del sector público en su conjunto, en virtud de la nueva dimensión que se le ha dado al petróleo en el proceso de desarrollo económico y social del país.

IV. EL BOOM PETROLERO DE 1976

IV. EL BOOM PETROLERO DE 1976

Ahora procederemos a describir el cambio que se manifestó en la industria petrolera del país.

En los momentos en que la economía mexicana era sacudida por la crisis económica más aguda de los últimos años, el futuro de la industria petrolera para un observador común y corriente, no parecía muy promisorio. A partir de 1960 se percibe un paulatino descenso en el coeficiente de reserva (R/P)*, desde un valor máximo de 27 años hasta llegar en el año de 1975, a su nivel histórico más bajo, de 14 años ⁽¹⁾. Aunado a esto, PEMEX había mostrado ser incapaz de satisfacer plenamente la creciente demanda de hidrocarburos, teniéndose que importar petróleo venezolano en los momentos más agudos de la llamada crisis energética (1970-73). Todo parecía indicar que México sería una víctima más de la creciente alza de precios protagonizado por la OPEP. Sin embargo, este incremento en los precios fue uno de los factores que influyó favorablemente para que el país resurgiera en el plano internacional como una potencia petrolera. Los otros dos factores que influyeron fueron la creciente importancia de los energéticos a nivel mundial, manifestada en toda su expresión durante el embargo petrolero a Occidente, y el desarrollo de las fuerzas productivas de la industria petrolera a nivel mundial.

* (R/P) Relación de las reservas probadas en cada año entre las producción anual de hidrocarburos.

(1) Petróleos Mexicanos. Anuario Estadístico. PEMEX 1978.

La utilización de una más compleja tecnología petrolera, así como una mejor capacitación del factor humano en la industria petrolera, necesariamente tendría que contribuir en forma positiva al desarrollo de la industria petrolera nacional.

Por otra parte la importancia del petróleo como energético se muestra en diversos aspectos. A) Actualmente el petróleo es el elemento fundamental que hace funcionar la compleja estructura económica mundial. Este energético se halla vinculado a toda actividad productiva, mercantil o de servicios, directa o indirectamente, y no existe la posibilidad (a corto plazo) de transformar radicalmente la estructura productiva y de consumo para que todos los países, en las próximas décadas, sustituyan este energético por otras fuentes alternativas de energía tales como la solar, la nuclear, etc.; B) Es particularmente significativa la importancia estratégica y militar que tiene el petróleo, si consideramos que toda la industria bélica descansa en la utilización de éste combustible.* C) A medida que avanza la petroquímica, el aprovechamiento de los derivados del petróleo va aumentando; D) El crecimiento económico de todos los países requiere, a medida de que se desarrollan, cantidades crecientes de petróleo y por lo tanto de mayor cantidad de reservas; E) La demanda del mismo se efectúa en mayor medida que en los países altamente desarrollados; y por último F) No se encuentra distribuido equitativamente en todo el planeta.⁽²⁾

* Recuérdese el valor que tuvo en la Victoria de los aliados, en la Primera y Segunda Guerra Mundiales.

(2) Bonilla, Arturo. Energéticos y la nueva riqueza petrolera. Problemas del Desarrollo No. 37, UNAM, México, 1979 p. 15.

En cuanto a los precios, la consolidación de la OPEP, consumada en 1973 con el embargo petrolero, no sólo aumentó el déficit en balanza de pagos de México, sino que también afectó en la determinación y formulación de nuevas políticas de PEMEX, poniéndosele particular interés a la exploración. Así, los precios exorbitantes abrieron la posibilidad de empezar a buscar petróleo a profundidades que, hasta entonces, habían resultado antieconómicas.

Aún cuando ya se tenían conjeturas en el medio petrolero en cuanto a la potencialidad de México en reservas petroleras, no se habían comprobado éstas debido a la incosteabilidad de realizar exploraciones a grandes profundidades, mientras los costos de exploración y de desarrollo se mantuvieron a un nivel superior al de los precios de venta del crudo. Dándose cuenta de ello, el gobierno del Presidente Echeverría, incrementó los precios de los productos petroleros. El subsecuente incremento en los ingresos permitió que hubiera más recursos propios disponibles para perforación y exploración; aunado a que ya se sabía donde perforar. Desde 1973, el entonces presidente había destacado en su informe de gobierno la importancia de los descubrimientos de Chiapas y Tabasco, sin que el nivel de reservas aumentara ostensiblemente. Veamos que fué lo que sucedió poco después.

A mediados de la campaña electoral de José López Portillo, en 1976, se le informó a éste que México probablemente tendría que importar más petróleo, por lo que comisionó a un antiguo amigo y colaborador suyo, Jorge Díaz Serrano, para que evaluara la situación petrolera del país. Jorge Díaz Serrano había trabajado toda su vida profe-

sional en el campo del petróleo. Había sido, desde mucho tiempo atrás, contratista privado de perforación, destacando tanto en México como en los Estados Unidos. Llegó a ser director y accionista de una importante empresa perforadora, lo que posteriormente le acarrearía severas críticas entre el medio ambiente periodístico. El hecho de ser especialista en perforación y explotación de yacimientos petrolíferos, lo colocaba como un experto en la materia, y debido a la estrecha relación que lo vinculaba con el entonces candidato, lo convertía en persona idónea para estudiar la situación, coordinando la labor de un equipo especializado.

Al asumir el poder el presidente José López Portillo, en diciembre de 1976, las reservas probadas eran de 6,338 millones de barriles, y ya para enero de 1977 se había notificado un aumento de las reservas a 11,160 millones de barriles. Esto fué comprobado por una empresa especialista, la Golyer & Mc Naughton Co. Para junio del año siguiente la reserva era de 14,000 y para diciembre había llegado a los 16,800 millones de barriles. A mediados de 1978 la cifra oficial era de más de 44,000 millones de barriles⁽³⁾ (Veáse cuadro correspondiente).

Esto deja ver el manejo político que se le dá al derecho a la información, ya que de antemano se conocía la potencialidad del país en materia petrolera.

(3) Meyer, Lorenzo. Recuerdos del Porvenir. Revista Nexos No. 20. México, Agosto de 1979 p. 4.

* Infra, Anexos. Cuadro. IV.

En la actualidad las reservas superan los 72,800 millones de barriles, ⁽⁴⁾ dando un margen de reserva para 29 años, considerando actual ritmo de explotación de alrededor de dos y medio millones de barriles diarios. R/P = 29 años.

En ésta forma, "en menos de tres años, el petróleo mexicano pasó de representar un poco más del 1% de las reservas probadas mundiales, a más del 6%, con posibilidad de aumentar aún más" ⁽⁵⁾.

De acuerdo a la nueva teoría, desarrollada por los técnicos geólogos de PEMEX, que afirmaron que "en la era mesozoica el territorio mexicano actual fué un enorme archipiélago con numerosas penínsulas e islas, en donde abundaban extensas plataformas marinas y enormes cuencas rocosas con características adecuadas para ser magníficas almacenadoras, mientras que las cuencas contenían indudablemente formaciones generadoras de petróleo" ⁽⁶⁾, se iniciaron todas las actividades exploratorias tendientes a interpretar e reinterpretar toda la geología mexicana y los resultados han sido espectaculares. Esta tesis no só

(4) Moctezuma Cid, Rodolfo Informe de Labores del 18 de Marzo de 1982. Periódico UNO MAS UNO. México, 19 de Marzo de 1982 p.6.

(5) Díaz Serrano, Jorge. Informe de Labores del 18 de Marzo de 1978, en 40 años de industria petrolera nacional, PEMEX, México

(6) Díaz Serrano, Jorge. Discurso presentado el 12 de Octubre de 1978 en Cancún, Quintana Roo, Periódico UNO MAS UNO del 13 de Octubre de 1978.

lo contribuyó a explicar la existencia de un gran número de los yacimientos que PEMEX había descubierto y puesto en producción, sino que facilitó y aceleró el descubrimiento de nuevas áreas productoras.

A raíz de éstos descubrimientos y apoyados en el análisis general de la economía, el gobierno transformó la política petrolera y se diseñó un gran programa de expansión de la industria, con el objeto de que México ingresara nuevamente al mercado internacional como potencia petrolera, y así estar en posibilidad de poder revertir los beneficios hacia el interior del país⁽⁷⁾. Si bien hubo otras circunstancias que influyeron tanto en el contexto nacional como en el internacional, el factor determinante fué el anterior. Ya se mencionó antes la resolución de la OPEP de incrementar sus precios, pero su efecto en la modificación de la política petrolera consistió en transformar radicalmente las condiciones de las exportaciones petroleras, al multiplicar los ingresos casi en la misma proporción que la multiplicación de los precios, sin necesidad de aumentar el volumen. Reforzando ésto, se sostenía que la tendencia al aumento de los precios internacionales del petróleo se mantendría. "Los costos marginales de las técnicas para extraer hidrocarburos desde profundidades cada vez mayores, y en condiciones naturales cada vez más adversas, tienden a requerir aumentos significativos en los niveles de precios para hacer su explotación atractiva"⁽⁸⁾. Además sí considera

(7) Véase Infra, Anexos, Cuadro IX.

(8) Del Villar, Samuel. op. cit. p. 8.

mos la creciente posición nacionalista adoptada por los países productores del Medio Ambiente, encaminados a la protección más racional de sus intereses económicos como exportadores, más se fortalecería esta argumentación. Ya se ha observado que algunos de éstos países han decidido disminuir su ritmo de explotación, limitando sobremedida la oferta internacional, y procurando que se sostenga y/o eleven los precios del petróleo. Frente a ésta serie de medidas adoptadas por los países productores, se observa un proceso de unificación de los grandes consumidores, a efecto de contrarrestar las políticas que afectan sus intereses. Por lo tanto, en la actualidad, los precios mundiales del petróleo están determinados por las relaciones de poder de ambos frentes: productores y consumidores.

En el plano nacional, coincidió la agudización de la crisis del crecimiento de la economía mexicana con el descubrimiento de yacimientos importantes. La única posibilidad del gobierno del presidente López Portillo para salir de la crisis, restablecer la confianza en el régimen, e incrementar la tasa de crecimiento era precisamente el uso de las reservas petroleras que, dada su importante magnitud, daban capacidad a la industria de abastecer satisfactoriamente el mercado nacional a mediano y largo plazo, y de destinar al excedente de producción a las exportaciones, que ofrecerían recursos financieros al Estado y restablecerían la confianza en el plano internacional, abriendo las puertas de los grandes bancos para que proporcionen créditos y financiamiento al país. Al mismo tiempo, la ineficacia creciente de la economía no petrolera para pagar con exportaciones sus importaciones, provocó que se

pensara en el excedente petrolero para cubrir este déficit comercial.

Difícilmente hubiera podido salir México de su fuerte crisis de 1976, si PEMEX no hubiera multiplicado aceleradamente las reservas petroleras, restableciendo la solvencia del país para financiar la reactivación de su actividad económica.

Fueron estos factores los que con más ímpetu fortalecieron la determinación de transformar la política petrolera de México, convirtiéndolo en un importante productor de petróleo en el mundo, en el que ocupa actualmente el cuarto lugar.

Como hemos visto, el año de 1976, fué testigo de una profunda transformación de la política petrolera de nuestro país, en relación al período comprendido entre 1938 y 1976. Al mismo tiempo la estructura organizativa de la Administración Pública sufrió una profunda transformación*. En los capítulos precedentes hemos analizado cual ha sido el desarrollo de la Administración Pública, y cuál fue el de la industria petrolera, así como el boom petrolero que se manifestó en nuestro país durante el período 1976-1982, y siendo el tema central de la investigación el papel del petróleo como recurso natural no renovable cuya administración se encuentra en manos y responsabilidad gubernamental, resulta indispensable conocer la estructura micro-administrativa o institucional a través de la cual el Estado realiza esta función, para observar cuales son los elementos técnico-ad

* /.- Supra, Inciso 2 de la Introducción.

ministrativos con que se cuenta la empresa estatal para su funcionamiento y para la consecución de sus objetivos, y el grado de congruencia existente entre la estructura orgánica y las funciones de la institución. Por lo tanto partiremos de una panorámica Institucional de Petróleos Mexicanos, y retomaremos posteriormente las conclusiones de este apartado al presentar las conclusiones generales de la investigación.

V. PETROLEOS MEXICANOS EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL.

V. PETROLEOS MEXICANOS EN EL CONTEXTO DE LA ADMINISTRACION PU
BLICA FEDERAL.

Durante las últimas décadas, entre los estudiosos de la Administración Pública, el enfoque de sistemas aplicado a los procesos administrativos ha probado ser uno de los instrumentos de análisis más adecuados para estudiar el desarrollo dinámico dentro de las instituciones tanto públicas como privadas. En efecto, sin importar el grado de complejidad o la dimensión de cualquier organización, es posible considerar a ésta como un conjunto de elementos interdependientes que persiguen un objetivo común, en base a ciertos recursos, limitaciones, restricciones, que afectan y son afectados por el medio ambiente.

El componente fundamental de cualquier sistema administrativo es el procesador, o caja negra, en el cual todos aquellos elementos que ingresan al sistema (insumos) tales como recursos propiamente dichos, información, apoyos, etc., son procesados, para salir de éste en forma de productos que satisfacen o no con los objetivos del sistema. (1) La retroalimentación es aquel proceso mediante el cual el sistema se adecua a las transformaciones del medio ambiente. En esta forma, el procesador se encuentra formado por los elementos, re-

(1) Carrillo Castro, Alejandro. Características del Enfoque de Sistemas, en Teoría General de Sistemas y Administración Pública, de Campero y Vidal, EDUCA, San José Costa Rica 1977. p. 255.

cursos, estructuras y relaciones que se establecen para que el sistema lleve a cabo el procesamiento de los insumos y obtenga como resultado los productos.

Cabe señalar que dentro del procesador, es posible, para fines metodológicos, establecer una subdivisión de subsistemas que son comunes a cualquier institución. Así, en primer lugar nos encontramos con el sistema de metas y valores. "La organización toma muchos de sus valores del medio sociocultural más amplio. Una premisa básica es que la organización, en cuanto subsistema de la sociedad, debe alcanzar ciertas metas que están determinadas por el sistema general. La organización desempeña una función en la sociedad, y si ha de tener éxito en recibir los insumos, deberá ajustarse a los requisitos sociales"⁽²⁾ Otros autores denominan a este tipo de subsistema como teleológico o normativo y corresponde, en el ámbito de la administración pública, al marco jurídico que fundamenta el funcionamiento del sistema.⁽³⁾ En segundo término se observa el subsistema técnico, que se refiere al conocimiento necesario para la realización de las tareas, incluyendo las técnicas aplicables en la transformación de los insumos en productos. Este subsistema está determinado por la especialización del conocimiento y las habilidades de destre-

(2) Kast, F., y Rosenzweig J. La Perspectiva Moderna, un enfoque de Sistemas. Ibid. p. 231.

(3) Carrillo Castro, Alejandro. Metodología para el Estudio del Funcionamiento y Reforma de la Administración Pública. Tesis Doctoral, UNAM, México 1981. p. 94.

zas necesarias, los tipos de maquinaria y equipo utilizados, incluso la distribución espacial de las instalaciones de la institución de que se trate. El Doctor Alejandro Carrillo Castro identifica a este subsistema como el conjunto de las variables operativas o funcionales. Es necesario aclarar que no se refiere precisamente a las funciones desde el punto de vista administrativo, sino al funcionamiento propiamente dicho de la institución, que pretende como subsistema, garantizar la conexión entre los recursos humanos, tecnológicos o incluso administrativos, y los fines que tiene asignada la organización. Un tercer subsistema es el estructural en el cual se indica en qué forma se encuentran divididas y coordinadas las actividades de la institución. Asimismo define la jerarquía, las formas de relación y comunicación, tramos de control, determinación de responsabilidades, etc. Define, en otras palabras, la estructura orgánica de la institución. Este subsistema comprende tres áreas básicas: 1) Area de la Regulación y Control; 2) Area sustantiva; y 3) Area de Apoyo*. Por último es posible caracterizar al subsistema psico-social como aquel en el cual intervienen individuos o grupos en constante interacción. Este subsistema es afectado por los sentimientos, valores, actitudes, expectativas y aspiraciones de los miembros de la organización. Sin embargo, a este subsistema se incorporan también las fuerzas humanas del exterior; es decir las actitudes del público que se beneficia o que se perjudica con

* Véase Infra. p. 100.

la operación de la institución. En esta forma, a pesar de pequeñas diferencias entre conceptos o ubicación de áreas, este constituye el es-
quema general que ofrece el enfoque de sistemas.

Bajo este enfoque, debemos considerar a la administración públi-
ca, con todos los elementos que la componen, como un sistema abierto
que forma parte del subsistema político, el cual se encuentra, a su
vez, inmerso en el contexto global de la sociedad determinado por di
versas variables de carácter histórico, cultural, social, político y
económico.

En este orden de ideas, es posible concebir a la administración
pública como el subsistema del sistema político a través del cual se
cumplen o ejecutan las decisiones que se adoptan, de acuerdo a las
modalidades de funcionamiento de dicho sistema político.

Por otra parte, de acuerdo a los diferentes niveles que se pre
sentan en la administración pública^{*}, es posible identificar para
efectos de análisis, tres niveles de integración. El primero corres
ponde a la estructura global del sistema y como tal se le denomina
análisis macroadministrativo. En el segundo nivel se encuentran
los sectores administrativos, es decir, una dependencia coordinadora
de sector acompañada de su conjunto de entidades paraestatales secto

* Véase 11 Supra P. XIX.

rizadas, correspondientes al análisis mesoadministrativo e institucional que se refiere al estudio de una sola dependencia o entidad considerando a ésta en su totalidad o sólo parte de ella.

La ubicación del Organismo Descentralizado Petróleos Mexicanos en el contexto de la Administración Pública Federal parte de esta concepción sistémica descrita anteriormente.

Por lo tanto el análisis institucional que se presenta a continuación tiene como fundamento el enfoque sistémico ya descrito, correspondiendo cada una de las partes del estudio a su respectivo subsistema. Cabe hacer la aclaración, que en virtud de que este estudio por si mismo requeriría el trabajo de una investigación, solamente se realizara el análisis estructural a nivel de Subdirecciones. Además, el subsistema técnico no será desarrollado debido a la complejidad y alto grado de especialización que se requiere para el análisis de este subsistema. Sin embargo, a pesar de estas salvedades se ha procurado que tanto los elementos sustanciales del enfoque sistémico, como la validez del diagnóstico institucional realizado se ajusten a los criterios generales que utiliza este método de análisis.

En cualquier análisis institucional de una dependencia o entidad del sector público es posible identificar el subsistema de metas y valores, como el marco jurídico que fundamenta la operación de la institución de que se trate. A través de este subsistema, es posi-

ble evaluar la eficiencia, eficacia y legitimidad, en función de los objetivos que tiene planteada la institución y de las relaciones que guarda con los otros subsistemas.

Por otra parte, el subsistema técnico comprende todos aquellos componentes que intervienen en el procesamiento de insumos a productos. En el caso que nos ocupa se pueden referir tanto a los modelos tecnológicos industriales, como a las modernas técnicas administrativas (Investigación de Operaciones, computación electrónica, presupuesto por programas, entre otras).

El subsistema estructural permite evaluar la congruencia que existe entre la base orgánica (distribución de funciones, niveles jerárquicos, etc.) y los otros subsistemas que integran el organismo. A partir de ello es posible, medir la racionalidad estructural-operativa de cada una de las áreas que componen este subsistema.

Por último el subsistema sicosocial permite analizar las variables humanas que intervienen en el sistema y el grado de participación que se genera tanto al interior del sistema como de la que se incorpore del medio ambiente en forma de insumos.

Habiéndose establecido las precedentes consideraciones en cuanto al enfoque sistémico aplicado al estudio de la Administración Pública, * conviene entrar al análisis propiamente dicho.

* La Ley Orgánica.... (véase p. 83).

Subsistema de Metas y Valores o Normativo.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece que las Dependencias y Entidades deberán conducir sus actividades en forma programada y coordinada, y que las relaciones con el Ejecutivo Federal deberán realizarse a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que éste determine ⁽⁴⁾ para lo cual se han distribuido y agrupado convencionalmente las entidades públicas en sectores administrativos, con el propósito de darle a la acción que realiza el gobierno una mayor coherencia operativa, y evitar duplicidades o contradicciones en su funcionamiento ⁽⁵⁾.

De acuerdo a esta distribución, el organismo descentralizado Petróleos Mexicanos se ubica en el sector correspondiente a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y en orden a la responsabilidad sectorial, compete al coordinador del sector industrial:

- 1.- Planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades del Sector en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Pública;
- 2.- Orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades del Sector. Para este efecto se presentan a la Se

(4) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Artículo 9, 50 y 51.

(5) Acuerdo para la Sectorización de las entidades de la Administración Paraestatal, Diario Oficial 17-01-1977.

cretaría de Programación y Presupuesto, con su conformidad, los proyectos de presupuesto anual de esas entidades;

- 3.- Presentar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, debidamente aprobadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, los proyectos y programas de actividades de las entidades del Sector que requieren de financiamiento para su realización;
- 4.- Vigilar la utilización de los recursos provenientes de financiamiento autorizados a las entidades del Sector, con la intervención que en su caso corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- 5.- Vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo y producción de las entidades del Sector;
- 6.- Someter a la consideración del Ejecutivo Federal las medidas administrativas que se requieren para instrumentar la coordinación de las entidades del Sector;

Estas funciones las realiza, fundamentalmente a través de la Subdirección de Hidrocarburos, dependiente de la Dirección General

de Hidrocarburos, dependiente de la Dirección General de Energía, en coordinación con la Comisión de Energéticos (6). En esta forma se pretende articular en forma coherente la política petrolera con la política energética y en un nivel más general con la política económica nacional.

El Artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que corresponde a la Nación el dominio directo del petróleo y de los carburos de hidrógeno, sólidos, líquidos o gaseosos. Asimismo, indica que no se darán concesiones ni contratos para la explotación de los recursos petroleros y que la Nación la llevará a cabo por conducto de los organismos creados.

Por otra parte, la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia de Petróleo, publicada el 29 de noviembre de 1958, su Reglamento del 25 de agosto y el Reglamento del 9 de febrero de 1971, en materia de petroquímica, señalan a Petróleos Mexicanos el objetivo de explotar, refinar, transportar, almacenar, distribuir y realizar las ventas de primera mano del petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos; así como la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano del gas artificial y de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicos, es decir, todas las acti-

(6) Véase supra P. XVII.

vidades de orden técnico, industrial y comercial que, constituyendo las industrias petroleras y petroquímicas, sean realizadas en el país.

Finalmente, la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, publicada el 6 de febrero de 1971 y que derogó la del 7 de junio de 1938, establece que Petróleos Mexicanos es un organismo público descentralizado del Gobierno Federal de carácter técnico, industrial y comercial con personalidad jurídica y patrimonio propios. Define que su objetivo es la realización de las actividades que constituyen las industrias petroleras y petroquímicas básicas de acuerdo con la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo y sus Reglamentos, así como todas aquellas actividades que directa o indirectamente se relacionen con las mismas industrias, o sirvan para el mejor logro de los objetivos del organismo. Asimismo, determina que Petróleos Mexicanos será dirigido y administrado por un Consejo de Administración y un Director General. (7)

Subsistema Estructural

En relación a este subsistema, en cualquiera de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, se identifican tres ámbitos de acción, que podemos definir como áreas.

- i) Area de Regulación y Control, es aquella que se localiza en el primer nivel de la estructura y está integrada por la Di-

(7) Véase, Infra, Anexo

rección General y los órganos que cumplen con las funciones de planeación, programación, desarrollo institucional, información, control y evaluación.

- ii) Area de Subsistema Sustantivo, que se identifica con el objetivo que persigue cualquier institución del gobierno federal. En el caso de PEMEX, sería el propósito de generar productos petrolíferos y petroquímicos y ofrecerlos a los usuarios que lo demanden. Dicho objetivo constituye la razón fundamental de la existencia y desarrollo de la institución estatal.
- iii) Area de Subsistema de Apoyo, se integra con aquellos órganos que proporcionan los recursos humanos, materiales y financieros programados y autorizados en tiempo, cantidad y calidad requeridos, así como aquellos otros órganos que se encargan de promover y realizar los servicios necesarios para hacer factible el funcionamiento de la institución.

Por lo que respecta a la organización administrativa de **Petróleos Mexicanos**, objeto de estudio de esta investigación, ésta se encuentra estructurada de la siguiente manera:

Un Consejo de Administración

Una Dirección General

Un Comité de Operación

Un Comité de Proyectos

Comité de Participación Múltiple.

ESTRUCTURA ORGANICA - FUNCIONAL*

Dentro de la estructura orgánica-funcional de Petróleos Mexicanos se encuentra en primer lugar, el Consejo de Administración, que está conformado por representantes del Sector Público y del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM), que se integran de la siguiente manera:

Presidencia: Secretario de Patrimonio y Fomento Industrial

Vicepresidencia: Secretario de Hacienda y Crédito Público

Consejeros Titulares: Representantes del Estado.

Secretario de Comercio, Subsecretario de Minas y Energía de Sepafin, Director General de la Comisión Federal de Electricidad.

5 Consejeros Titulares Representantes del STPRM

Las funciones del Consejo son las de conocer y en su caso aprobar los programas anuales de trabajo, de operación y de inversión; los presupuestos anuales de ingresos y egresos y sus modificaciones; los estados financieros que se presenten a su consideración y los que anualmente deben formularse; y las demás que le someta el Director General.

* /.- Dada la magnitud y complejidad de la empresa únicamente se analizarán las unidades hasta el nivel de Subdirección.

Una Asesoría Técnica

Una Contraloría

Una Coordinación de Estudios Técnicos

Una Comisión Interna de Administración y Programación

Una Unidad Fiscal

Nueve Subdirecciones

- De Explotación
- De Exploración
- De Refinación
- De Petroquímica
- Comercial
- De Proyectos y Construcción de Obras
- Técnica Administrativa
- De Finanzas
- De Planeación

Cinco Gerencias de Zona

- a) Norte (Tampico)
- b) Centro (Poza Rica)
- c) Coatzacoalcos
- d) Villahermosa
- e) Campeche.

Descendiendo de nivel en la estructura orgánica del organismo, nos encontramos con la Dirección General, que tiene como funciones generales: el ejercer la representación general de la Institución, ejecutar o promover la ejecución de los acuerdos del Consejo de Administración, etc. De hecho, dirige las operaciones globales del organismo y administra los bienes de la Institución. Por otra parte, es quien fija las normas de organización, administración y funcionamiento del organismo y elabora los programas de manejo y explotación de sus bienes. Es importante señalar que el Director tiene plenas facultades para delegar en sus subdirectores alguna o algunas de sus atribuciones.

Para el desempeño de sus funciones, el titular cuenta con el apoyo de ciertos órganos "staff" tales como: la Asesoría Técnica, encargada de realizar los estudios especiales y localizar, reunir y preparar información sobre asuntos especiales que le encomiende el director; la Comisión Interna de Administración y Programación, órgano colegiado responsable de: plantear y promover la realización de los planes y programas de la empresa y el cumplimiento de sus metas, con el óptimo aprovechamiento de sus recursos humanos, financieros y materiales, la realización de las reformas administrativas necesarias para el mejor cumplimiento de los planes y programas de la empresa, incrementar la propia eficiencia de la empresa y contribuir a la del Sector Público en su conjunto, establecer y coordinar la aplicación de un sistema de evaluación permanente del desarrollo de los planes y programas de tra

bajo de la Institución la Oficina de Coordinación y Estudios Técnicos, que tiene como funciones primordiales promover la vigencia de mecanismos eficaces de coordinación y participación en los procesos de planeación, programación, presupuestación y evaluación, prestando el apoyo metodológico necesario e inherente a los mismos, promover y asesorar las acciones tendientes a desarrollar la mayor habilidad o capacidad de la estructura y procedimientos administrativos de la institución, concertar los procesos generales de planeación-programación y de racionalización administrativa, ejercer la dirección del sistema global de información básica sobre las operaciones y desarrollo de la industria, coordinando internamente su integración y regulando su flujo hacia el exterior; la Contraloría, encargada de participar en la planeación y control de las asignaciones anuales para el sistema presupuestario institucional, planear, integrar y coordinar los sistemas operativos contables y presupuestarios del organismo, así como efectuar el registro contable y presupuestario de las transacciones realizadas, formular los estados financieros y la información presupuestaria, verificar, comprobar y evaluar, que las operaciones contables y presupuestarias se realicen con apego a las políticas y lineamientos de la institución, verificar el cumplimiento de las disposiciones fiscales vigentes que afecten a la empresa como causante y/o retenedor; el Comité de Participación Múltiple que debe establecer planes y programas a corto, mediano y largo plazos, para el estudio y solución de problemas que confrontan la institución en materia de contaminación ambiental, vigilar el cumplimiento de las disposiciones reglamentarias - establecidas en la industria para la prevención y control de la

contaminación ambiental proponiendo en su caso, las medidas correctivas necesarias, etc. Estas funciones que antes eran realizadas por la Subdirección de Protección Ecológica y Social están actualmente a cargo del Comité de Participación Múltiple en el que intervienen diversos organismos del sector público, federales, estatales y municipales, organizaciones particulares de pescadores, agricultores, ganaderos y ejidatarios, entre otros, así como el sindicato petrolero y las subdirecciones de PEMEX bajo la coordinación de la Subdirección Técnica Administrativa; y por último, la Unidad Fiscal que tiene como funciones principales las de coordinar y conducir las políticas, estrategias y acciones a seguir entre las autoridades competentes, para configurar el régimen fiscal del organismo.

Asimismo, entre el nivel de la Dirección General y las Subdirecciones, se encuentra dos unidades coordinadoras: el Comité de Operación, que tiene por objeto el coordinar, las actividades de exploración, producción, procesos industriales y ventas de productos finales; y el Comité de Proyectos cuya finalidad es integrar proyectos de inversión, decidir en materia tecnológica, obtener financiamiento y organizar los concursos de obra y la adquisición de equipos.

El siguiente nivel jerárquico dentro de la institución está integrado por nueve Subdirecciones: Exploración, Explotación, Refinación, Petroquímica, Comercial, Proyectos y Construcción de Obras, Técnica Administrativa, Finanzas y finalmente Planeación. Podría decirse que en las seis primeras mencionadas se encuentran distribuidas las funciones

sustantivas del organismo descentralizado.

A la Subdirección de Exploración corresponde dirigir las actividades de exploración petrolera necesarias para el descubrimiento de nuevas reservas de hidrocarburos, la evaluación de los volúmenes probables y potenciales de éstas, así como la perforación de pozos y el desarrollo de los campos productores.

Es responsabilidad de la Subdirección de Explotación dirigir las actividades relacionadas con la cuantificación de las reservas probadas y aceite y gas, la conservación de los yacimientos, la explotación de los hidrocarburos y el transporte de estos productos desde los campos de producción hasta las plantas de proceso, terminales de almacenamiento o centros de consumo; así como la administración y operación de la flota aérea de la institución y la prestación de los servicios generales de telecomunicación.

La Subdirección de Refinación tiene encomendadas las funciones de formular y desarrollar los programas de elaboración de productos refinados de acuerdo con la demanda de mercado y en base al señalamiento de técnicas, procedimientos y control de especificaciones dentro de las cuales deben encontrarse dichos productos.

En cuanto a la Subdirección de Petroquímica, ésta tiene la responsabilidad de formular y desarrollar los programas de elaboración de productos comprendidos en la petroquímica, - - - - -

- - de acuerdo con la demanda del mercado y en base al señalamiento de técnicas, procedimientos y control de especificaciones dentro de las cuales deben encontrarse dichos productos. Cabe señalar que estas dos últimas Subdirecciones, así como la de Planeación, son de reciente creación ⁽⁵⁾, producto de la importancia específica que tiene cada una de estas funciones.

Le concierne a la Subdirección Comercial todo lo relativo a operaciones que tienen que ver con la comercialización y distribución de productos Petroleros y Petroquímicos, tanto en el mercado nacional como en el extranjero; la administración y operación de la flota marina de petróleos mexicanos y las adquisiciones y suministros de materiales, equipo y refacciones necesarias para la operación, el mantenimiento y el desarrollo de las diversas instalaciones de la institución.

A la Subdirección de Proyectos y Construcción de Obras, le corresponde ejecutar los planes y programas de obras de capital autorizados para los diversos sectores operacionales de la institución, afectando y/o coordinando la ingeniería básica y de diseño de los proyectos en todas sus fases, procurando el oportuno abastecimiento de los materiales y equipos requeridos y construyendo las obras en todo el ámbito de la empresa, ya sea por administración directa o por contrato con terceros, realizando en este caso, todas las acciones necesarias

(5) Véase UNOMASUNO 5 de enero de 1982 P. 1 y 8.

sarlas para la contratación y supervisión de los procesos productivos.

En ésta forma esta compuesto el subsistema de operación de la Institución.

El Subsistema de Apoyo, se encuentra integrado, en primer lugar, por la Subdirección Técnica Administrativa, a la que corresponde la dirección y administración general de las relaciones industriales, de los servicios médicos, sociales y de protección y seguridad industrial, de los asuntos jurídicos, de las relaciones públicas, de los bienes que constituyen el activo fijo de la institución, y de diversas gestiones y trámites administrativos ante las dependencias gubernamentales. En segundo lugar la Subdirección de Finanzas, a la que corresponde la dirección general de las actividades de planeación, administración y control de las operaciones financieras de la institución, así como el manejo y prestación de servicios de informática y aseguramiento. Por último al mismo nivel se encuentra la recientemente creada Subdirección de Planeación, encargada, entre otras cosas, de la formulación de los programas y su integración a las del Gobierno Federal y al sector industrial, así como el presupuesto anual. Este constituye el órgano "articulador" de la institución a nivel macro-administrativo, por lo que su papel es de fundamental importancia dentro de PEMEX.

Para la operación por regiones, la Institución cuenta con las gerencias de zona, órganos desconcentrados representantes de PEMEX en el área, de acuerdo con los lineamientos e instrucciones de la Dirección General y demás disposiciones vigentes. Tales son las gerencias de las zonas de Tampico, Poza Rica, Coatzacoalcos, Villahermosa y Campeche.

SUBSISTEMA SICOSOCIAL

Con anterioridad a la expropiación y nacionalización de la industria petrolera, los trabajadores al servicio de este ramo, eran sometidos a labores sumamente peligrosas, sin proporcionárseles el equipo necesario para el adecuado cumplimiento de su tarea; por otra parte no existía ninguna seguridad en la conservación del puesto; asimismo las jornadas de trabajo eran excesivas y los salarios bastante bajos. Esto se explica, si se considera el hecho de que las leyes y normas dictadas hasta ese momento, así como la acción del Estado en materia laboral eran muy débiles, aparte de que la formación de agrupaciones laborales y sindicatos era demasiado incipiente y éstos se encontraban en proceso de formación. La base que sustentaba ese estado de cosas, era el naciente desarrollo del sector industrial en su conjunto, y el apoyo que recibía este bloque del Estado, en función de las características del desarrollo que se pretendía lograr.

En el caso de Petróleos Mexicanos, el recurso humano con que se cuenta está formado por trabajadores de planta y de confianza, pero además, (y esto no se menciona oficialmente), es un hecho - -

que la empresa cuenta con trabajadores transitorios y trabajadores libres.

Respecto a los trabajadores de base y de confianza, podemos decir, que alcanzan en la actualidad una cifra de más de 125,000, formado en un 85% por el personal de base, y en un 15% por personal de confianza. Estos trabajadores, que podríamos llamar "de planta", integran una burocracia privilegiada, con 40 diferentes niveles salariales; los salarios más bajos se asignan a los trabajadores no calificados, que realizan labores de limpieza, intendencia, o vigilancia, y su nivel aumenta en el personal de confianza, hasta llegar al nivel 40, donde se perciben sueldos hasta de 60,000 pesos mensuales. El reducido porcentaje de trabajadores registrados en este nivel, obtiene el doble del monto total que recibe el resto de los empleados en nómina.

En cuanto a los trabajadores transitorios, éstos surgen de la necesidad de contratar mano de obra que realice labores extraordinarias, o que sustituya temporalmente a trabajadores "de planta", por ausencias debidas a vacaciones, enfermedades o permisos.

La base de sustentación de este trabajador transitorio, se encuentra en el Estatuto del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, expedido el 15 de agosto de 1935, durante el gobierno del C. Presidente Lázaro Cárdenas. En este Estatuto se consigna que un trabajador de planta con 5 años de antigüedad, puede recomendar a un

eventual (transitorio), con la perspectiva de que éste obtenga una plaza. Puede tratarse de un familiar o no, al que se le concede una especie de porcentaje proveniente de la caja de ahorro, mientras aparece una plaza vacante.

Si un trabajador transitorio permanece en el puesto 75 días sin que se encuentre un trabajador de base que lo reemplace, puede quedarse hasta cumplir 150 días, lo que automáticamente genera una plaza. Por lo general, esto nunca sucede, dado que de inmediato son ocupadas por los trabajadores libres, que consiguen la plaza por medio de su "compra", práctica muy frecuente en esta institución.

Existen también los obreros que cumplen contratos por obra determinada, y los que firman contrato por 28 días, renovables al cumplirse este período. Una plaza de estas condiciones, por lo general se "vende", y llega a "valer" hasta 2,500 pesos.

Los trabajadores transitorios constituyen una fuerza laboral importante, al menos potencialmente, por no estar incluida en la estructura jurídica del sindicato, sujeta a mecanismos de control.

Dentro de la política creada por la administración de PEMEX, y por el sindicato, se manifiesta una contradicción entre los intereses de los trabajadores "de planta" y de los transitorios. Parte de esa contradicción reside en que el sistema de jerarquización crea por si mismo trabajadores de primera, segunda y hasta de última clase, y por otra parte

las jerarquías entre los empleados de base y de confianza con sueldos escalonados según la categoría, se reproducen entre los trabajadores transitorios, donde se encuentran los legítimos, los libres, los de la cláusula IV, los que sirven a los líderes o los que llegan directamente avalados por algún funcionario con poder.

PEMEX utiliza varios métodos para contratar a los trabajadores transitorios, sin embargo es la única legal la recomendación por un trabajador "de planta" con antigüedad. Los trabajadores no recomendados presentan una solicitud ante la administración, o ante el sindicato, y reciben una ficha, con la que posteriormente podrán acreditar su antigüedad. Para obtener esta ficha, el obrero paga alrededor de \$ 15,000 pesos . Desde el momento en que obtiene la ficha, a pesar de que muchas veces trabaja solo un día, empieza a contar su antigüedad.

Una gran mayoría de trabajadores transitorios concurren a los centros de producción que posee el sindicato de PEMEX, y realizan cualquier tipo de trabajo gratuito con la finalidad de obtener antigüedad en la plaza. A este tipo de trabajo se le da la denominación de militancia sindical, sin serlo en realidad. Hay incluso obreros jubilados por PEMEX, que cumplen la llamada "militancia" en nombre de sus hijos que trabajan como transitorios.

Por otra parte, cuando la plaza no se otorga en el tiempo normal, los obreros transitorios, de acuerdo con la Ley, solicitan la plaza al Sindicato, para que éste a su vez la solicite a la administración. Co

mo esto en realidad no ocurre, un trabajador transitorio, tiene que recurrir a la instancia contenciosa, ante las Juntas de Conciliación, y solicitar por esa vía que se le otorgue la plaza.

La instancia ante las juntas debe ir acompañada de la solicitud para la obtención de la plaza, presentada con anterioridad al sindicato, lo que es muy difícil de conseguir porque el sindicato se niega a darla. Ni la presencia de testigos, ni la certificación, ni incluso la interpretación notarial han dado resultado para conseguir ese documento.

Además, en el litigio se pone de manifiesto una irregularidad sancionada por la Ley Federal de Trabajo, en el artículo 154, pues este convierte las plazas en hereditarias, afectando así a los trabajadores que tienen más derechos a ellas.

Por último, otro factor que contribuye a mantener la situación imperante, es el hecho de que debido al sueldo excesivo que se percibe y a la jerarquización que se da al interior de la organización, hay una desunión tal que hace imposible una mejora en las condiciones de trabajo.

Diagnóstico Institucional

En cuanto al objetivo general de Petróleos Mexicanos definido en las diferentes disposiciones jurídicas que reglamentan su operación⁽¹⁰⁾,

(10) Vid. Supra, Bases Jurídicas de PEMEX. p. 94.

hay que señalar que en el momento actual, el objetivo planteado ha sido rebasado por el papel que juega la Institución en el ámbito macroadministrativo. Es decir, que las tareas de Petróleos Mexicanos ya no sólo persiguen el objetivo de satisfacer las necesidades petrolíferas y petroquímicas del país, sino también el de producir excedentes para exportación con el propósito de proporcionar financiamiento necesario al desarrollo de la economía nacional.

Desde el punto de vista institucional, pudiera parecer que el producir para la exportación constituye un indicador de eficiencia y de eficacia. Pero desde el punto de vista macroadministrativo es factible que esto resulte contraproducente al propio país. Por ésta razón se deben establecer perfectamente los objetivos y las funciones de Petróleos Mexicanos, en un marco jurídico que no permita su operación como entidad aislada, sino que la incorpore como elemento subordinado a los intereses nacionales, formando parte de una estructura programática sectorial y global.

Se pretende, de acuerdo a la planeación gubernamental, que la función del petróleo sea coyuntural, ya que la derrama de los recursos que proporcionan las divisas serían canalizadas a fortalecer otros sectores de la economía nacional. En la medida que respondan satisfactoriamente los diferentes sectores, se aliviará la presión que es ejercida hacia el sector petrolero como sostén de la economía.

A pesar de que corresponde formalmente al coordinador del sector el planear, coordinar, y evaluar la operación de la institución, así como orientar y coordinar la planeación, programación, presupuestación, control del gasto, cabe señalar que, debido al nivel de operaciones, inversión y el papel tan trascendente que juega la empresa es tatal en el ámbito de la Administración Pública Federal desde una pers pectiva presupuestal, el titular de ésta llegar a tener tal poder, que escapa al control del propio Coordinador de Sector. Este poder se intenta contrarestar, en gran medida, a través de las atribuciones del máximo órgano administrativo del Petróleo Mexicano; el Consejo de Administración. El objetivo fundamental del Consejo es el control y la supervisión sobre los programas y operaciones de la institución, y de las decisiones de su Director.

Por medio de esta estructura se pretende que los planes, programas y operaciones que realiza PEMEX no se salgan de los lineamientos que marque, en primer lugar el Presidente de la República y, en segun do lugar el Coordinador Sectorial. Ambas directrices, orientadas siempre hacia la satisfacción de los intereses públicos, es decir de toda la Administración Pública en su conjunto.

El control que ejerce este órgano está expresamente determinado en las atribuciones que se le confieren, entre las que destacan por la función de control, el conocimiento y aprobación de los programas anua les de trabajo, de operación y de inversiones; de los presupuestos

anuales de ingresos y egresos, así como sus modificaciones; de los es tados financieros que se presenten a su consideración y los que anual mente deben formularse; de las modificaciones que requiere el programa anual de operaciones e inversiones, etc. De hecho, las políticas dictaminadas por el Consejo de Administración definen la política que normará las actividades de la institución, determinando a su vez la política petrolera del país, con las consecuencias y efectos que pro duce al sistema de administración pública y al sistema económico nacional. (Plan Global de Desarrollo, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, Plan Energético, Sistema Alimentario Mexicano, etc.).

Con el objeto de fortalecer los vínculos entre PEMEX y la Administración Pública Federal y establecer una adecuada planeación y coordinación institucional global, se creó la Subdirección de Planeación.

Dentro de los órganos asesores de la Dirección General, cabe ha cer el señalamiento de que en ciertas funciones existe una duplicidad de unidades administrativas, particularmente en lo que se refie re a las funciones de información y evaluación. Por un lado, se le asignan a la CIDAP las funciones de establecer y coordinar la aplicación de un sistema de evaluación de los planes y programas de la institución; mientras que la Oficina de Coordinación y Estudios Técnicos, tiene como atribuciones el ejercer la dirección del sistema global de información, y la Contraloría también realiza funciones concierneientes a información y evaluación.

Siendo la información un elemento fundamental para la toma de decisiones, se dan casos en que la Dirección General las solicite directamente y tenga que llevar a cabo una selección de la información o una verificación de ésta, pues no siempre coinciden los datos proporcionados por un órgano determinado con los de otro. Esta situación es provocada por los deficientes sistemas de información con que se cuenta en la institución, a pesar de que se tienen sistemas de alta tecnología, y por la falta de calidad en el análisis, evaluación y verificación de la información que es proporcionada por las diferentes Subdirecciones, que por lo demás cuentan con sus propias unidades encargadas de la información y evaluación. Resultaría más adecuado el establecer un sólo órgano dependiente de la Dirección General, que se encargara del desempeño de las funciones relativas a la recopilación, procesamiento, análisis y divulgación de la información. El ahorro que significaría en términos cuantitativos la implantación de éste órgano, podría aprovecharse mejorando la capacitación, desarrollo e investigación en ésta misma área.

Por otra parte es importante destacar que las dos últimas funciones de la Subdirección de Explotación, telecomunicaciones y servicios aéreos, se encuentran en forma anómala a la propia Subdirección, ya que la función que desempeñan estas unidades tiene como ámbito de acción a toda la institución y corresponden al subsistema de apoyo, y no sólo a la Subdirección de Explotación, por lo que debería corresponder el desempeño de estas funciones a un área de la Subdirección

Técnica Administrativa.

En cuanto a las últimas funciones de la Subdirección Comercial, las referentes a mantenimiento y el desarrollo de las diversas instalaciones de la institución, se puede observar el mismo fenómeno comentado con anterioridad. Ya que reviste un papel de apoyo para el objetivo de la institución, se deben integrar al subsistema de apoyo institucional y no al subsistema operativo.

VI. CONTEXTO PETROLERO MUNDIAL

VI. CONTEXTO PETROLERO MUNDIAL

Dado que nuestro país está en un medio ambiente internacional que lo influye y determina relativamente, en el momento actual esas influen
cia son de la mayor importancia por el valor de las divisas petroleras que México recibe del exterior y por la forma en que sus variaciones influyen en el proceso de toma de decisiones sobre la mejor administra
ción de éstos recursos.

Hoy día el éxito de los planes de desarrollo está en íntima rela
ción con lo que sucede en el mercado mundial de energéticos. Esta condicionante es crucial para la determinación de la política económi
ca que propone el gobierno mexicano en turno. Por ello estimamos per
tinente analizar cómo es que se ha formado ese mercado internacional y cuáles intereses son los que predominan. El objeto parcial de éste apartado es doble: determinar el margen de maniobra que México tiene en ese juego de intereses, al administrar su petróleo, y su impacto sobre los planes de desarrollo que se han formulado.

LAS SIETE HERMANAS

La historia mundial de la industria petrolera ha estado caracte
rizada, desde sus inicios, por una tendencia a monopolizar los mer-
cados. Es en los Estados Unidos donde con más claridad se puede

apreciar éste fenómeno, por ser éste país el lugar de nacimiento de dicha industria.

Poco después de que se perforó el primer pozo petrolero de 1859, en Titusville, Pennsylvania, la industria asumió la forma monopólica. En principio, controlando la refinación y el transporte, John D. Rockefeller monopolizó la comercialización del petróleo, primero en Pennsylvania, a nivel estatal y posteriormente a nivel nacional en toda la Unión Americana. Las tácticas que utilizaba para este objetivo iban desde las conocidas guerras de precios hasta sobornos, chantajes e incluso violencia, en el estricto sentido del término. El monopolio ejercido por la Standard Oil Co. en los Estados Unidos, sólo pudo ser quebrantado por el descubrimiento de los prolíficos campos petroleros de Texas, y el nacimiento de las empresas que más tarde llegarían a pertenecer al cártel de las "Siete Hermanas"

Es de notar que al principio se trataba de una industria plenamente norteamericana, ya que a pesar de que las compañías comercializaban parte de su petróleo en el extranjero y constituían redes de distribuidores y agentes, la Unión Americana era la fuente de casi toda su producción. No fue sino hasta finalizar la Primera Guerra Mundial, que las compañías norteamericanas comenzaron a explorar y explotar seriamente otras fuentes de abastecimiento en el exterior de su propio país ⁽¹⁾. Vale la pena recordar que es a

(1) Sampson, Anthony. Las Siete Hermanas. Barcelona España. 1977 p. 68.

principios de este siglo cuando esta industria se establece sólidamente en nuestro país.

Para cuando las empresas norteamericanas comenzaron a expandir su área de operación a nivel mundial, en Europa estaban surgiendo dos compañías petroleras que acapararon suministros procedentes del otro extremo del mundo y se empezaron a suscitar fricciones y diferencias entre estos dos bandos. Por un parte, la industria petrolera norteamericana representada principalmente por los intereses de los Standard Oil Nueva Jersey (ahora EXXON), y por otro lado los intereses británicos representados por la British Petroleum y la Royal Dutch Shell. A partir de este momento, los acontecimientos se caracterizaban por continuas luchas, regateos y acuerdos entre las compañías, distribuyéndose el mercado mundial de productores y consumidores de petróleo.

Mientras que la clave del éxito inicial de la Standar Oil radicó esencialmente en el refinado, distribución y mercadeo de petróleo,⁽²⁾ en las empresas británicas consistió fundamentalmente en la transportación. La explicación se encuentra en el hecho de que en Estados Unidos se contaba con un importante nivel de reservas. En Inglaterra y en Europa Occidental, en cambio, se carecía de este recurso no renovable. Por lo tanto, las

(2) Ibid p. 71.

fuentes de abastecimiento se encontraban a muchos kilómetros de distancia, y era de primordial importancia procurar un suministro seguro de este energético, desarrollando un eficaz medio de transportación.

Esto no excluye el hecho de que posteriormente las siete petroleras hayan comprendido la importancia de operar en todos y cada uno de los niveles y actividades de la industria, desde la exploración hasta la comercialización. Incluso, a partir de los años 60 han monopolizado la investigación y el desarrollo de nuevas fuentes energéticas.

A partir del momento en que las empresas norteamericanas incursionaron más enérgicamente en el mercado mundial, la historia de la industria petrolera internacional fue una serie ininterrumpida de batallas entre las grandes compañías petroleras, por ganar mejores mercados y mayores utilidades.

Para ese entonces en el ámbito interno en México se manifestaron constantes tensiones y conflictos entre el gobierno mexicano y las compañías petroleras, lo que provocó que decayera su interés en México como mercado. El año de 1928 coincide con el acuerdo "Calles-Morrow" que vendría a atenuar las discrepancias entre ambos gobiernos ⁽³⁾. Fue hasta el año de 1928 cuando se llegó a terminar con la guerra internacional del petróleo, mediante un acuerdo

(3) Vease Supra, Capítulo I p. 12

entre los directores de la Standard Oil de Nueva Jersey, la Royal Dutch Shell y la British Petroleum. Se puso fin a la competencia descartando "La producción de nuevas instalaciones hasta que las antiguas estuvieran siendo usadas en su plena capacidad, y por la fijación del precio de las acciones de las tres grandes a niveles de 1928. La competencia de precios se eliminaría haciendo que cada mercado se abasteciera en la fuente más próxima y al precio mundial basado en el-alto-costo del área de la Texas Gulf, más aproximadamente una utilidad de alrededor de un dólar por barril" (4).

Es importante señalar que en estas disputas participaban los propios gobiernos nacionales apoyando de una u otra forma a sus connacionales. De hecho, el destino de las compañías ha estado y está estrechamente relacionada al poder de sus gobiernos nacionales, quienes han ejercido con mucha frecuencia este poder en beneficio de las compañías. En tanto éstas buscan ganancias en todo el mundo, sus gobiernos pretenden asegurar existencias de petróleo dignas de confianza para su maquinaria militar y sus industrias, así como para consumo diverso. Es particularmente ilustrativo este fenómeno, en la repartición que se hizo de las prolíficas zonas petrolíferas del Medio Oriente entre las compañías norteamericanas, británicas e incluso la Compañía Francesa de Petróleo*, apoyándose en el poder de sus respectivos gobiernos.

(4) Tanzer, Michael. Energéticos y Política Mundial. Ed. Nuestro Tiempo, México 1975, p. 31.

* Esta empresa ha sido considerada como "hermana menor" de las Siete Hermanas.

Podemos considerar que la elevación de las Siete Grandes a una situación de dominio, es primordialmente una función del crecimiento del poder de Inglaterra y de los Estados Unidos en el siglo XX. El reciente predominio de las compañías norteamericanas sobre las británicas refleja por sí mismo el debilitamiento relativo del poderío inglés como resultado de la Segunda Guerra Mundial.

El reforzamiento simultáneo del poderío de los Estados Unidos en relación con el de todos los demás países industrializados, - - combinado con el resurgimiento del poderío soviético y con los sentimientos nacionalistas y anti-imperialistas del Tercer Mundo, hicieron tanto inevitable como necesario, para el gobierno norteamericano empujar a las compañías petroleras estadounidenses hacia el proscenio. Un despliegue de esta fuerza fue la rápida penetración del petróleo a los mercados mundiales de los Estados Unidos bajo el Plan Marshall.

Este parece ser el origen de la llamada "crisis energética".

Así pues, para fines de la segunda década de este siglo, siete compañías petroleras habían tomado fuerte posición en el mercado mundial petrolero. Cinco de ellas eran norteamericanas, de las cuales tres fueron "descendientes" de la gran corporación Standard Oil Co. de Rockefeller: EXXON, MOBIL Y SOCAL . Las otras dos

nacidas del descubrimiento de los extraordinarios campos en Texas, - Texaco y Gulf Oil Co. y, por último, la británica Bristih Petroleum y la Anglo-Holandesa Royal Dutch Shell Co. Se desarrollarían muchas más de estas compañías, sobre todo en los Estados Unidos, sin embargo, serían las siete mayores las que dominarían el comercio mundial de petróleo durante las décadas siguientes, y se transformarían en un nuevo tipo de organización industrial precursora, en cierta forma, de la moderna corporación multinacional. A pesar de que al comienzo se abocaban sólo a algunos aspectos específicos de la industria petrolera (transporte, refinación, y técnicas de venta), pronto cada una de ellas se desarrolló hasta convertirse en una compañía petrolera integrada verticalmente.

Para ilustrar la magnitud y el poder económico que han llegado a concentrar estos monopolios y empresas trasnacionales, basta citar que para 1977, entre los primeros cincuenta grandes consorcios estadounidenses, diecisiete eran empresas petroleras (entre ellas EXXON, MOBIL, TEXACO, SOCAL Y GULF, que ocupaban los rangos 2,4,5,6 y 8 respectivamente) que operaban en Norteamérica y en casi todo el ámbito del capitalismo, extrayendo y/o refinando petróleo. Por su parte de las cincuenta empresas más importantes localizadas fuera de los Estados Unidos, once se dedicaban a esta industria (siendo los números 1, 2, 3 y 6 las compañías del grupo Royal Dutch Shell, National Iranian Oil, British Petroleum y Franscaisedu Pétrole). En resumen de las cincuenta empresas más importantes en todo el mundo capitalista, 18 eran empresas petroleras (5).

(5) Bassols B., Angel. Impacto Regional del Petróleo en México. En Problemas del Desarrollo, op. cit. p. 126.

LA ORGANIZACION DE PAISES EXPORTADORES DE PETROLEO

La forma en que las compañías manejaban a su antojo el mercado oc
cidental petrolero, así como la política de algunos de los países
productores más importantes, desde luego apoyados por sus propios
gobiernos, llegó a tal grado que poco a poco fue naciendo una ideolog
ía nacionalista que propugnaba por la defensa de los intereses na-
cionales de estos países productores. Tenemos precisamente en México
el típico ejemplo de la forma en que comenzó a engendrarse este
sentimiento nacionalista sobre los recursos petroleros.

El ejemplo más notable de la Injerencia y el poder de los interes
es de las trasnacionales en la política interior de un país productor
de petróleo, fué en el año de 1953, cuando un golpe de estado
apoyado por intereses angloamericanos desnacionalizó la industria
petrolera de Irán y restituyó al Sha en su trono.

A partir de este momento la acentuación del sentimiento nacional
ista llegó a fructificar en algunos sucesos, que culminaron concret
amente con el nacimiento de la Organización de Países Exportadores
de Petróleo, a principios de 1960.

Ya en el año de 1949 se observa que algunos países productores
de petróleo vieron la posibilidad de efectuar reuniones para interca
mbiar puntos de vista entre sí. Así, una delegación oficial de

Venezuela visitó varios países en el Medio Oriente (Egipto, Irán, Arabia Saudita, Kuwait, Siria e Irak).

A partir de este momento se realizarían esporádicamente reuniones informales entre los países productores de petróleo del Medio Oriente y Venezuela. No obstante, podemos situar el año de 1959 en ocasión de la Reunión del Primer Congreso Petrolero Arabe, patrocinado por la Liga Arabe, cuando expertos petroleros de los países productores de petróleo comienzan seriamente a intercambiar y analizar temas técnicos de interés común. A raíz de estas discusiones y conferencias se detectaron entre los participantes coincidencias de criterios e intereses. En este Congreso se aprobó una resolución general, en la que se hacía un llamado a las compañías petroleras para que consultaran a los gobiernos de los países productores antes de alterar los precios del crudo.

Los ministros de Petróleo (minas e hidrocarburos) en Venezuela y Arabia Saudita emitieron un comunicado conjunto, en el que formularon un llamado a seguir, una política petrolera común para salvaguardar los legítimos intereses de los países productores.

Posteriormente una súbita reducción en los precios del crudo decretada por las grandes empresas petroleras, daría lugar a la fundación, en 1960, de la Organización de los Países Exportadores de Petróleo (OPEP). De hecho, ésta fue la causa inmediata. Existían,

como es natural, otro tipo de factores que influirían positivamente para la creación de dicho organismo. Entre ellos, cabe destacar que todos los países integrantes eran subdesarrollados; al mismo tiempo, exportadores de un recurso natural no renovable; tenían intereses básicamente comunes; dependían en gran medida de los ingresos petroleros para el financiamiento de sus presupuestos y programas de desarrollo económico, y tenían que enfrentarse prácticamente a las mismas compañías matrices de los concesionarios que llevaban a cabo la explotación del petróleo en sus respectivos países.

La OPEP fue fundada en Septiembre de 1960 por Arabia Saudita, Irán, Irak, Kuwait y Venezuela, países considerados como miembros fundamentales. En 1961 ingreso Qatar, en 1962 Indonesia y Libia, en 1967 Abu-Dhabi, 1969 Argelia, 1971 Nigeria en 1973 Ecuador. Gabón ha sido el último miembro que ha sido aceptado como miembro asociado. Son pues trece miembros, siete de los cuales son árabes.

Con el objeto de ilustrar el papel de esta organización en el mercado petrolero mundial, diremos que para 1974 la OPEP controlaba el 60% de las reservas petroleras del mundo, 55% de la producción y 87% de las exportaciones netas mundiales de crudo y productos petrolíferos (6).

Durante toda la primera década desde su fundación, la OPEP solo consiguió éxitos esporádicos. Uno de ellos se observa en que ya no

(6) Herrera, Navarro. La Opep, precios del petróleo y crisis energética, Secretaría General de la OPEP, Caracas, Venezuela 1974 p. 14.

hubo reducciones ulteriores en los precios anunciados por las compañías petroleras.

Otro triunfo consistió en la negociación de cambios en el tratamiento de los impuestos por regalías. Ambas victorias significaban aumentos en los ingresos de los gobiernos como recaudadores de impuesto.

Sin embargo, en otras cuestiones la organización mostró ser incapaz de lograr éxito alguno; tal es el caso de la racionalización de los niveles de producción entre sus miembros y el control de precios por parte de las compañías. La imposibilidad de la OPEP por obtener mejores posiciones se debió a tres factores fundamentales. En primer lugar, las empresas petroleras no estaban dispuestas a conceder nada mientras sus intereses vitales estuvieran en juego. Sólo en el caso de que hubiera el peligro de una peor situación; como sería el caso de una nacionalización, las compañías cederían. En segundo término, el hecho de que la OPEP pusiera particular énfasis en las negociaciones y en la opinión pública mundial, fue interpretado por las compañías como una muestra de debilidad. Ellas, en cambio, en muchas ocasiones habían demostrado que no titubearían en usar su fuerza (boicots petroleros como los aplicados en México, a raíz de su expropiación) o en hacer un llamado a la fuerza y el apoyo de sus gobiernos frente a los países productores de petróleo. Por último, la falta de solidaridad y sincronización respecto a sus políticas petroleras debido a sus diferentes opiniones

provocaba divisiones entre los radicales y los moderados de la organización, persistiendo hasta la fecha esta división (7).

A partir del momento en que la OPEP muestra todo su poder y se manifiesta la dependencia de los países occidentales hacia este pequeño grupo de naciones subdesarrolladas, comienza a popularizarse en todos los medios informativos la llamada "Crisis Energética".

Para visualizar la problemática energética actual en un contexto más amplio, es necesario que partamos de la transformación de la estructura energética occidental realizada fundamentalmente al finalizar la Segunda Guerra Mundial.

Esta conflagración había dejado la situación particularmente propicia para que los Estados Unidos, (además de haber sido el país participante menos afectado en cuanto a daños físicos, económicos y materiales) aprovechara la desastrosa posición en que había quedado Europa y consolidara su hegemonía como máxima potencia capitalista mundial. El papel jugado por las grandes empresas petroleras y el propio gobierno estadounidense, fue de gran trascendencia, ya que forzó, apoyado en el control que tenían las empresas petroleras sobre el mercado mundial energético y a través del Plan Marshall, a Europa Occidental y Japón al consumo del petróleo, quitándole la supremacía al carbón como principal fuente energética. Desde luego que ésta transformación ya había tenido lugar en los propios Esta-

(7) Levy, Walter. Los años devorados por la langosta: política petrolera y perspectivas de desarrollo de la OPEP, Conacyt, op. cit. p. 215

dos Unidos, pero a partir de 1950, obedeció a una política deliberada adoptada por éste país hacia las demás potencias occidentales. Así, mientras que en 1950 los petro-combustibles representaban en Europa Occidental tan solo una séptima parte del consumo de energéticos, y en el Lejano Oriente una quinta parte, para 1970 la relación en ambas regiones había ascendido a dos terceras partes ⁽⁸⁾.

Resumiendo, en la actualidad nos encontramos en una situación sin precedentes, en la que la mayoría de los países dependen del petróleo crudo para sus vitales aprovisionamientos de energía. Hay que hacer notar que ésta situación de ninguna manera ha sido provocada por la escasez de recursos energéticos dentro de los diferentes países.

En realidad, la concepción de la crisis está sujeta a apreciaciones subjetivas.

Siendo éste punto medular en la concepción de la crisis energética, conviene a detenerse un poco para hacer algunas consideraciones, en torno a ésta, sus causas y la forma en que esta crisis energética afecta la administración de los hidrocarburos que compete al Jefe de la Administración Pública Mexicana.

Según un estudio realizado por la CEPAL, las concepciones más significativas de la crisis son considerarla como una insuficiencia actual, inminente ó próxima, de las reservas mundiales de energía

(8) Tanzer, Michael, op. cit. p. 18.

midiéndolas de diversas formas; bién como las técnicamente utilizables o bien las económicamente extraíbles de las fuentes conocidas, ya sea considerando todas las fuentes energéticas o restringiéndose a la más importante de ellas en la actualidad: el petróleo.

Otra forma de concebir la crisis energética es considerarla como un problema mundial centrado en la contaminación ambiental, ligada a la fuerte dependencia del petróleo y del carbón para satisfacer las necesidades de energía. Esta preocupación se refiere a las nocivas consecuencias que tiene para el medio ambiente que el mundo continúe dependiendo en gran medida del petróleo y del carbón como energéticos. Esa aceptación debe tomarse con ciertas reservas, puesto que a pesar de tener una estrecha relación, la crisis energética no puede reducirse e identificarse al problema ambiental, ya que supera esta dimensión conceptual.

Por último, en el mencionado estudio de la CEPAL se concibe a la crisis energética, como un problema económico que radica esencialmente en el encarecimiento del petróleo que se comercia internacionalmente y en la seguridad de abastecimiento del mismo ⁽⁹⁾. Considera pues que la crisis mundial de energía es el resultado de los cambios sustanciales en el precio y la seguridad del suministro de petróleo

(9) Mieres, Francisco. Crisis capitalista y crisis energética. Ed Nuestro Tiempo. México 1979 p. 164.

transado en el mercado internacional.

Con respecto a la primera concepción, la referida escasez de recursos energéticos y específicamente el petróleo, es innegable que el horizonte temporal para el petróleo convencional se restringe a lo que queda de este siglo, sobre todo si continúa incrementándose el consumo y el derroche de energía en algunos países (Estados Unidos principalmente).

Sin embargo, es importante insistir en que el concepto de reservas petroleras es relativo, puesto que ya no dependen sólo de apreciaciones geológicas sobre existencias físicas y de suministros petrolíferos, ni de las posibilidades técnicas de recuperación (factor que ha venido creciendo merced a los logros en recuperación secundaria y terciaria), sino que está determinada igualmente por apreciaciones de rentabilidad económica de las operaciones. En otras palabras, el otro factor que influye en la determinación de las reservas petroleras es la posibilidad de obtener buenos precios para los productos petrolíferos que superen los niveles crecientes de costos.

Existe una relación directa entre los precios de los productos petroleros y la cantidad de reservas económicas explotables, esto significa también que para que exista la posibilidad de incremento en igualdad de condiciones, la extracción de petróleo crudo, es necesario aumentar sus precios reales. He aquí la clave que explica

el verdadero significado de la crisis energética. "El precio del petróleo no sólo influye en la determinación del monto de los recursos petroleros disponibles, sino también de las posibilidades de explotación de fuentes energéticas alternativas, que no han sido suficientemente rentables hasta ahora, debido a que el bajo precio relativo del petróleo las ha hecho menos rentables y por lo tanto menos atractivas para la inversión capitalista" (10).

Sin conjuntamos los factores mencionados, la raíz de la actual crisis energética se encuentra en el éxito que tuvieron los grandes consorcios petroleros y los Estados Unidos, en el control y conducción del mercado petrolero y del sistema capitalista mundial respectivamente. La disponibilidad excesiva de petróleo barato al terminar la Segunda Guerra Mundial en manos de empresas norteamericanas, orillaría al mundo a la crítica situación en que se encuentra hoy. Con otorgamiento a las compañías de ventajosas concesiones en Venezuela, y sobre todo con los hallazgos de los extraordinarios pozos en el Medio Oriente, que proporcionaban el petróleo a mucho menor costo que en otras regiones del mundo,* se facilitó la transición del carg

(10) Mieres, Francisco. Crisis capitalista y crisis energética.

Ed. Nuestro Tiempo. México 1979 p. 164.

* En Estados Unidos por ejemplo los pozos petroleros eran menos productivos que los del Oriente Medio, por lo que el costo por barril era superior.

bón al petróleo y el gas como los energéticos fundamentales a nivel del sistema económico mundial. Las repercusiones que tendría la fácil obtención del petróleo barato del Medio Oriente, así como el mayor rendimiento que proporciona el petróleo por sobre el carbón coadyuvaría grandemente a la aceptación de los hidrocarburos como energéticos. La utilización de éstos se acentuó a tal grado en Occidente, que la civilización urbana caracterizada por los automotores y los aparatos electrodomésticos, se ha convertido en un tonel sin fondo de recursos energéticos que se derrochan alegremente, mientras se nos muestra a partir de 1973 un "agotamiento" de las reservas de hidrocarburos acompañados por crecientes alzas de precios en éstos, que han hecho estremecerse a las grandes potencias. En otros términos, debido a su estratégica importancia dentro de la economía, la crisis energética está estrechamente relacionada con todos los aspectos económicos y políticos del concierto de países de todo el orbe. Muestra de ello son los acontecimientos conflictivos (incluso bélicos) suscitados en torno a la cuestión energética en general y la petrolera en particular y el desorden monetario, la inflación, los problemas de balanza de pagos, que aquejan a casi todos los países del mundo en virtud del efecto desfavorable de sus cuentas petroleras, entre otros.

La agudización de la crisis energética provocaría una toma de conciencia del papel de los hidrocarburos como recursos energético no renovable en nuestro país, así como de la importancia que revestía el solidarizarse con los países productores y exportadores de

petróleo, en especial con la política de la OPEP.

Por otra parte, se debe hacer notar que la relación de fuerzas dentro de la industria petrolera internacional sufrió una serie de transformaciones que repercutirían fuertemente a nivel mundial durante la década de los 70's, situación que afectó a México, obligándolo a intensificar sus trabajos de exploración.

A raíz de una serie de acontecimientos suscitados en la región del Medio Oriente, el equilibrio de poder se inclinaría favorablemente hacia los países de la OPEP. "A partir de la Guerra de Octubre, los pueblos del mundo capitalista han descubierto de pronto que el destino de sus economías, así como el de su propio bienestar social, penden de un pequeño puñado de países subdesarrollados que exportan petróleo" (11).

La situación comenzó a tornarse favorable a los países de la OPEP, merced a la posición cada vez más audaz y agresiva adoptada por parte del gobierno del Coronel Muammar Kadafi constituido en Libia después del derrocamiento del Rey Idris en 1969, entre otras cosas, aprovechando que la calidad de su petróleo era buena; que su población era relativamente pequeña - (2 000,000 de habitantes) y que su cercanía con el mercado europeo lo colocaba en una situación

(11) Tanzer, Michael. Op. cit. p. 66.

favorable como importante fuente de abastecimiento petrolero, Kadafi supo utilizar estos elementos para efectuar negociaciones, enfrentándose de tú a tú con las diferentes compañías establecidas en su país, en virtud de la falta de solidaridad entre éstas y el hecho de que en este país se combinaban los intereses de pequeñas empresas independientes que producían la mitad de todo el petróleo Libio, correspondiendo a las Grandes Hermanas el resto de la producción. La presión sobre las independientes, que no contaban con las provisiones en otras partes del mundo como Las Siete Hermanas, coadyuvó al éxito del gobierno Libio. Esto, a su vez, reavivó la fuerza de la OPEP que, tomando como ejemplo el caso libio se mostraba día con día con mayor fuerza y cohesión.

Así las cosas, además de que los gobiernos reclamaban un aumento en los precios y en las participaciones y propiedades de las concesionarias en el mercado petrolero se empezaban a vislumbrar indicios de la "escasez". De pronto los países de la OPEP se percataron de su influencia en el mercado petrolero y de ser un mercado de compradores, se convertía en un mercado de vendedores.

Por otra parte, el conflicto arabe-israelí continuaba acentuándose, y los árabes amenazaron con utilizar el petróleo como arma política en su favor. Hubo incluso amenazas expresas de boicot en caso de que se continuara apoyando a Israel. El papel que jugaría Arabia Saudita sería fundamental, puesto que era el principal exportador y había mostrado cierta lealtad solidaria hacia Estados Uni-

dos . "Mientras se perfilaba la escasez, los árabes lograban por fin una unión más estrecha. Estaban decididos a emplear el petróleo como arma contra Israel y, en 1973, los más agresivos se vieron secundados por el país en el que las Cuatro Hermanas Norteamericanas habían fincado sus esperanzas de crecimiento. El hecho mismo de que la Arabia Saudita fuese en aquel momento el mayor exportador de petróleo hacía al Rey Faisal más vulnerable de cara a sus colegas árabes, y más verosímil el peligro de un embargo árabe" (12) .

Al no haber tomado en consideración estas amenazas, se orilló a los países árabes a decretar el embargo petrolero a Occidente el 21 de Octubre de 1973. Este fenómeno acarrearía una extraordinaria alza de precios que repercutiría gravemente en la economía de todas las potencias occidentales, así como en los países tercermundistas. Los efectos del embargo se manifestaron de diversas maneras de acuerdo a intereses divergentes.

En primer lugar, las empresas petroleras tuvieron oportunidad de ver aumentadas considerablemente sus utilidades a pesar del aumento en la participación de los estados productores, ya que las compañías seguían controlando la transportación, refinación y comercialización de aproximadamente el 80% del petróleo que se comercia en el mundo.

(12) Sampson, Anthony, Op. cit p. 323.

Por el lado de los perjudicados se encontraban todos los países importadores de petróleo. Obviamente unos más que otros, dependiendo el grado de desarrollo en que se encuentren. Los más seriamente afectados serían la mayoría de países subdesarrollados que dependen del petróleo crudo importado como su principal fuente de energía. Lo endeble de sus economías provocaría que con cualquier acontecimiento adverso se derrumbasen con facilidad. No obstante, en reiteradas ocasiones los países de la OPEP han expresado su buena voluntad para proporcionar apoyo financiero a los países del tercer mundo que importan petróleo, para ayudarles a aliviar esta situación.

En este sentido, México, como potencia petrolera, no se ha quedado atrás y ha lanzado ya una propuesta ante la ONU de un plan energético mundial, y a esto ha unido la acción de proporcionar facilidades de pago por el petróleo proporcionado a los países centroamericanos, en un acuerdo concertado conjuntamente con Venezuela.

Por otra parte, la lucha establecida por la OPEP representa históricamente la vanguardia en la revalorización de los recursos naturales de los países subdesarrollados. En el intercambio internacional de mercancías, el precio de las materias primas proporcionadas por los países subdesarrollados resultaba ridículo en comparación a los precios de las importaciones de capital requeridas para su desarrollo, lo que afectaba sobremanera sus términos de intercambio. El impacto a los países desarrollados fue en relación directa a su gra

do de dependencia del petróleo importado y a su nivel de reservas, lo que significó para Japón y Europa Occidental un desastroso deterioro en sus balanzas de pagos. Después de la Segunda Guerra Mundial, la asombrosa recuperación que tuvieron las economías japonesa y europea (Alemania particularmente) estaba causando serios trastornos a la economía norteamericana, pero el alza de precios de crudo afectó esta relación mejorando la situación de los Estados Unidos, ya que las utilidades de las grandes empresas petroleras regresarían en gran proporción a este país.

"Un efecto clave de los cambios en la industria petrolera internacional es un cambio drástico en el poder económico de Europa Occidental y Japón hacia Estados Unidos. Podría decirse que prácticamente todos los esfuerzos de aquellos durante un período de 25 años por construir un gran poderío financiero podía ser borrado de un sólo golpe" (13). Así pues, esta crisis coadyuvaría a fortalecer la situación hegemónica de los Estados Unidos en el contexto mundial. Bajo esta panorámica, se presenta nuestro país en el mercado mundial petrolero, más condicionado por éste que como un factor decisivo en él.

La OPEP es un organismo que tiene una participación crucial en el desarrollo del sistema económico mundial en el momento actual, ya que

(13) Sampson, Anthony, Op. cit. p.

influye en la política de producción y de precios del petróleo crudo entre sus miembros y consecuentemente, repercute en el mercado petrolero mundial. Sin embargo, no debe ser menospreciado el papel que en recientes fechas ha jugado la política energética llevada a cabo por los grandes países consumidores, en particular Europa y Estados Unidos. La solidaridad entre estos grandes centros de consumo en torno a la política de racionalización del consumo y ahorro, han tenido como efecto una sobre abundancia en el mercado, que ha provocado a su vez un descenso en los precios internacionales.

Como ya hemos mencionado, el futuro de la gran mayoría de los países se encuentra limitado por un factor básico: energéticos. Qué representa poseer petróleo o carecer de él.

Para responder a esa pregunta, es necesario semblantar la situación económica de los países con abundancia de hidrocarburos, y así mismo la de las naciones que no los tienen en volumen suficiente.

Por una parte encontramos a los llamados países "desarrollados" que si bien cuentan con una economía fuerte, también se constituyen en consecuencia como grandes devoradores de energéticos, a fin de mantener un ritmo continuo en su desarrollo socio-económico. En este grupo hay una heterogeneidad manifiesta; por citar sólo algunos ejemplos, Estados Unidos es un gran productor de petróleo, pero no iguala al consumo y/o porque utiliza hábilmente su poder económico

y tecnológico para hacer transferencias de hidrocarburos con grandes ganancias.

La situación de Inglaterra es especial, ya que cuenta con un buen volumen de hidrocarburos y con una economía lo suficientemente flexible como para poder atenuar en un momento dado los impactos de la crisis energética.

En otro lado del problema lo tenemos en los llamados países "en vías de desarrollo", donde se encuentran algunos casos extraordinarios de riqueza petrolera, en contraste con economías poco diversificadas y con graves problemas monetarios. En este caso, la oportunidad que se presenta consiste en aprovechar su riqueza petrolera, para que, a través de las divisas obtenidas por concepto de su venta se modernice su aparato productivo y se coloquen en una posición intermedia; es decir, que aunque no resuelvan sus problemas de desocupación crónica, alta natalidad, etc., puedan ofrecer un mayor índice de oportunidades de trabajo y productividad, aún cuando tengan que vérselas con constantes escaladas inflacionarias - situación inherente al rápido crecimiento - . Este es precisamente el caso en el que se encuentra México, y ante este reto se debe enfrentar una eficiente administración de nuestros recursos energéticos.

La gravedad del problema de los energéticos cae directamente sobre los países que ni tienen recursos naturales estratégicos, ni po

derío en su aparato productivo y sí graves problemas económicos, políticos, sociales, culturales, etc.

Es en este complicado panorama donde se desenvuelve ahora nuestro país, por un lado tiene ante sí la gran oportunidad de su historia, lograr un modesto desarrollo económico. Pero también es cierto que ello está sujeto a factores geopolíticos muy fuertes, donde se hace necesario conjugar dos factores básicos: autodeterminación y ayuda multilateral..

POSICION DE MEXICO COMO EXPORTADOR.

Ante el mercado petrolero mundial, México ha incursionado como un país exportador. Partimos de esta caracterización en virtud de que la actual administración, debido a la insuficiencia financiera que tradicionalmente ha aquejado a nuestra economía, ha optado por superarla con el apoyo de una estrategia petrolera ⁽¹⁴⁾.

Siguiendo esa lógica, los exportadores como México podrán tener una relación ambigua con el éxito de la OPEP, en la medida que sus intereses petroleros y sus otros intereses económicos pudieran estar o no del todo conciliados.

Su relación consciente con el organismo citado puede depender de un equilibrio explícito entre los intereses en juego. Parece

(14). Ibid.

ser que México está en camino de tratar de resolver la conciliación de factores por medio de planes de desarrollo con carácter indicativo⁽¹⁵⁾. A sabiendas de que conseguir un equilibrio de tal naturaleza es sumamente difícil, por lo menos se cuenta con que se puede disfrutar, en forma discreta, de los resultados del éxito de la OPEP, aún sin apoyarla abiertamente. A juzgar por los acontecimientos, México ha optado por situarse como compañero de ruta, en lugar de comprometerse asumiendo una actitud de franca amistad.

Pese a lo anterior, el grado en que los intereses petroleros de los exportadores que permanecen al margen de la OPEP pueden resultar contradictorios con otros intereses económicos, depende esencialmente, del horizonte temporal que se considere. De todos modos, para la OPEP y para los otros exportadores se abre la interrogante. ¿Producir a gran ritmo o producir con medida? Ambos grupos de exportadores comparten la responsabilidad con respecto al manejo del equilibrio global, es decir, a las coincidencias de las tendencias de demanda y oferta mediante el estímulo de la conservación y desarrollo de nuevas fuentes. Si bien este asunto preocupa a todo el mundo, y es también responsabilidad de los consumidores, industrializados y en "desarrollo", en la situación actual, en la que el petróleo - recurso no renovable - es la fuente principal de energía, sus exportadores

(15) Ibid.

tienen una responsabilidad especial. Por tanto, los países de la OPEP y los exportadores que no la integran comparten intereses y responsabilidades importantes de largo plazo.

Actualmente, a los países de la OPEP corresponde aproximadamente de 80 a 85% de todo el petróleo que se exporta. A pesar de sus grandes reservas, el gas natural que exportan sólo representa una parte pequeña del intercambio mundial de este producto. La Unión Soviética, México, Noruega, China, Malasia, Egipto, Omán, Siria y Angola proveen del resto del petróleo que se exporta. En general, los intereses provenientes del petróleo son importantes y aumentan la libertad de acción de sus políticas económicas, pero también pueden crear problemas de adaptación y transición, presiones inflacionarias, efectos negativos en la competitividad global de sus industrias y, por consiguiente, pueden sustituir en cierta medida otros ingresos en lugar de mejorar el desempeño económico general. Este podría ser el caso de México de fracasar sus planes.

Complementariamente a lo anterior, es pertinente aclarar que los miembros de la OPEP parecen tener como denominador común un pasado colonial, y que han estado sujetos al dominio económico y político del exterior. Para estos países, el decenio pasado señaló un paso crucial para su emancipación política nacional. En el futuro es evidente que sus términos de intercambio y su posición en el mundo dependerán fundamentalmente del desempeño de la OPEP. Por consi

guiente, para ellos es elemental mantener una posición ideológica y política solidaria, a pesar de las diferencias que tengan.

Los exportadores que no integran la OPEP, no comparten el éxito histórico de la Organización en la misma medida; pero también hay que considerar que, a pesar de los beneficios evidentes que han obtenido, no están tan comprometidos con su desempeño futuro, a menos que aumente en forma drástica su dependencia de las exportaciones de petróleo, riesgo en el cual podría caer México de no seguir una política racional. Algunos exportadores de hidrocarburos fuera de la OPEP también tienen un pasado colonial, otros no. Puesto que para sus economías nacionales la industria petrolera tiene menos importancia, el dominio pleno de ese sector tiene menos que ver con la independencia nacional. Sin embargo, México ha colocado a su petróleo como eje central para el desarrollo de la economía, lo cual le sitúa en una posición aún mas ambigua. De todos modos, el éxito o fracaso de la OPEP no tiene que ver directamente con el propio éxito o fracaso del país. Su desarrollo económico futuro, sus términos de intercambio y su posición internacional dependen mucho menos del éxito de la OPEP.

Sin embargo, en la medida en que se vaya incrementando la influencia del subsector petrolero en toda la economía, su relación con la política de la OPEP será mas estrecha. En consecuencia, los exportadores que no la integran deben estar ligados por la misma solidaridad, y es poco probable que desarrollen la misma cohesión

ideológica con los demás exportadores de petróleo.

No obstante, como ya se dijo, estos países han obtenido grandes ventajas del éxito de la OPEP. En todo caso, hubo un beneficio común en términos de mayores ingresos petroleros, que constituyeron un lucro "inesperado" y les permitieron aprovechar políticamente la acción de la OPEP.

Para los exportadores que no pertenecen a la OPEP, la ventaja comparativa que les concede su condición de exportadores netos aumentó debido al éxito de la OPEP. Ello hace que tengan determinado interés en el desempeño futuro de la organización, puesto que de él dependerán, durante un buen tiempo todavía, la rentabilidad de su sector petrolero y su poder de negociación frente a la industria petrolera internacional y a los importadores de crudo.

Los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) y los países "en desarrollo" que no integran la OPEP, han realizado durante el decenio de los setenta intensos es fuerzos de exploración petrolera. Hasta el momento, se considera que el Programa de Inversión de PEMEX ha colocado a México con una capacidad potencial especial para aumentar su producción y sus exportaciones de crudo y gas natural. Se puede considerar que México tiene la ventaja de estar cerca de sus mercados naturales, además, tiene vínculos económicos estrechos con el país que constituye el mercado natural de su petróleo. Esto significa un alto grado de se

guridad en cuanto al abastecimiento, lo que añade un valor político, además del comercial. El petróleo mexicano, en consecuencia, disfruta de una 'renta política' que coloca al gobierno mexicano en una posición especialmente favorable para negociar con los consumidores respectivos de su petróleo o gas. Sin embargo, también corre el riesgo de verse sujeto a presiones por parte de sus principales aliados y socios comerciales, para que aumente sus niveles de producción o modere sus precios. Por consiguiente, también se presenta un conflicto de intereses entre los consumidores de la OCDE, por una parte, y México por la otra, con respecto al tema de políticas de producción. Este conflicto podría agudizarse como consecuencia de los problemas de abastecimiento en el Oriente y de política más conservadora de los países de la OPEP con respecto al agotamiento de su recurso.

En términos del contexto petrolero mundial, ¿Cuál es la alternativa para escoger un ritmo de producción?

Esa es la pregunta básica para los países exportadores de petróleo, estén dentro o fuera de la OPEP. El tema es ciertamente complicado y con múltiples condicionantes. Nosotros optamos por analizarlo desde tres puntos de vista. El económico, el político y el del manejo del equilibrio energético global a largo plazo. Desde el punto de vista económico, debe optarse entre extraer petróleo para invertir los ingresos así generados, o conservarlo en el subsuelo. En esencia se pueden considerar tres posibilidades: a) Produ-

cir petróleo e invertir el capital resultante en el desarrollo económico interno; b) Producir petróleo para invertir en el exterior; y, c) No producirlo, es decir, "invertir" en conservarlo en el subsuelo.

La elección depende de la capacidad de absorción de la economía nacional, del rendimiento de la inversión en el exterior y la evolución que se espera tengan el precio del petróleo durante el período analizado. En el caso de México, el alto nivel de la desocupación y la elevada tasa de crecimiento demográfico parece indicar una gran capacidad de absorción de la economía nacional, pero ello depende básicamente de que se generen cambios estructurales en la economía mexicana. Para tal efecto se han desarrollado el PGD y los diferentes planes sectoriales.

Desde el punto de vista político, el problema consiste en asegurar el monto y el tipo de crecimiento económico que son necesarios para mantener la estabilidad social y política, sin trastornos ocasionados por el rápido crecimiento de los ingresos, que podrían generar desequilibrios estructurales indeseables. A su vez, esto tiene que ver con la capacidad de absorción de la economía, así como con la distribución del ingreso. En el caso de México, la distribución desigual del ingreso significa que un rápido incremento de la producción del petróleo podría generar un aumento en las expectativas de la población; sin embargo, la riqueza petrolera podría beneficiar solo a una minoría, de modo que la combinación de una distribu

ción desigual del ingreso con desequilibrios estructurales de la economía cada vez más agudos, podrían generar inquietud social e inestabilidad política. En este sentido, el ejemplo de Irán es una advertencia elocuente. Por lo anterior, el gobierno de México debiera tener buenas razones políticas para mantener un moderado nivel de extracción y un mejor aprovechamiento de los recursos petrolíferos.

Con respecto al manejo del equilibrio energético global a largo plazo, el problema consiste en contribuir a que las tendencias de la demanda y la oferta coincidan en dicho plazo y a lograr una transición paulatina; se plantea aquí el equilibrio entre la producción actual y la futura. La opción depende de las perspectivas de equilibrio entre demanda y oferta de energía para el corto y el largo plazo.

La energía puede resultar un grave cuello de botella para el desarrollo económico mundial durante los próximos años. Esa escasez que se vislumbra parece afectar especialmente al petróleo. Hay pues una doble necesidad: estimular la conservación de la energía y el desarrollo de fuentes alternas de energéticos, para evitar que la producción mundial llegue a su mínimo sin haber desarrollado opciones suficientes. Desde esta perspectiva, es una política responsable de los nuevos exportadores, como México, tener una preferencia explícita por su producción futura y no agotar sus reservas en un período corto. Esto se encuentra plenamente contemplado en el plan energético propuesto por José López Portillo ante la ONU y por la política petrolera del régimen, 1976-1982.

VII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En los albores de la Industria Petrolera prácticamente eran desconocidos los valores de uso del petróleo y su importancia geopolítica. Ello se debió a que el grado de desarrollo social no exigía la búsqueda de nuevas aplicaciones de los hidrocarburos. No es sino hasta la entrada definitiva de la Revolución Industrial en las economías vanguardistas de principios de siglo, que la Industria Petrolera se empieza a expandir y diversificar hasta constituirse en elemento de transformación en la estructura productiva.

Al principio, el principal uso del petróleo era el de iluminante. Sin embargo, hoy día son muchísimos los derivados del petróleo que se utilizan no sólo en el hogar, sino en el aparato industrial de todos los países del mundo; lo cual obliga a la Industria Petrolera a continuar realizando profundas investigaciones en lo referente al uso de los derivados del petróleo. Esto hace suponer que en los próximos años la importancia del petróleo y sus derivados irá en aumento. La creciente demanda de satisfactores y de las necesidades sociales, ha determinado un desarrollo acelerado de la industria petrolera. Por ello, la investigación científica y tecnológica en la rama es impresionante por su volumen e importancia, no solo en nuestro país sino en gran parte del mundo.

En nuestra sociedad internacional actual, donde la mayor parte de los recursos energéticos que se requieren para mantener en funcionamiento a la economía en su conjunto tienen su origen en los hidrocarburos, resulta lógico que los trabajos e investigacio-

nes de la industria petrolera requieran un continuo avance acorde con las exigencias tecnológicas del momento, sobre todo en lo que se refiere a la exploración. Nuestro país, recientemente, ha tenido un éxito notable en la materia, al aumentar de manera ostensible sus reservas, multiplicándolas por mas de once en cinco años, asegurando la satisfacción de la demanda interna por lo que resta de este siglo y principios del próximo. Este éxito en el ámbito nacional que coincide con la crisis de precios internacionales, propició una coyuntura especialmente importante por su trascendencia para nuestro futuro económico. De ahí que el programa adoptado por el Gobierno Federal buscara ampliar las posibilidades de desarrollo económico, apoyándose en las divisas petroleras que ingresan por concepto de las exportaciones de hidrocarburos. Al mismo tiempo, se produce en la estructura de la Administración Pública una profunda transformación, cuyo propósito fundamental sería la instrumentación de un adecuado sistema nacional de planeación, y la integración y coordinación de las objetivos globales con los sectoriales e institucionales.

Así, México ha tomado cierta importancia en el mercado mundial de los hidrocarburos, tanto en el nivel de reservas como en el de producción, gracias al desarrollo que ha alcanzado esta industria en manos del Estado.

Sin embargo, para poder alcanzar ese grado de desarrollo, México tuvo que hacer frente a considerables obstáculos, valiéndose

del aparato administrativo público. Por una parte fué necesario asegurar los recursos petroleros contra la explotación irracional a la que eran sometidos por parte de los particulares, a través de me di das jurídicas fundamentadas en el Artículo 27 Constitucional; en-
frentamiento en el plano económico y político, así como en lo inter-
no y lo externo, con las grandes empresas pioneras de la industria pe-
trolera que monopolizaban el mercado nacional y obstaculizaban el
proceso, que alcanza su clímax con la nacionalización de la indus-
tria petrolera y la reivindicación del derecho de la Nación sobre
este recurso natural no renovable. A partir de este momento y ya
con la creación de la empresa estatal PEMEX, el Estado asume un im
portante papel como impulsor del crecimiento económico, siendo a
través de la monopolización de ciertas industrias estratégicas como
la ferrocarrilera, la electricidad y particularmente la petrolera,
que la industrialización del país se ve favorecida por un conjunto
de políticas, de subsidios y estímulos de parte del Gobierno Fede-
ral a los empresarios privados. En este proceso un importante pa-
pel jugaría el crecimiento del sector paraestatal en el fortaleci-
miento de la función interventora del sector público en la econo-
mía del país.

Por ello, si centramos nuestro interés en la radical transfor
mación que sufrió la política petrolera encaminada en principio al
mercado exterior, y que al nacionalizarse se orienta hacia el con-
sumo interno, esta transformación tuvo un doble significado: ini-
ciar un proceso de apoyo a la industrialización y utilizar la ac-

ción políticamente para propiciar la unidad nacional en torno a una industria que además de tener una sobresaliente participación económica, se constituiría en adelante, en un símbolo de autodeterminación. De hecho en la actualidad ese simbolismo vincula las preocupaciones socioeconómicas en un contexto más amplio de dignidad soberana, donde la importancia de esta industria es una cuestión de honor para todos los mexicanos.

Consideramos que lo importante para México no es PEMEX en sí mismo, sino su trascendencia en perspectiva para el sistema económico-político nacional. La problemática de nuestro sistema es de tal envergadura, que necesariamente obliga a cuestionar la posición oficial de colocar el petróleo como único eje y motor del desarrollo económico de nuestro país.

La panorámica que presentan los diversos aspectos de la sociedad en lo económico, lo político y social, es demasiado sombrío como para pensar que la Administración del petróleo resolverá por sí misma todos los problemas.

La población mexicana predominantemente joven plantea un reto al Estado en el plazo mediano, cuando esté en condiciones de demandar empleo. Aunado a ello aparecen los desempleados y subempleados. Además, la educación de nuestra población aún se encuentra en un nivel bajo, por lo que al no contar con gente preparada en todos los sectores productivos, se requiere una capacitación se

lectiva de personal, debido al costo en tiempo y dinero. Como no es posible capacitar a toda la población, la mayor parte de la misma queda fuera de una preparación adecuada para participar con elementos valiosos en el mercado de trabajo. Sin embargo, aquellos que no están calificados, de alguna manera se van incorporando a la planta productiva, pero con menor rendimiento en la prestación de sus servicios.

La desigualdad del sistema en general, se puede observar desde una perspectiva más amplia. Es desigual el crecimiento industrial con respecto al agropecuario, a los servicios etc. Así, nos encontramos con zonas en expansión y utilizando tecnología avanzada, en convivencia con zonas con sistemas productivos apenas autosuficientes. Lo anterior se complica con los colaterales problemas de orden político, que se incrementan al agudizarse la inequitativa distribución del ingreso por sectores y regiones.

Son éstos y muchos otros problemas a los que se enfrentó la administración del presidente José López Portillo con dos elementos interdependientes: Petróleo y Planeación.

En esta medida en el presente trabajo se intentó analizar la problemática de la determinación de la política petrolera de nuestro país bajo dos perspectivas complementarias: 1) La problemática inherente a la propia industria en el plano económico y administrativo nacional, y 2) su relación con la situación prevale-

ciente en el mercado mundial de hidrocarburos y con la administración pública.

En el ámbito interno y pese a las críticas que señalan a PEMEX como una de las empresas más ineficientes y costosas, es necesario reconocer que surgió de una situación precaria y con múltiples problemas de orden tecnológico, enfrentándose a un bloqueo exterior de mercados y con un matiz no de empresa con fines de lucro, sino de beneficio social. Esto se observó en su anterior política de precios bajos en el mercado interno, como un apoyo al proceso de industrialización.

Por otra parte, en el aspecto laboral, el compromiso que el Estado contrajo con los trabajadores a raíz de la nacionalización, colocó a éstos en posición de exigir mejoras no sólo salariales y de prestaciones, sino de buscar también colarse al ámbito político. Todo ello lo consiguieron y aunque se les reconoce su meritoria labor, su Sindicato se ha encargado de deteriorar la imagen de la empresa, con una manifiesta corrupción que es necesario erradicar.

En lo referente a la industria petrolera nacional y sus importaciones, es necesario señalar que tiene una carga financiera muy fuerte. Los coeficientes de importación tienden a ampliarse de acuerdo a la rapidez con que se expande la capacidad de producción y a los requerimientos de mantenimiento y reinversión, redu-

ciendo los remanentes que dejan las exportaciones en balanza de pagos. Ello podría ocasionar que se creara un círculo vicioso dentro las finanzas del organismo.

Hoy día, la industria petrolera se constituye como sector de vanguardia en el consumo de bienes de capital con alta tecnología. México, siendo un país subdesarrollado no produce bienes de capital ni en calidad ni en proporción suficiente para satisfacer la demanda interna. La aceleración del programa de inversión de PEMEX, ha acentuado esta situación, pues a pesar que durante 1978 se registró un aumento en las exportaciones petroleras de 1,033 a 1,802 millones de dólares, 74% de incremento con respecto a 1977, el valor del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos aumentó de 1,550 a 2,463 millones de dólares (59% de incremento).

Según el Banco de México, en 1978 las importaciones de PEMEX representaban más del 50% de ese déficit.

Así pues, paradójicamente PEMEX, que constituye la empresa pública más importante del país, la más grande e integrada que existe en territorio nacional, la que mayores divisas obtiene de la exportación y, sobre la que se pensó fincar el crecimiento económico de México, es también la más endeudada y con el más alto coeficiente de importaciones*.

* Según declaraciones del Director de PEMEX, Julio Rodolfo Moctezuma, el endeudamiento externo de la empresa es de 20,000 millones de dólares. UNOMASUNO 19 abril, p. 10.

De otra parte, la política seguida en materia de precios internos de PEMEX, ha constituido uno de los principales problemas que ha afrontado, y un punto para el ataque de los críticos de la política económica gubernamental. Los subsidios al consumo interno de energía ocasionaron una paulatina descapitalización de PEMEX. No obstante, la multiplicación de las reservas, así como de los precios internacionales y el haber conseguido capacidad exportadora, han permitido que se alivie un tanto la situación financiera de la empresa en los últimos años. Por ello es conveniente suspender el subsidio indiscriminado de energía, ya que si se subsidia a los estratos pobres, al tener estos un nivel de consumo muy bajo, el impacto en las finanzas de la empresa no es muy significativo; lo que si es significativo es el exagerado subsidio a la industria, si se toma en cuenta que esta ha mostrado ser incapaz de desarrollar una competitividad a nivel internacional que pague con divisas el costo de dicho subsidio.

Además, la industria nacional ha gozado de otro tipo de estímulos y facilidades que no se han reflejado plenamente en su productividad y sí en el consumo suntuario y el desperdicio de este recurso natural no renovable.

Por lo que toca a la productividad de PEMEX, hay que señalar que es baja si se compara con sus similares en el mundo. De mejorarse la eficiencia productiva de la industria petrolera nacional, se obtendrán mayores ingresos sin necesidad de ampliar la platafor

ma de producción.

Desde el punto de vista administrativo, el somero análisis funcional realizado a la empresa, revela por sí mismo que es mucho lo que se puede hacer para lograr mejores niveles de eficiencia y eficacia institucional. Solo para ejemplificar citaremos dos problemas que reflejan la operatividad empresarial. Es de sobra conocida por la opinión pública la constante corrupción que prevalece en la institución particularmente en lo referente a los líderes sindicales y a la "venta" que se hace de las plazas entre el mercado laboral. Desgraciadamente ha llegado a tener tal poder el Sindicato, que a pesar de que se realizan esfuerzos con muy buenas intenciones, el sistema acaba por nulificarlos y/o mediatizarlos en aras de sus intereses.

Otro notable ejemplo de lo mucho que se puede hacer para lograr el mejoramiento administrativo de PEMEX lo constituye, sin lugar a dudas, lo referente a sus sistemas de información. Los grandes volúmenes de información que se requieren manejar; la descomunal burocracia que caracteriza a la institución, los diversos intereses creados entre una y otra área, provocan que la información para la toma de decisiones no cumpla con los elementos necesarios para llevar a cabo la dirección con el control óptimo de la empresa.

Por otra parte, hay que recordar que a pesar de que existe un órgano que supervisa y controla que los objetivos de tan importante industria no se salgan de los lineamientos marcados en los pla-

nes globales y sectoriales de desarrollo, la magnitud de los recursos manejados y en un momento dado el apoyo político con que cuenta el Director General hacen hasta cierto punto inútil la existencia de este órgano.

Por último, se puede mencionar la constante duplicidad de funciones que existe en la empresa, (aunque no es privativo de ésta), provoca un derroche de recursos administrativos, que repercuten des favorablemente en los niveles de eficiencia y eficacia de la institución.

Por lo que respecta a la función que desempeña la institución en el ámbito de la Administración Pública Federal, y sus efectos ha cia el sistema económico político nacional, la problemática se pre senta bajo una perspectiva mucho más compleja.

En primer lugar se parte del supuesto de la oportunidad que se le presenta al Estado de asumir con mayor firmeza la responsabilidad del desarrollo económico y social del país, en virtud de contar con nuevos recursos financieros y de la implementación de un sistema de planeación un tanto idealizado por la tendencia política.

En cuanto al sistema de planeación, dentro de éste se encuentran sus propias limitantes, pues basta recordar que la economía nacional no está centralmente dirigida como en los países de econo mía planificada. El régimen constitucional mexicano respeta la

propiedad privada y los derechos individuales, en consecuencia la planeación estatal es indicativa. Es decir, no puede obligar a na die a actuar de acuerdo a lineamientos establecidos por el Estado, si estos afectan los intereses económicos de los particulares. Aunque es obligatoria para el Estado, es indicativa, vo luntaria y concertada en el caso de los sectores social y privado. A pesar de que se cuenta con instrumentos y medidas que contribuyen a que aumente la influencia del Sector Público en el proceso de de sarrollo, tales como estímulos, créditos, incentivos, etc, subsis- te un margen de incertidumbre que queda fuera de las posibilidades de control del Estado, ya que no puede manejar todas las variables macroeconómicas.

Como antes dijimos, claramente se planteó en el Plan Global de Desarrollo, que la base sobre la cual se sustentaría el desarro- llo económico del país en los próximos años, serían los excedentes derivados de la producción y exportación de hidrocarburos. El "boom" petrolero (se dice oficialmente) representa para el Estado Mexicano la oportunidad, única en su historia, de atacar los gra- ves problemas que aquejan a nuestra economía, contando con recur- sos propios para hacerlo. Indudablemente que los excedentes han venido a aumentar la capacidad financiera del Estado o, dicho de otro modo, han aliviado su crónica insuficiencia de recursos fi- nancieros. Pero ello no significa que el petróleo resolvera por sí mismo los desequilibrios económicos y sociales de nuestro país. Si limitamos nuestra apreciación a la instancia económica,

las posibilidades de explotación, transformación, inducción y asociación que a partir del petróleo se pueden lograr, permiten trazar una sólida estrategia de energéticos, actuar con una demanda asegurada de bienes de capital y, consecuentemente facilitar al Estado la planeación de la industria, en sus asociaciones con el transporte y los asentamientos humanos.

Como antes mencionamos, el problema radica en la propia solución del planteamiento.

La cuestión medular que pretendió resolver el petróleo fué la del sector externo de la economía, puesto que comenzaba a estrangularse nuestro comercio exterior, crecía desmesuradamente nuestra deuda pública (aún sucede), se acentuaban las presiones sobre balanza de pagos y se requería de financiamiento para sacar al país de la fuerte recesión en la que se encontraba. En primer lugar, restableció la solvencia en el país al aumentar sus reservas petrolíferas e incrementar su capacidad de pago. En segundo lugar, la política petrolera del Gobierno brindó la oportunidad para que el propio Estado se allegara de recursos financieros para hacer frente a la crisis económica e implementar importantes proyectos que coadyuvarían a mitigar el desequilibrio social (Coplamar, SAM, Productos Básicos, entre otros). En este punto es necesario dejar claro que no se admite que el petróleo sea un arma definitiva para llevar a un más equitativo grado de desarrollo económico y social, y menos aún un arma absoluta como proclaman los

simplificadores que profetizaban que ya se tenía la palanca de desarrollo que sacaría al país del atolladero en que se encontraba. Tomando en consideración al aspecto interno de la economía, el sostenimiento de una política petrolera que sea la base de la política económica, tiene el riesgo de petrolizar a la economía deformándola aún más y acarreando graves perjuicios a amplios sectores de la población. El gobierno implícitamente ha aceptado éste riesgo, debido a la coyuntura por la que atravesó el país. Si PEMEX produce más y más petróleo, y exporta parte importante de las extracciones, ello corresponde a las necesidades de la política financiera del país; aunque cabe aclarar que la petrolización no tiene lugar debido a una decisión unilateral y autónoma de la empresa, sino por la avidez de una economía deseosa de energéticos y dólares. En este sentido, la trayectoria que ha seguido la explotación de nuestros hidrocarburos durante los últimos años, se debe interpretar como el producto de una decisión del aparato estatal en su conjunto, decisión que comparte cierta responsabilidad el propio director de PEMEX. No obstante, existe un espacio para el manejo relativamente independiente de la institución y para la aplicación de un modelo personal de gestión entre los lineamientos programáticos generales de la Administración Pública, y la instrumentación operativa de los mismos en la institución.

Por otra parte, hay que reconocer que la decisión gubernamental tuvo una base lógica de sustentación, puesto que si la política pe

trolera hubiera limitado la extracción y producción de petróleo a los niveles estrictos para satisfacer solamente la demanda interna, restringiéndose el monto del ahorro al que se generaría sin el petróleo, nuestro país habría confrontado serias dificultades en el logro de los objetivos planteados por el gobierno, que vería reducida su capacidad de acción por el mayor endeudamiento externo, y además de que la transmisión total del ciclo recesivo de la economía internacional a nuestro país hubiera sido inevitable; se habría perdido la posibilidad de atacar el gravísimo problema del desempleo, el crecimiento hubiera sido sustancialmente menor al observado en la estrategia actual y difícilmente se habría sostenido, debido al inevitable ensanchamiento de la brecha externa, y la distribución del ingreso habría empeorado al restringirse la generación de empleos.

Por otra parte, si partimos de la consideración de que la petrolización es un riesgo inherente a la política económica, fundamentada a su vez en la política petrolera del gobierno actual, consideramos necesario establecer algunos indicadores para evaluar el grado en que éste síntoma se manifiesta ya en nuestra economía.

Uno de los principales indicadores del proceso de petrolización de la economía lo constituye el gasto público.

Si actualmente por ejemplo, se observa un grave cuello de botella en el sector comunicaciones y transportes, ello descansa en

gran medida en el aumento desproporcionado en el gasto destinado al sector petrolero, es decir, la desviación de recursos de uno a otro sector.

Mientras que la participación en el total del gasto público en transportes para 1971 era de 12%, en 1979 solo significó el 6.5%. En cambio el gasto de PEMEX en el total se incrementó de 10.7% en el período 71 - 73, a 16.3% en 1974-1976 y llegando a representar el 24.3% en 1977-1979. (1)

Resulta clara la tendencia del Presupuesto de Egresos de la Federación hacia el sector petrolero, que se viene incrementando ha ce algunos años.

Este proceso tiene su respuesta en el arranque del proyecto petrolero, que implica una fuerte canalización de los recursos financieros para el aumento de la capacidad de producción. Aún cuando la plataforma de producción implicará requerimientos considerables para su mantenimiento, en el corto y mediano plazo la madura ción del proyecto petrolero significará una liberación de recursos susceptibles de destinar a otros sectores de la economía. Por esta razón, este indicador de la petrolización adquiere un carácter eminentemente temporal. En la medida en que no respondan a satisfacción los diversos sectores de la economía y se haga necesario

(1) Ruíz Durán, Clemente. La petrolización en México. Revista Ne xos No. 15, México, D. F. Enero 1981, pp. 15.

el mantenimiento de la inversión en el sector petrolero, se acentuará la petrolización del país. Hasta el momento parece que los diferentes sectores no han respondido como se esperaba. Sobre todo los sectores de exportación.

El efecto que tienen, dentro de los ingresos públicos, los propios ingresos petroleros resulta benéfico, pues significa una posibilidad de mitigar los déficits gubernamentales.

Desde 1977 a 1979, del incremento de los ingresos totales del sector público, el 28.7% provenía de PEMEX ⁽²⁾. Sin embargo, puede darse el caso de que la dependencia de los importantes proyectos de desarrollo implementados por el gobierno hacia estos ingresos, provoquen que a causa de una baja en los precios del petróleo y consecuentemente una baja en los ingresos, se recurra nuevamente a fuentes de financiamiento externo, estrangulando este sector al incrementarse el endeudamiento externo y continuar en el círculo vicioso que tanto afecta a nuestra economía. Recientemente se tuvo oportunidad de apreciar este fenómeno al descender los precios internacionales del petróleo, con sus consecuentes efectos en las asignaciones presupuestales. Por lo tanto, es necesario que se adecuen otros medios diferentes para que el sector público se allegue de los ingresos públicos que requiera para el financiamiento de sus proyectos de operación e inversión.

(2) Ibid. p. 16.

Hacia el interior del propio proceso productivo, la influencia del sector petrolero y petroquímico se manifiesta a través de 3 indicadores fundamentales.

En primer lugar consideramos la creciente proporción que guarda la participación del sector petrolero y petroquímico en el incremento del PIB, que sufre una variación del 3.3% en el período 1971-1973 hasta 13.8% en 1974-1976, descendiendo a 11.5% durante 1977-1979.

En segundo lugar, indudablemente que esta creciente participación de ambos sectores (petrolero y petroquímico) en la expansión de la producción, conlleva efectos multiplicadores sobre toda la economía, en particular sobre industrias tales como la del hierro, el acero, maquinaria y equipo no eléctrico. Sin embargo, hay que señalar que el desarrollo del proyecto petrolero fue precipitado, no obedeció a una estrategia planificadora que contemplara la expansión oportuna de las ramas industriales abastecedoras. La prisa provocó fugas en los efectos multiplicadores y aumentó el coeficiente de importación, en virtud de que los insumos fundamentales hubo que traerlos del exterior, y esta situación repercute directamente en la balanza comercial en forma negativa.

Por último, hay que hacer mención a la transferencia de recursos de la industria petrolera a toda la economía a través de la relación de precios existente entre ambas. Esta relación se ha man-

tenido favorable a la economía, lo cual en alguna forma ha inducido la realización de algunos proyectos industriales, con el inconveniente de propiciar también consumismo y despilfarro de energéticos.

Como ya se ha mencionado, el petróleo constituyó el instrumento que permitió superar en forma temporal la continua limitante externa del desarrollo de México.

En relación a este punto, especial importancia adquiere la problemática de la balanza comercial. En este sentido, la política petrolera tiene efectos en dos ámbitos. Por un lado, tiene el impacto directo sobre la balanza comercial y por otro sufre efectos sobre la disponibilidad de divisas del país, y más específicamente del Sector Público.

En primer lugar, el efecto que han tenido las exportaciones petroleras en la balanza comercial se debe a dos factores: al creciente volumen de exportación de crudo* y el continuo crecimiento en los precios internacionales del petróleo hasta mediados de 1981. La combinación de ambos efectos permitió que los ingresos pasasen a 7 mil millones de pesos en 1976 a casi 240 mil millones en 1980. (2)

* En 1974 era sólo de 16,000 barriles diarios mientras que el promedio para 1980 fué de 827,750 barriles diarios. Díaz Serrano Jorge. Informe de PEMEX de 1980, Excelsior México 19 de Marzo, 1981. p. 3.

(2) Ibid. p. 2

En segundo lugar, hay que hacer notar que, frente a esta alza en las exportaciones petroleras, se registra una baja en términos absolutos de las exportaciones no petroleras, tendencia que tiene su explicación entre otros factores en la recesión internacional, un mayor proteccionismo por parte de los principales socios comerciales de México, pérdida en la competitividad de los productos mexicanos, y una mayor absorción por parte del mercado interno. El incremento de los precios del petróleo y el descenso en las exportaciones no petroleras han dado como resultado una mayor participación del petróleo en los ingresos por exportación, pasando de 23% en 1977, a casi 70% en 1980. A pesar de que en sentido amplio podría considerarse este porcentaje como un indicador de la petrolización del país, el peligro sólo existe en el caso de que a mediano plazo estas tendencias se mantengan y se vuelva México un país monoexportador, con todas las consecuencias inconvenientes que esto implica.

Las exportaciones de manufacturas, productos agropecuarios y la de servicios constituyen la única fuente alternativa saludable para aliviar la presión sobre el sector petrolero en el ingreso de divisas al país. A pesar de que el déficit comercial externo obedece tanto a la disminución de las exportaciones como al aumento de las importaciones, este último factor ha sido más importante. Esta es una característica típica de una economía petrolizada, que al ampliar su capacidad de compra propicia el despilfa-

ro, el consumo suntuario y la ineficiencia en el aparato productivo interno.

De acuerdo a esa lógica es necesario que se apliquen controles selectivos a las importaciones con el objeto de disminuirlas. Además, esta medida no pone necesariamente en peligro el crecimiento de la economía, es decir, no implica recesión, si se maneja selectivamente.

La fuerte dependencia externa del país establece una relación ineludible entre crecimiento de la economía y crecimiento de las importaciones, sin embargo, con la bonanza petrolera esta proporción ha ido incrementándose del lado de las importaciones, provocando fuertes presiones en la balanza comercial, por lo que deben apresurarse las medidas para contrarrestar esta tendencia.

Por último, es necesario hacer mención que la situación del mercado petrolero internacional constituirá siempre una variable a considerar, que afecta sustancialmente a la política petrolera en particular y, consecuentemente, a la política económica en general. Por esta razón, es menester que la planeación dentro de estos dos ámbitos considere las posibles variaciones en el mercado internacional, de tal forma que la afectación a los planes y programas internos sea mínima. Se deben tomar en cuenta las políticas seguidas en esta materia, tanto de las empresas transnacionales que monopolizan la comercialización y transporte de la indus

tria, como la política seguida por los grandes países consumidores fundamentalmente.

Nuestro país, pese a contar con un recurso estratégico no escapará a las presiones externas, producto precisamente del valor del petróleo para la sociedad actual. Esta situación fundamenta la apreciación respecto a que México debe mantener una posición de respeto a la OPEP, ya que ello fortalecería las relaciones solidarias entre ambos; así como las relaciones con los países en desarrollo que están luchando por la revaloración de sus materias primas en el desigual mercado internacional; y por último sus relaciones con aquellos países que, careciendo de este preciado recurso y de los medios financieros para pagarlo, sufren las consecuencias de esta agobiante situación en sus propias economías.

RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que se plantean a continuación se basan en la investigación realizada, y tienen como objetivo delinear una adecuada administración petrolera bajo dos perspectivas: en el contexto de la institución encargada de su manejo, y de la Administración Pública Federal en el ámbito de la política económica gubernamental.

Desde una perspectiva institucional, es decir, por lo que se refiere al organismo descentralizado, se deben analizar los aspec-

tos económicos, administrativos y laborales.

Por lo que se refiere al aspecto económico:

1) Importaciones. En virtud de que este sector es un gran importador y de que la política de los países consumidores ha provocado el desarrollo de la tecnología petrolera, esto ha traído como consecuencia un mayor rendimiento por barril y por ende un descenso en los precios, por lo que se sugiere reducir el nivel de inversión en el sector lo que acarreará consecuentes repercusiones en las importaciones, ritmo de explotación y relajamiento de presiones sobre la balanza comercial.

2) Producción y Exportación. Se propone mantener y en la medida de lo posible, reducir los niveles de producción y exportación de petróleo y gas, procurando un mejor aprovechamiento y racionalización interna de ambos productos y un mayor rendimiento por barril.

3) Endeudamiento. Es necesario que se reduzca progresivamente el nivel de endeudamiento de la empresa, y que el financiamiento lo obtenga preferentemente a través de la captación de recursos internos.

4) Precios Internos. Con el objeto de mejorar el aspecto financiero de la institución, se sugiere un paulatino y constante ajuste de precios, con particular énfasis en los sectores más favorecidos, como la industria y el consumo suntuario, que en la actualidad cuentan con grandes subsidios.

5) Administración. En materia de racionalización administrativa son numerosas (y necesarias) las medidas que se pueden tomar para hacer más eficiente y productiva a la institución. Es necesario, en primer lugar, realizar una política administrativa energética y disciplinada, que acabe de una vez por todas con la corrupción que impera tanto en los niveles directivos y gerenciales como en los sindicales. Para esto se sugiere la realización continua de auditorías administrativas y financieras externas, por parte de la Secretaría de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Patrimonio y Fomento Industrial, u otros despachos especializados de consultorías externas, para lo cual se requiere mayor rigor en la aplicación de la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Asimismo es necesario que exista una mayor difusión de la información de la institución con el propósito de hacer partícipe a la ciudadanía del manejo de los recursos humanos, financieros y materiales.

Por último se propone fortalecer las unidades internas responsables del mejoramiento administrativo, para que se evite el crecimiento burocrático indiscriminado, la constante duplicidad funcional y lo que es más importante todavía establecer una adecuada planeación, coordinación y regulación del funcionamiento institucional en el marco de los objetivos sectoriales y globales del sector público. En términos generales es imprescindible eliminar la sobreprotección recibida por la entidad y sus trabajadores.

Bajo el contexto de la Administración Pública Federal, una adecuada administración del petróleo deberá:

1) Adecuar la política petrolera a los objetivos sectoriales de una más general política energética, en coordinación con las distintas entidades que componen el Sector, como la Comisión Federal de Electricidad, Uranio de México, Instituto Nacional de Investigación Nuclear, en concordancia con los objetivos globales del gobierno plasmado en sus planes y programas (PGS. PNDI, PNE, etc.).

2) En cuanto al destino de los recursos generados por la bonanza petrolera, es menester que éstos sean canalizados a sectores que puedan ofrecer, a mediano plazo, un eficaz apoyo sustitutivo a los recursos provenientes del sector petrolero; en primer lugar hacia el sector agropecuario, ya que es indispensable alcanzar la autosuficiencia alimentaria y no comprometer la seguridad nacional, además de que se beneficia a la mayor parte de la población. Como alternativas viables deben analizarse los sectores petroquímicos, manufacturero, turismo y servicios. El fortalecimiento de éstos sectores revertiría el proceso de petrolización que se ha estado observando en el país.

3) Ya que el petróleo constituye un recurso natural no renovable, perteneciente a la Nación y por ende al pueblo de México, es de la mayor responsabilidad gubernamental hacer partícipes de esta riqueza a los sectores sociales menos favorecidos a través de progra-

mas de alimentación, vivienda, educación, etc.

4) En todo caso, cualquiera que sea la política de administración petrolera que adopte el Gobierno, debe tener en cuenta en todo momento cuales son las fluctuaciones y tendencias del mercado mundial, procurando evitar al máximo que afecten en forma desfavorable la planeación y programación de la política de gasto público.

5) México, como importante productor y exportador de petróleo, debe procurar mantener una relación de recia solidaridad con los demás países exportadores, sin sustraerse de los objetivos nacionales, con el objeto de contrarrestar los efectos desfavorables que se han observado en los últimos tiempos, a través de políticas solidarias de producción y exportación de petróleo.

6) Por último es necesario que en el contexto de nuestras relaciones comerciales internacionales, se incorpore la verdadera dimensión del petróleo, de modo que éste se traduzca realmente en desarrollo, estableciendo relaciones más equitativas dentro del comercio internacional que realiza nuestro país.

Todos estos elementos se consideran fundamentales para conformar una adecuada y racional administración de la política petrolera en México.

Así pues, es necesario que el Estado mexicano, aprovechando los muchos medios de difusión a su alcance, y sobre todo aplicando el mismo criterio, haga que se popularice la verdadera dimensión de la noción de bonanza petrolera y, antes de que empecemos a aminorar esfuerzos en los varios sectores de la Administración Pública y de la economía nacional que se hallan en problemas, es menester que cada uno de los mexicanos, en el ámbito de nuestra responsabilidad y competencia, entendamos que el verdadero reto no está en el ramo petrolero sino en los muchos campos en los que México presenta un terrible atraso; tales como el campo, sector social básico de subsistencia; la educación, donde es alarmante la baja calidad académica de su sistema educativo; la corrupción, que en mayor o menor grado contamina todos los niveles y áreas de nuestra sociedad; la baja productividad y calidad de nuestra producción en varios sectores; la injerencia y el burocratismo que a diario agreden a nuestras grandes masas, etc. He ahí el verdadero reto para México. El petróleo puede hacernos olvidar las verdaderas tareas y distraer a nuestros gobernantes, a la opinión pública nacional y a nuestra conciencia, de las crudas y dolorosas realidades que empañan el progreso de la comunidad y comprometen su destino.

C U A D R O S

CUADRO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE PETROLEOS MEXICANOS

OBSERVACIONES

FECHA DECRETO
PRESIDENCIAL

1913-12-Feb.

DEPTO. DEL PETROLEO DE FF.CC.
N. DE MEXICO

EXPLORACION Y EXPLOTACION
DE RESERVAS EN TERRENOS DE
FF.CC.N. Y ZONAS FED.

1925-31-Dic.

CONTROL DE ADMON. DEL PETRO-
LEO NACIONAL

EXPLORACION Y EXPLOTACION
DE RESERVAS; COMPRA-VENTA
DE PRODUCTOS PETROLEROS

1934-25-Ene.

PETROLEOS DE MEXICO, S. A.

EXPLOR. Y EXPLOT. DE RESER-
VAS; REGULACION DEL MERCADO;
FOMENTO INVER. NALES.
EN INDUSTRIA PETROLERA.

1937-30-Ene.

ADMINISTRACION GRAL. DEL PE-
TROLEO NACIONAL

1938-18-Mar.

EXPROPIACION DE LOS BIENES DE 17 CIAS. PETROLERAS
EXTRANJERAS Y SUS SUBSIDIARIAS

1938-19-Mar.

CONSEJO ADMINISTRATIVO
DEL PETROLEO

ADMON. BIENES CIAS. EXPRO-
PIADAS FORMULACION PROYEC.
INT. IND. NACIONALIZADA
VENTA DE PETROLEO Y PRODUC-
TOS AL EXTERIOR

1938-31-Mar.

EXPORTADORA NACIONAL DEL
PETROLEO

1938-7-Jun.

PETROLEOS MEXICANOS

ADMON. DE LA INDUSTRIA PE-
TROLERA NACIONAL

1938-7-Jun.

DISTRIBUIDORA DE PETROLEOS
MEXICANOS

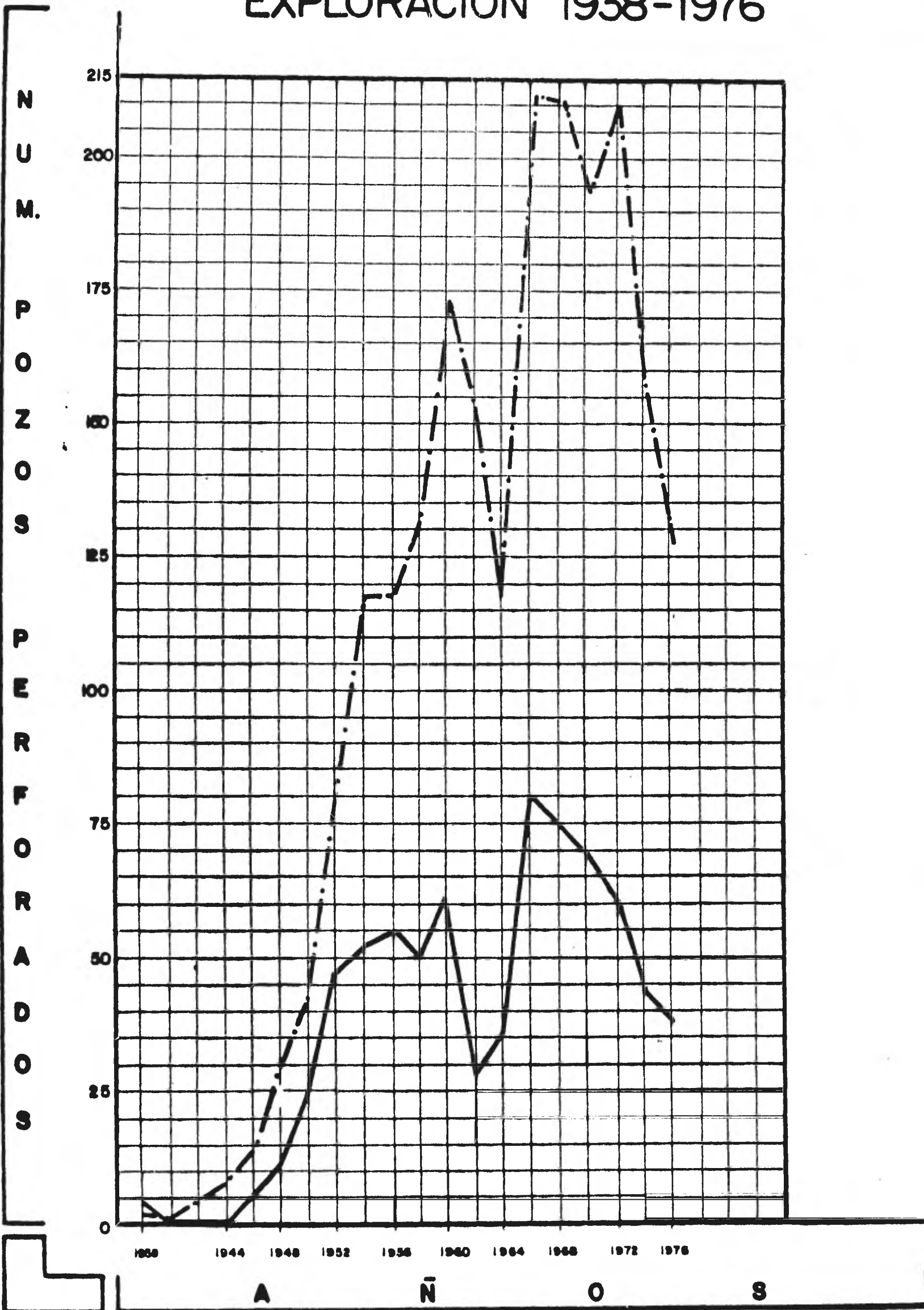
DISTRIBUCION Y VENTA DEL
PETROLEO Y DERIVADOS.

1940-8-Ago.

PETROLEOS MEXICANOS

UNIFICACION TOTAL DE LA IN-
DUSTRIA PETROLERA NACIONAL.

POZOS TERMINADOS EXPLORACION 1938-1976

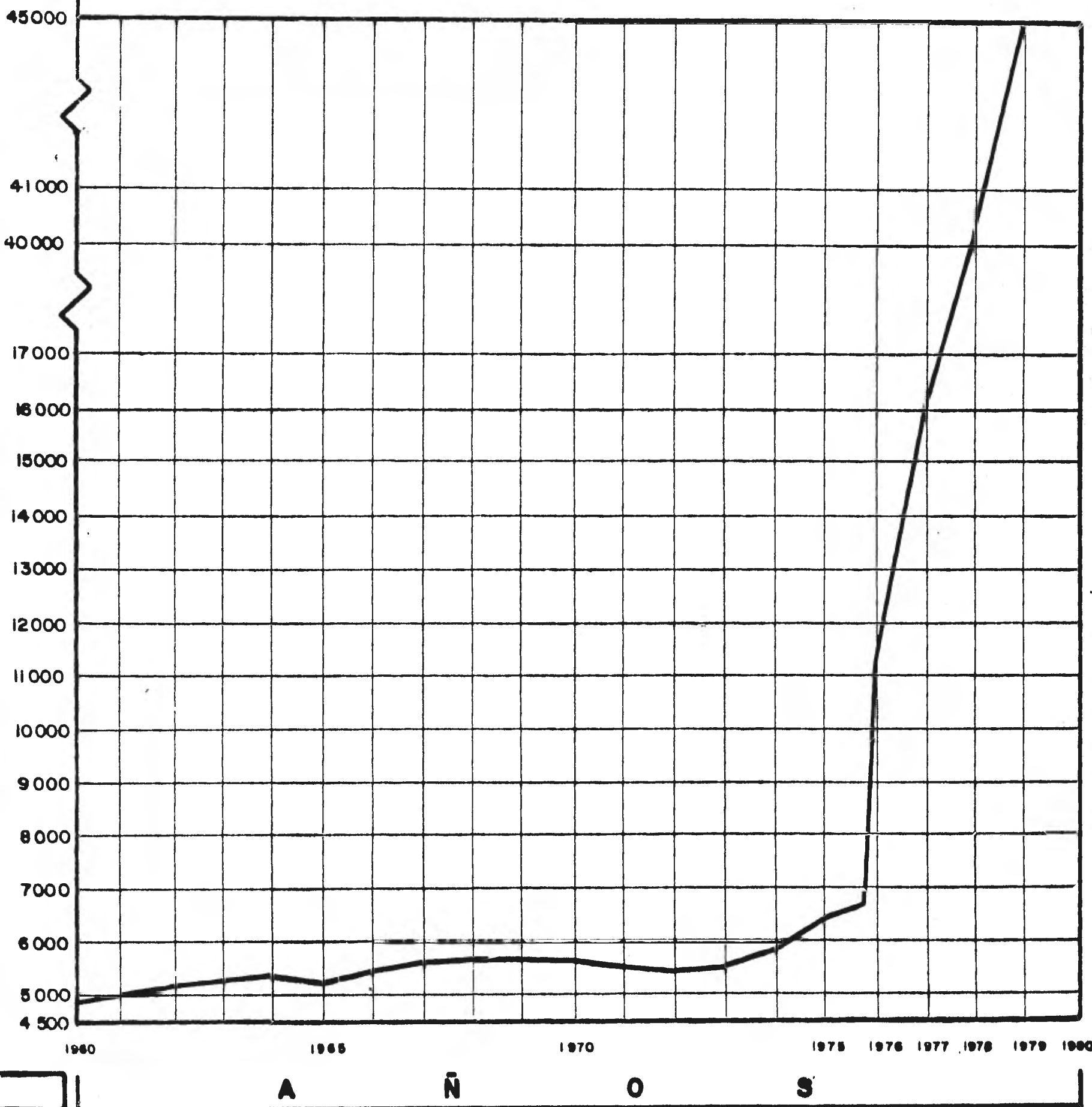


SIMBOLOGIA.

— POZOS PRODUCTIVOS TERMINADOS (INCLUYE PEMEX Y CONTRATISTAS)

CUADRO IV

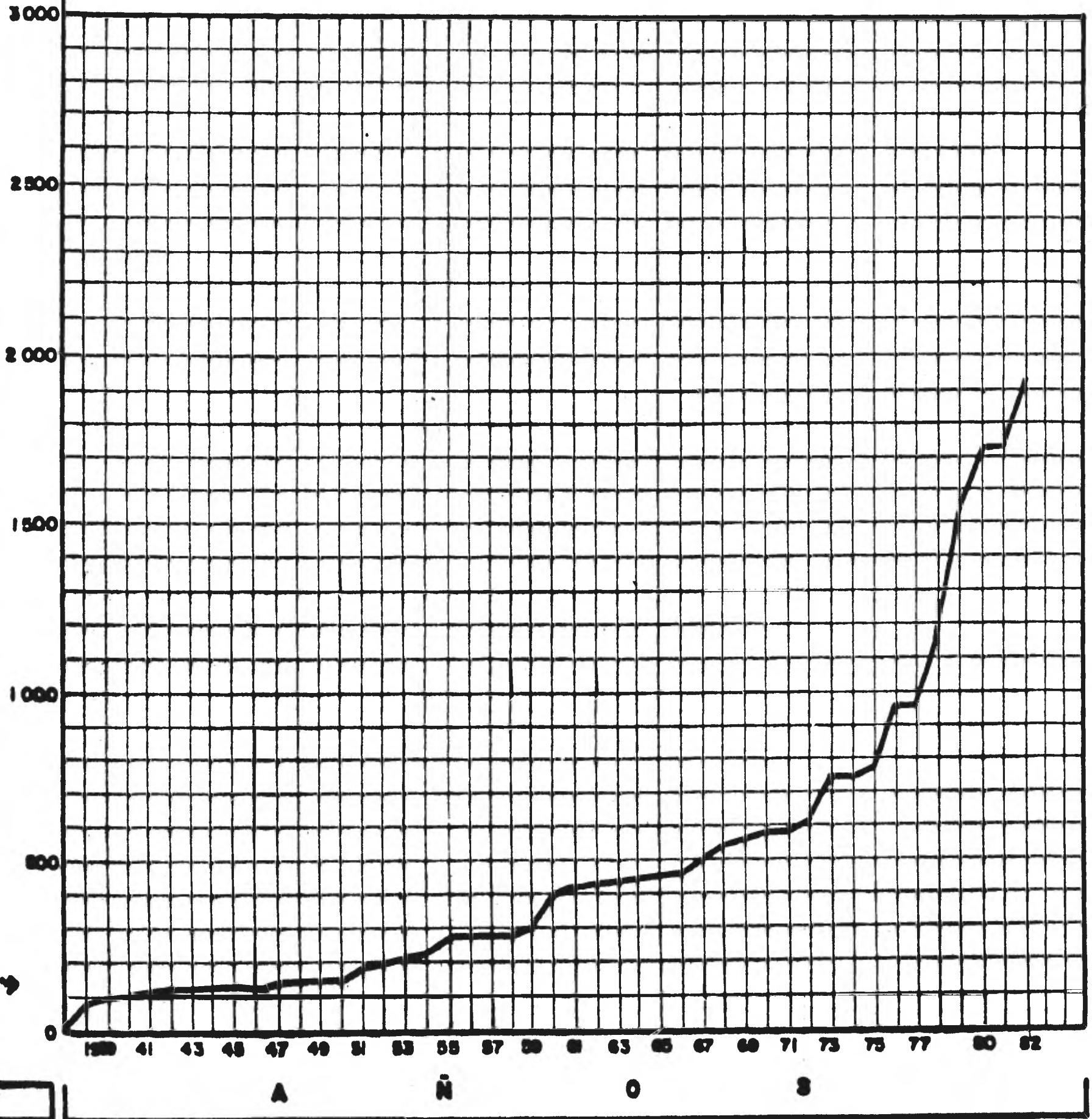
RESERVAS PROBADAS DE HIDROCARBUROS



LOGIA :

CUADRO V

CAPACIDAD DE REFINACION CAPACIDAD NOMINAL DE DESTILACION PRIMARIA 1938-1982



CUADRO VI

IMPUESTOS FEDERALES PAGADOS POR PEMEX

1938 - 1978

MILLONES DE PESOS

AÑOS	\$	FEDERALES %	AÑOS	\$	FEDERALES %
		POR PERIODO			POR PERIODO

ANTONIO CORTES HERRERA

1938	41	21.46
1939	63	33.00
1940	<u>87</u>	<u>45.54</u>
	191	100

ANTONIO J. BERMUDEZ

1947	181	4.20
1948	231	5.36
1949	230	5.35
1950	293	6.70
1951	312	7.25
1952	327	7.58
1953	339	7.90
1954	399	9.25
1955	459	10.66
1956	493	11.43
1957	540	12.54
1958	<u>508</u>	<u>11.80</u>
	4312	100

EFRAIN BUENROSTRO

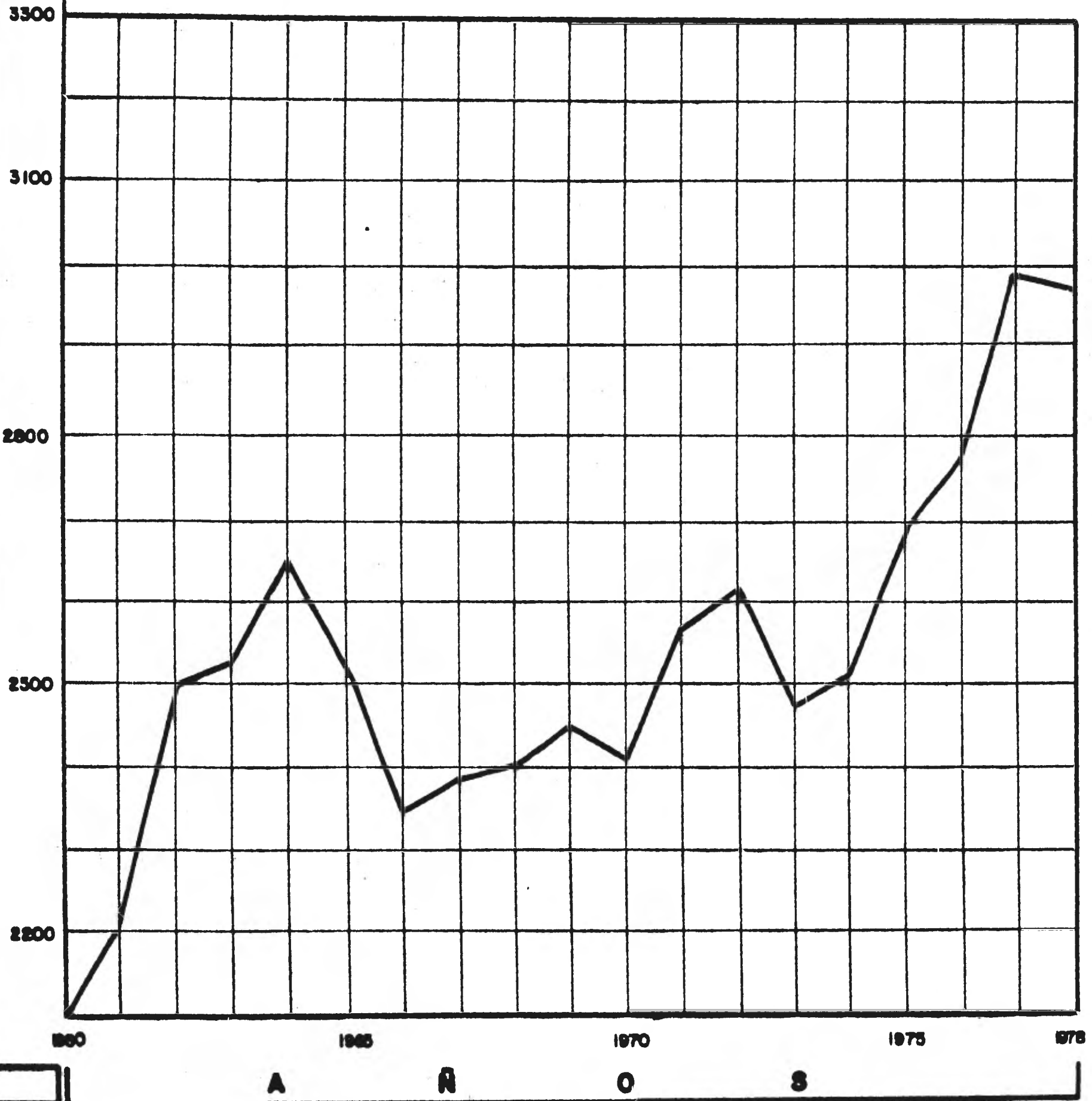
1941	76	13.03
1942	76	13.03
1943	93	15.95
1944	92	15.79
1945	109	18.70
1946	<u>137</u>	<u>23.50</u>
	583	100

PASCUAL GUTIERREZ ROLDAN

1959	576	12.24
1960	694	14.74
1961	778	16.53
1962	840	17.84
1963	864	18.36
1964	<u>955</u>	<u>20.29</u>
	4707	100

CUADRO VIII

PROFUNDIDAD MEDIA DE POZOS PERFORADOS



CUADRO IX

PETROLEOS MEXICANOS

RESUMEN DEL PROGRAMA DE INVERSIONES 1977-1982

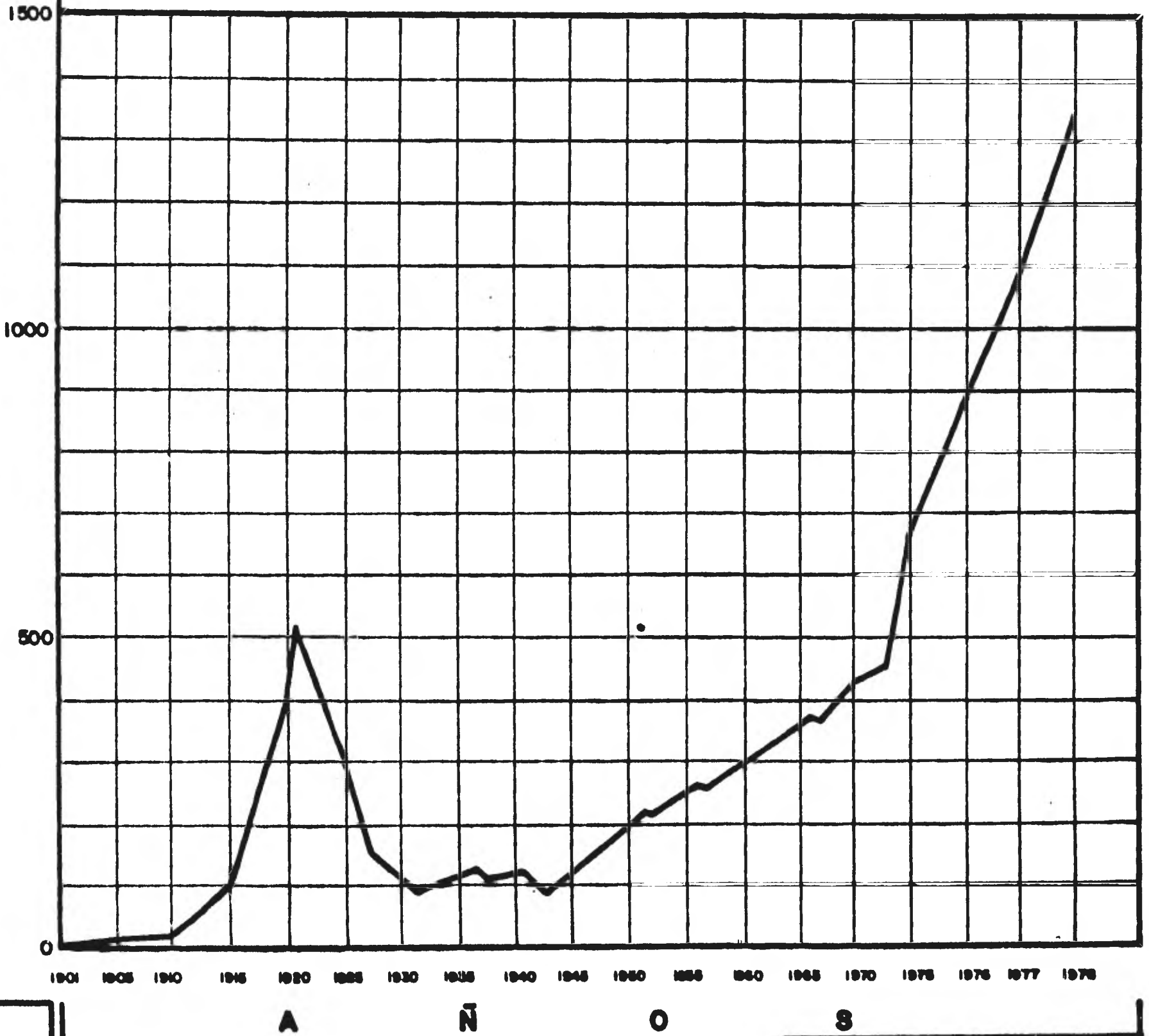
MILLONES DE PESOS

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1977-1982
INVERSION TOTAL	39710.6	87124.3	58974.1	49580.4	47033.3	50763.6	333186.3
EXPLORACION	81.7	115.1	111.3	122.8	135.0	149.1	715.0
EXPLORACION	14045.8	28005.8	24824.6	25092.1	26192.3	28443.3	146603.9
REFINACION	8184.1	14722.6	6832.4	6031.6	4792.8	6026.9	46590.4
PETROQUIMICA	9079.2	15228.9	12342.5	5870.8	3412.9	3195.9	49130.2
TRANSPORTE	5990.4	24865.3	11253.8	8046.2	6997.1	6372.4	63525.2
SOCIALES Y ADMIVAS.	656.9	1638.4	874.4	943.0	992.4	1053.7	6158.8
EST. EXPLORATORIOS	1672.5	2548.2	2735.1	3473.9	4510.8	5522.3	20462.8

PEMEX

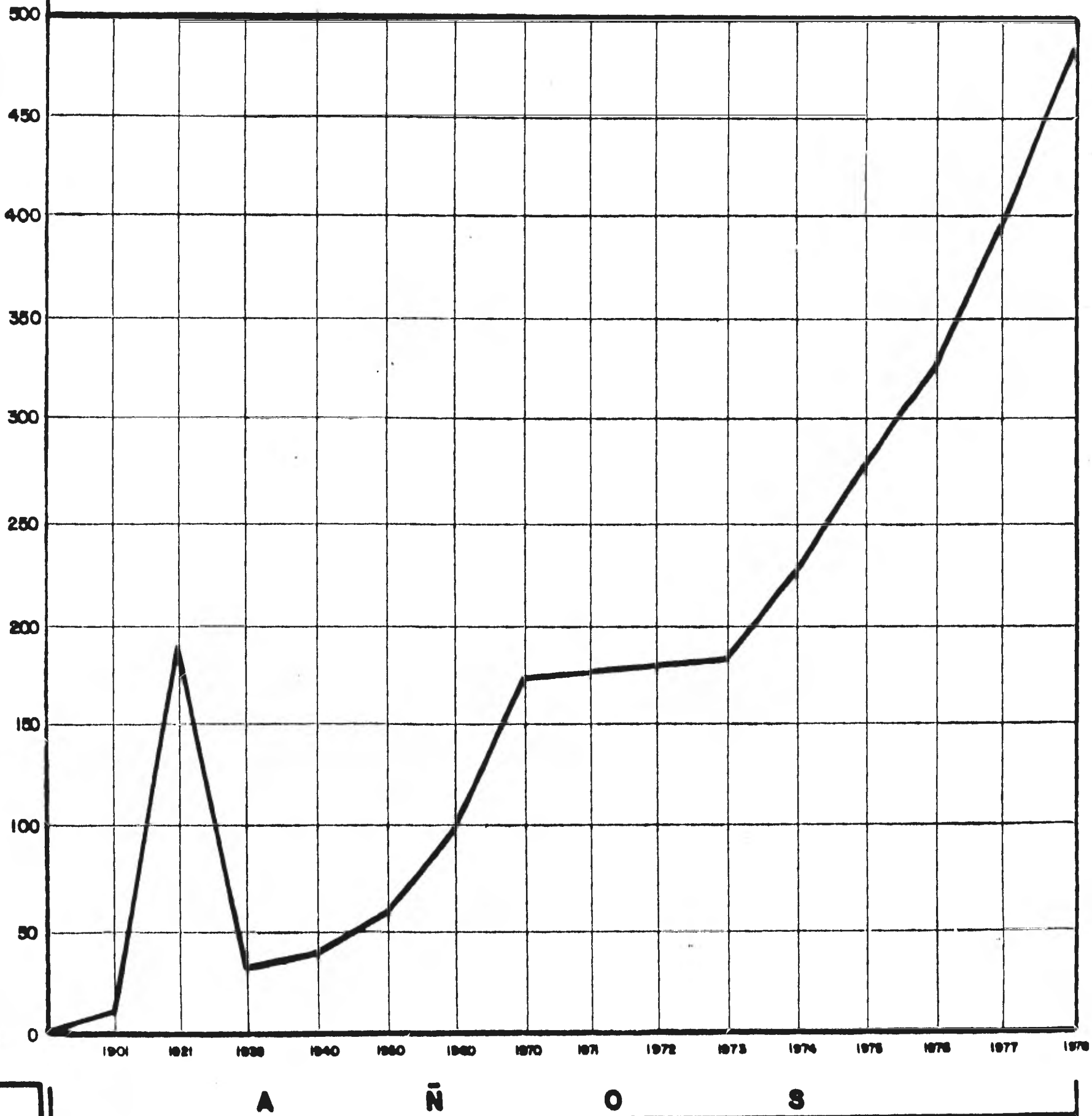
HISTORIA DE PRODUCCION DE ACEITE EN LA REPUBLICA MEXICANA

INCLUYE LIQUIDOS DE GAS



CUADRO XI

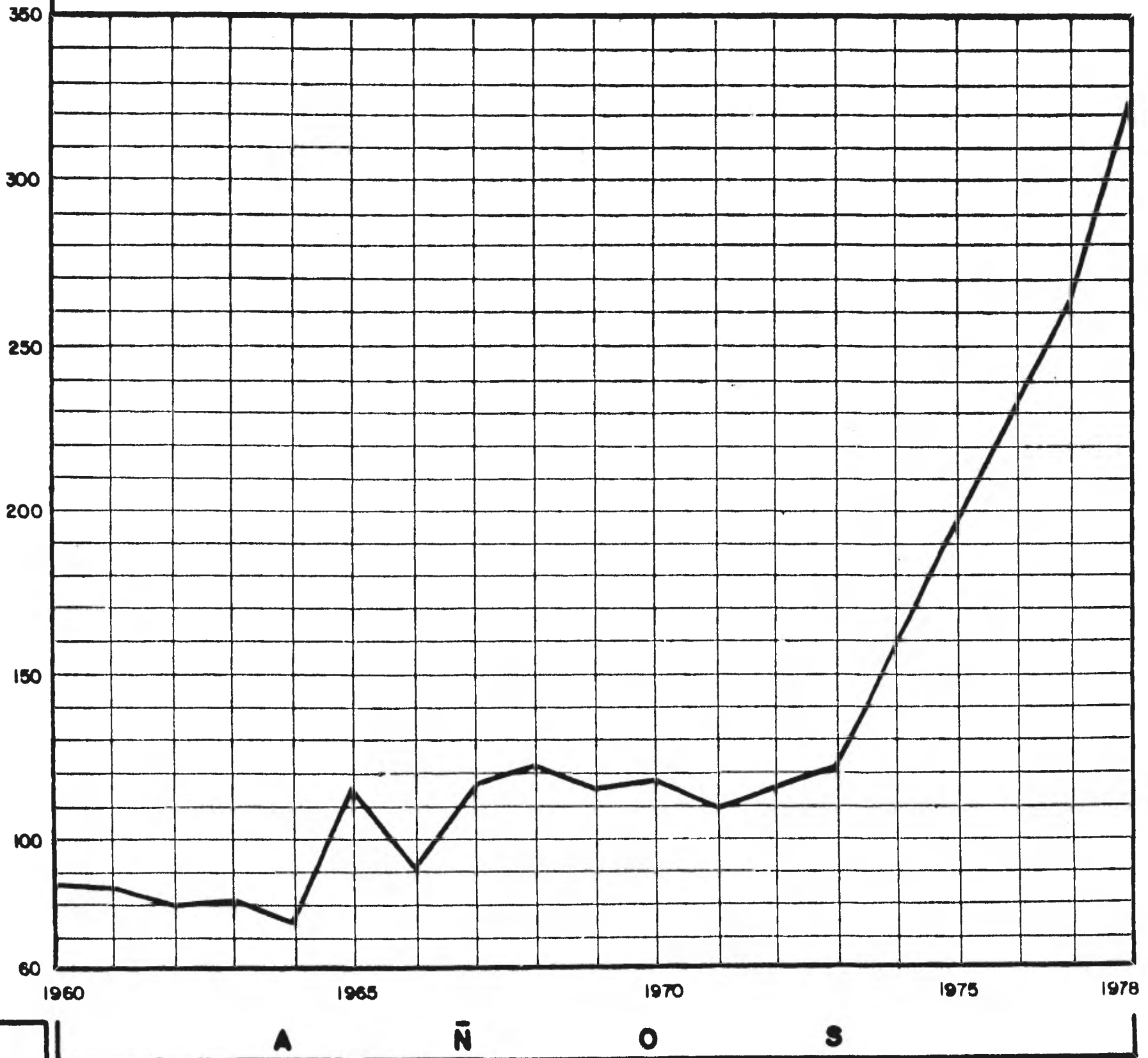
PRODUCCION DE PETROLEO CRUDO



CUADRO XII

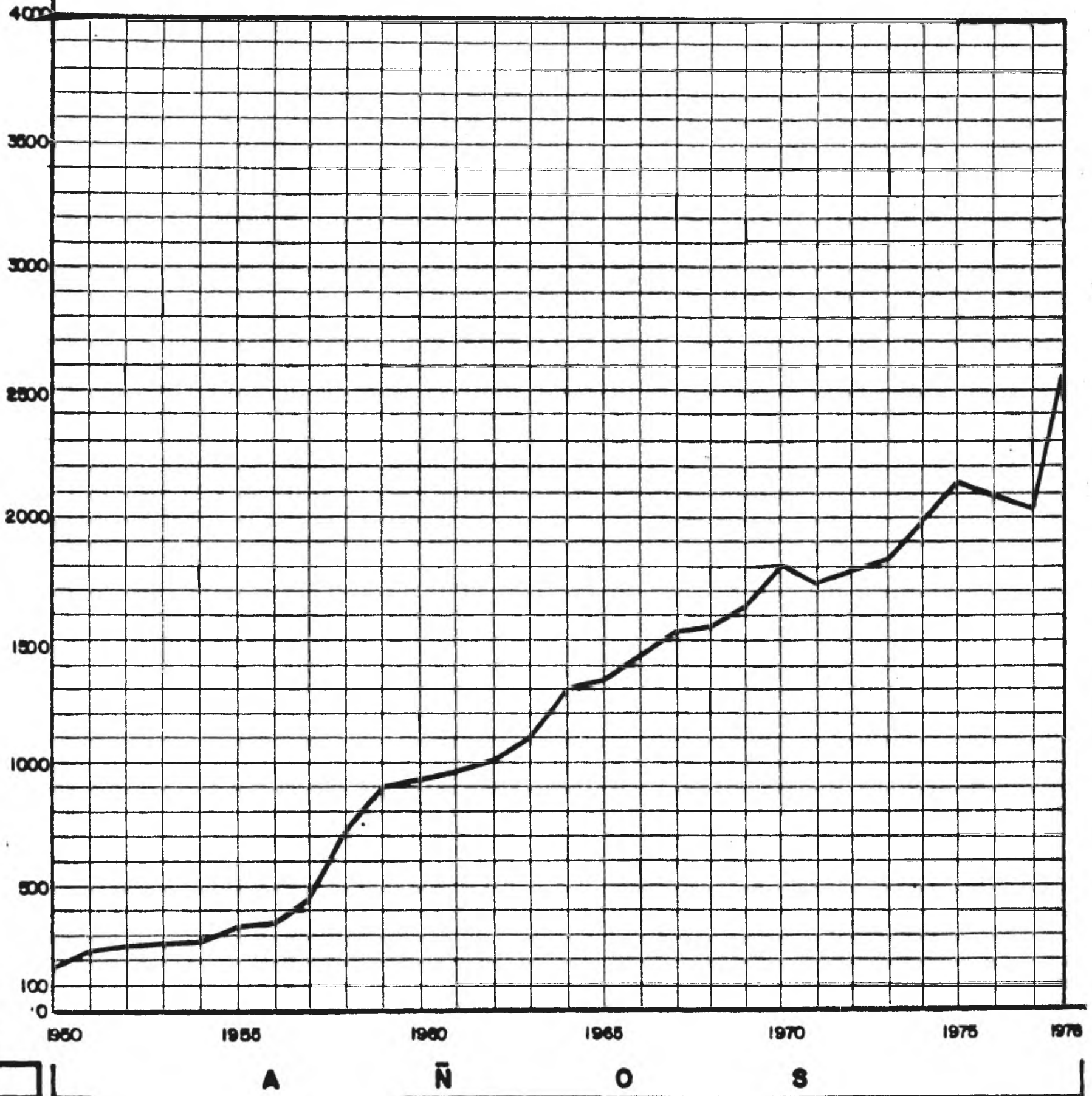
PRODUCCION DE CRUDO POR POZO (BLS / D / POZO)

PROMEDIO DIARIO ANUAL



CUADRO XIII

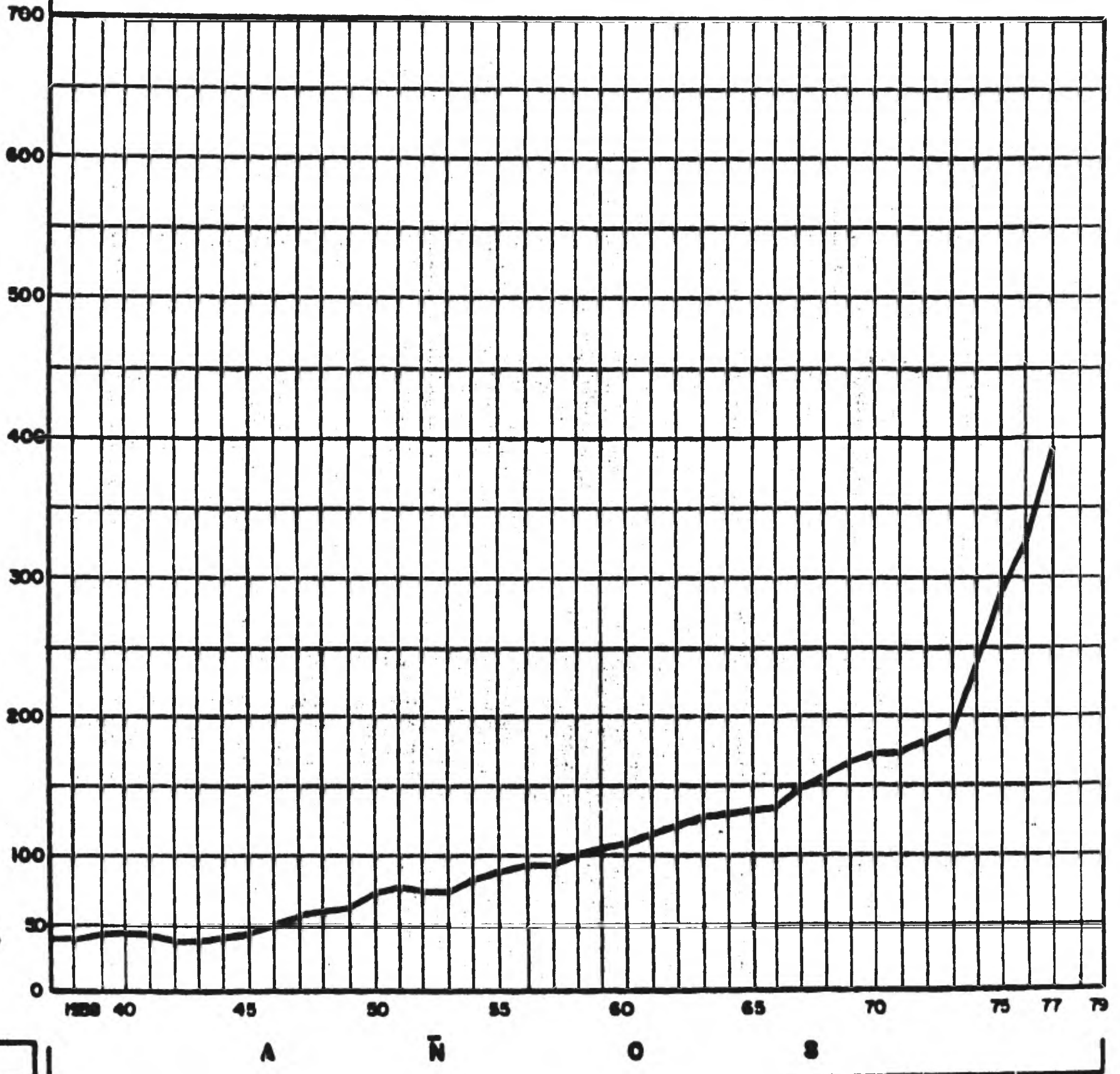
PRODUCCION DE GAS NATURAL



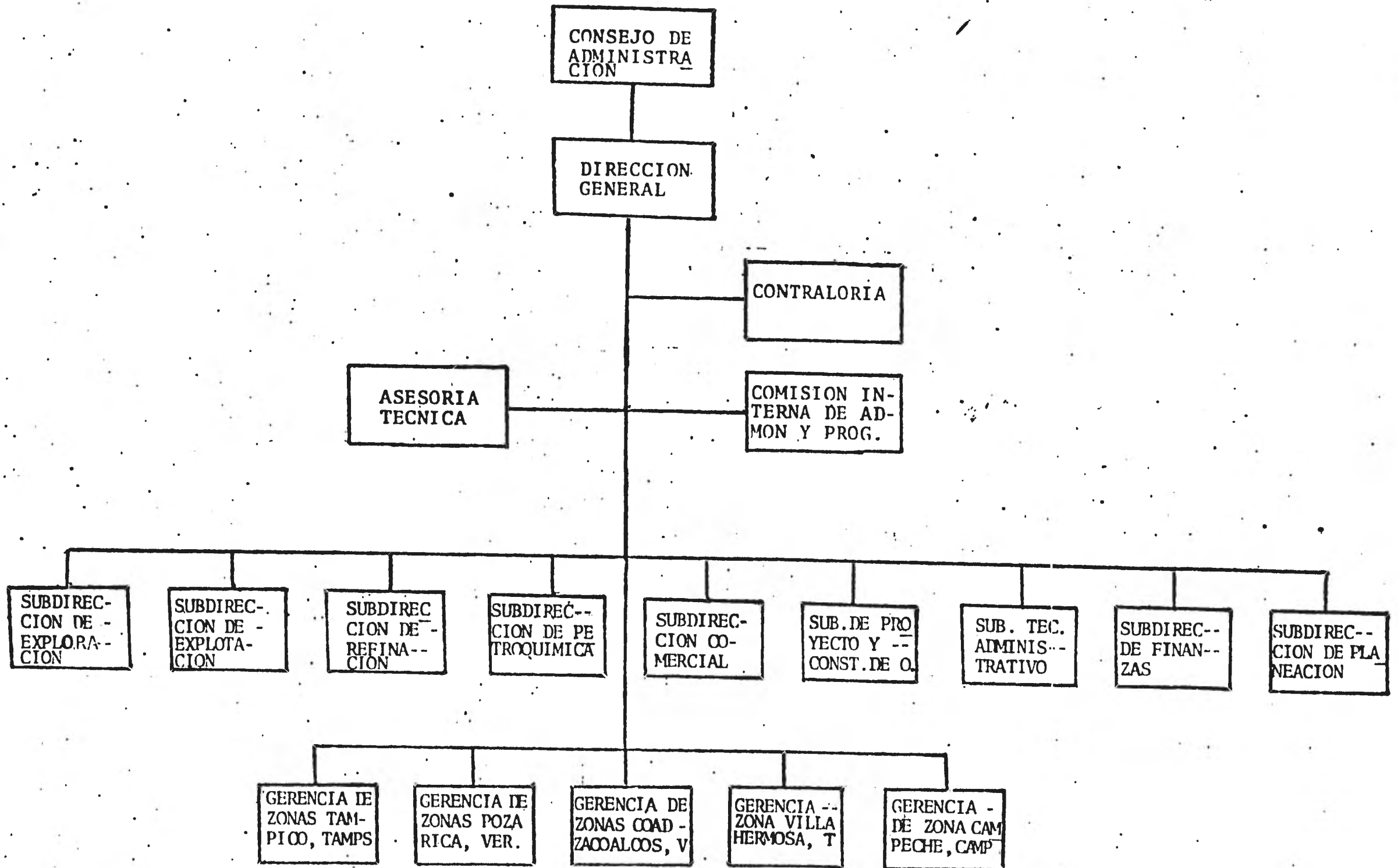
SIMBOLOGIA:

PEMEX

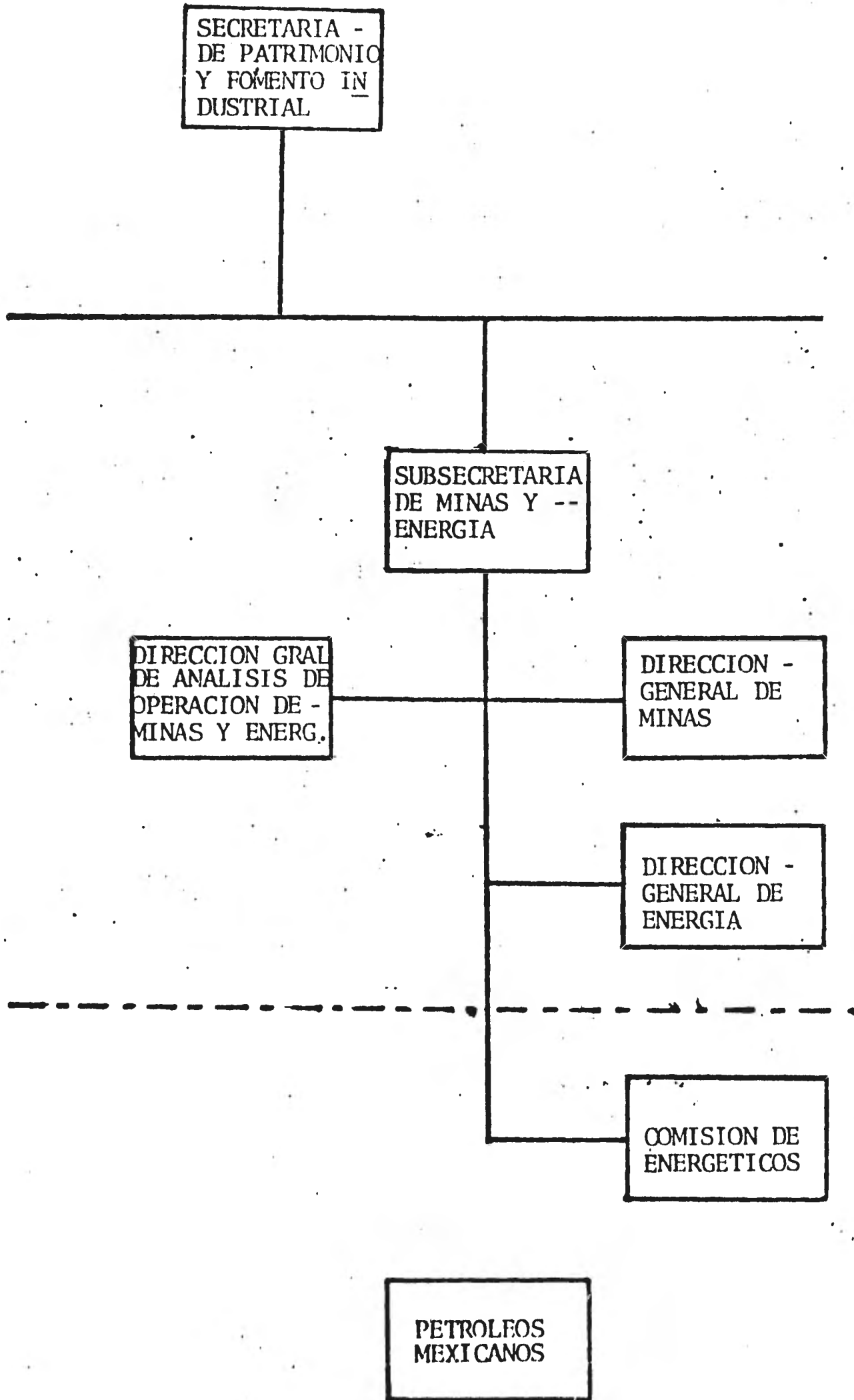
PRODUCCION DE :
CRUDO , CONDENSADO Y LIQUIDOS



ORGANIZACION ADMINISTRATIVA A NIVEL DE SUBDIRECCION



UBICACION SECTORIAL DE PETROLEOS MEXICANOS



A N E X O S

ANEXO I

GENERALIDADES DEL PETROLEO

GENERALIDADES DEL PETROLEO

Siendo este un trabajo que trata en su desarrollo al petróleo como factor principal para el análisis de la Administración del México moderno, estimamos necesario iniciar la explicación con la definición de los argumentos conceptuales que ayuden a responder a las interrogantes lógicas que van conformando el contexto que nos interesa.

¿QUE ES EL PETROLEO?

Etimológicamente, la palabra "petróleo" se deriva de las voces latinas "petra" que significa "piedra" y "oleum" aceite. De acuerdo a ello, "petróleo" significa "aceite de piedra".

¿DE QUE SE COMPONE?

El petróleo es un compuesto de carbono e hidrógeno (de ahí el nombre de "hidrocarburos⁽¹⁾), con ciertas mezclas oxigenadas y sulfuradas. Los elementos que generalmente forman parte del petróleo son los que siguen:

Carbono de 76 a 86%

Hidrógeno de 10 a 14%

Oxígeno de 1 a 6%

Azufre de .01 a 3%

Azoe menos de .05% (1).

(1) Petróleos Mexicanos El Petróleo. PEMEX, México 1966 p. 8

Los componentes del petróleo pueden clasificarse como sigue: Hidrocarburos: Son parafinas, cicloparafinas y aromáticos. Compuestos oxigenados: Son del tipo ácido; parece ser que no se ha descubierto en el petróleo compuesto oxigenados neutros como los alcoholes, cetonas, etc.

Compuestos de azufre: Son importantes como componentes indeseables de los productos derivados, pues tienen un olor desagradable, provocan corrosión y estorban el uso de tetraetilplomo en las gasolinas. Compuestos nitrogenados: Están en el petróleo en cantidades insignificantes; separados de destilados del petróleo son derivados alquílicos de la quinolina y, en menor cantidad, de la piridina.

Componentes resinosos y asfálticos: Contienen oxígeno, azufre y a veces nitrógenos, sin embargo, en contraste con los compuestos oxigenados nitrogenados y del azufre antes mencionado, estos componentes poseen carácter plástico que hace difícil su identificación.

Componentes metálicos. El contenido de los compuestos metálicos en los petróleos crudos es muy pequeño y se expresa en partes de los metales por millón de partes de petróleo crudo. El vanadio, el níquel y el hierro son los metales más importantes presentes en el petróleo. La presencia del hierro se debe en parte al arrastre del mismo por los tubos, depósitos y otras piezas del equipo en los yacimientos y en las refinerías. Por consiguiente, la presencia y las cantidades del vanadio y del níquel en el petróleo, son mucho

más importantes que las del hierro.

Por otra parte, el petróleo asume los tres estados de la materia: sólido, líquido gaseoso; su color es variable entre el ámbar y el negro. Su densidad es menor que la del agua. En estado gaseoso puede hallarse sólo ó mezclado con el petróleo líquido dentro de un mismo yacimiento. En el subsuelo, el petróleo generalmente se encuentra flotando encima de una capa de agua, hallándose gas en la capa superior.

¿CUAL ES SU ORIGEN?

Existen diversas teorías:

A.- Mendeliev sostiene que en el origen del petróleo hay una procedencia de tipo mineral y explica su formación a través de un proceso de descomposición de los carburos metálicos existentes en el interior de la tierra.

A esta teoría inorgánica se le objeta que, conforme a la misma no podría explicarse la existencia de sustancias "ópticamente activas" - que pueden provocar una determinada desviación de la luz polarizada - y compuestos nitrogenados en el petróleo.

B.- Otra teoría se inclina a aceptar la formación del petróleo desde un punto de vista orgánico. Es la sostenida por Engler,

quien mostró la posibilidad de que las grasas de tipo animal se transformen en productos análogos al petróleo, cuando son sometidos a presiones. Por ésto se relaciona al origen del petróleo con la descomposición de los peces y otros animales marinos.

C.- Otro discurso teórico afirma que, junto con los organismos que se acaban de mencionar, se descompusieron también sustancias vegetales. En favor de éste supuesto, habla claramente el hecho de la existencia en el petróleo de los derivados de la clorofila encontrados, idénticos a los que existen en las plantas.

D.- Por último, según una cuarta teoría, que es la más generalizada actualmente, el petróleo se formó a partir de los restos de plantas y animales inferiores, los cuales en el transcurso de millones de años, ante la ausencia de aire y sometidos a presiones elevadas, quizá también a determinados tipos de bacterias catalizadoras e incluso a la acción de sustancias radioactivas, se han transformado en hidrocarburos ⁽²⁾.

La materia orgánica, según el Profesor Bernard Tissot "..... sin sintetizada por los vegetales, de la cual una pequeña parte es preservada e inducida en los sedimentos, es el origen común de todos los combustibles fósiles: petróleo, gas natural, carbón, arenas y lutitas

(2) Heinrich, Ruf. Breve Tecnología del Petróleo. Ed. Tecnes. Madrid 1957 p. 18.

bituminosas⁽⁴⁾.

USOS DEL PETROLEO

Según Herodoto, "el petróleo se utilizaba en Babilonia para las lámparas sustituyendo al aceite vegetal; los asirios lo emplearon para sus construcciones. Los hebreos y los árabes para usos medicinales, los egipcios en sus prácticas de embalsamiento y los chinos lo emplearon en lámparas de petróleo y en pequeños cohetes para incendiar las posiciones enemigas⁽⁵⁾.

En nuestra patria, los indígenas utilizaron el chapopote - que es el nombre "a la mexicana" del petróleo crudo, a manera de incienso y los sacerdotes se pintaban el cuerpo con el mismo en las ceremonias religiosas. También le dieron un uso medicinal, lo utilizaron como impermeabilizante para calafatear sus embarcaciones, como iluminante y aún como artículo de aseo, pues se dice que las mujeres acostumbraban masticarlo "porque encontraban que con él se limpiaba la dentadura"⁽⁶⁾.

También puede considerarse que "... uno de los primeros usos que se le dió al petróleo fué el de la iluminación, por lo tanto, su

(4) Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. El Petróleo en México y en el Mundo, Conacyt, México 1979 p. 17.

(5) Petróleos Mexicanos, op cit p. 5

(6) Ibid p. 4

principal y más estimado producto fué el keroseno o petróleo de lámpara, en tanto que no se sabía que hacer con la molesta e inflamable Bencina (gasolina) la que era quemada en grandes cantidades sin reportar beneficio alguno...⁽⁷⁾,

No obstante, y debido a los efectos de la Revolución Industrial, los aceites lubricantes minerales empezaron a llamar la atención y hacia 1900 desplazaron a los aceites vegetales y animales. El perfeccionamiento de los motores de combustión interna, dió como resultado que la demanda de gasolina experimentara fuerte crecimiento.

Dentro de los recursos naturales considerado "no renovable" encontramos al petróleo. Lo mismo sucede con los minerales tales como el hierro, estaño, cobre, etc. Simbólicamente, debido a su valor de uso y de cambio se le denomina "oro negro".

Lo anterior indica que el desarrollo social ha propiciado que la demanda de los diferentes productos derivados del petróleo haya tenido importantes cambios en el transcurso del tiempo. Si bien al principio el primordial producto era el keroseno para iluminación, en la actualidad existen en el mercado una multitud de productos que se derivan del petróleo y que van desde los combustibles comunes hasta lubricantes, pavimentos, insecticidas, materias primas para fárm

(7) Ibid. p. 9

cos y perfumería, hules, ácidos, fibras sintéticas para la industria del vestido, pastas para la elaboración de discos, etc.

En ese sentido, se considera que el uso del petróleo básicamente como combustible para la sociedad actual, es quizá poco conveniente si se analiza el factor "rentabilidad". El tratamiento técnico del petróleo para agregarle valor en la petroquímica básica y secundaria indica el gran potencial económico de los productos elaborados.

No obstante, la constante es que la sociedad contemporánea industrial, ya sea capitalista, socialista o en "vías de desarrollo" se ve alimentada y funciona gracias al precioso energético objeto del presente trabajo. Basta decir utópicamente que si de pronto se cortará el suministro petrolero, retrocederíamos rápidamente a las condiciones del siglo XVII, y lo que es peor, millones de personas morirían pues la transportación alimenticia se vería paralizada, al igual que el resto de las actividades económicas que se practican en la actualidad. Por ello, justo es que presentemos el proceso técnico del petróleo y evaluemos la importancia económica de la eficiencia con que se practica.

LOCALIZACION

La búsqueda del petróleo se basa, ante todo, en el conocimiento de la corteza terrestre, es decir, constituye un cometido del geólogo.

"... Debemos entender por exploración o localización petrolera, todo el conjunto de las actividades de la industria cuya finalidad sea descubrir nuevos depósitos de hidrocarburos o nuevas extensiones de los ya existentes, que vengan a constituir un incremento en las reser
vas de petróleo o gas con las que se cuenta". (8)

La localización del petróleo se divide en dos etapas:

Primera etapa: Es aquélla que partiendo del trabajo de reconoci
miento geológico de una región determinada, hace uso de métodos y pro
cedimientos variados hasta alcanzar el destino propuesto, que es la
localización-exploración de estructuras cuya prueba, por medio de una
o varias perforaciones, sea recomendable.

Para realizar ésta primera etapa, en la actualidad existe una
gran cantidad de importantes recursos auxiliares a disposición del
geólogo. Algunos de ellos son:

1.- La fotogrametría, que consiste en fotografías aéreas toma-
das de los territorios cuya prospección se realiza. No sólo suminis
tra un magnífico mapa, sino que, además, con frecuencia entrega valio
sas informaciones geológicas, que son utilizadas en otros campos cién
tíficos.

(8) Ibid, p. 19.

2.- Los métodos geofísicos de prospección, que son imprescindibles en todos los lugares donde la estructura de la corteza terrestre, en la superficie, es difícil de reconocer. Entre éstos están:

A.- La Gravimetría - mediciones de la gravedad. Tiene por fundamento el hecho de que la atracción debida a la gravedad puede ser diferente en cada punto de la tierra. Para medir la gravedad se han utilizado las balanzas de torsión; los instrumentos que funcionan se gún el principio del péndulo, y últimamente, las balanzas de resorte de alta precisión.

B.- La sismología, que consiste en que, mediante cargas explosivas que se colocan y hacen estallar en agujeros de poca profundidad especialmente proyectadas, se producen terremotos artificiales. A continuación se procede a medir el tiempo que tardan en propagarse las ondas producidas a través de la superficie terrestre, con la que se calcula la profundidad de las capas reflectoras.

C.- Otro método geofísico de prospección es el magnético, por medio del cual se configura la superficie que está influida por el campo magnético de las masas rocosas que yacen bajo de la misma.

D.- Por último, hay que hacer mención a aquellos métodos geofísicos de prospección que hacen uso de aparatos de medición instalados en los aviones, por medio de los cuales se reconoce con gran ra

1

pidez extensos e intransitables territorios.

3.- Con objeto de determinar la antigüedad y, al mismo tiempo, para identificar formaciones geológicas, se hace uso de los micropaleontología, que es la ciencia que estudia a los fósiles extremadamente pequeños que aparecen en los estratos geológicos (9).

Segunda Etapa. Esta es la prueba por medio de perforaciones de las estructuras localizadas en la primera fase de actividades. En ésta etapa, donde hace su aparición la adelantada técnica perforatoria, intervienen en grado muy importante para el éxito de la empresa, los conocimientos y la experiencia del geólogo y del paleontólogo, del ingeniero petrolero, del ingeniero mecánico y del químico.

Existe cierta incertidumbre para predecir con exactitud en que sitio hay una acumulación petrolera. Dado que los métodos de exploración son indirectos; al aplicarse sólo se trata de localizar sitios cuyo subsuelo presente características geológicas que sean favorables para la acumulación de hidrocarburos.

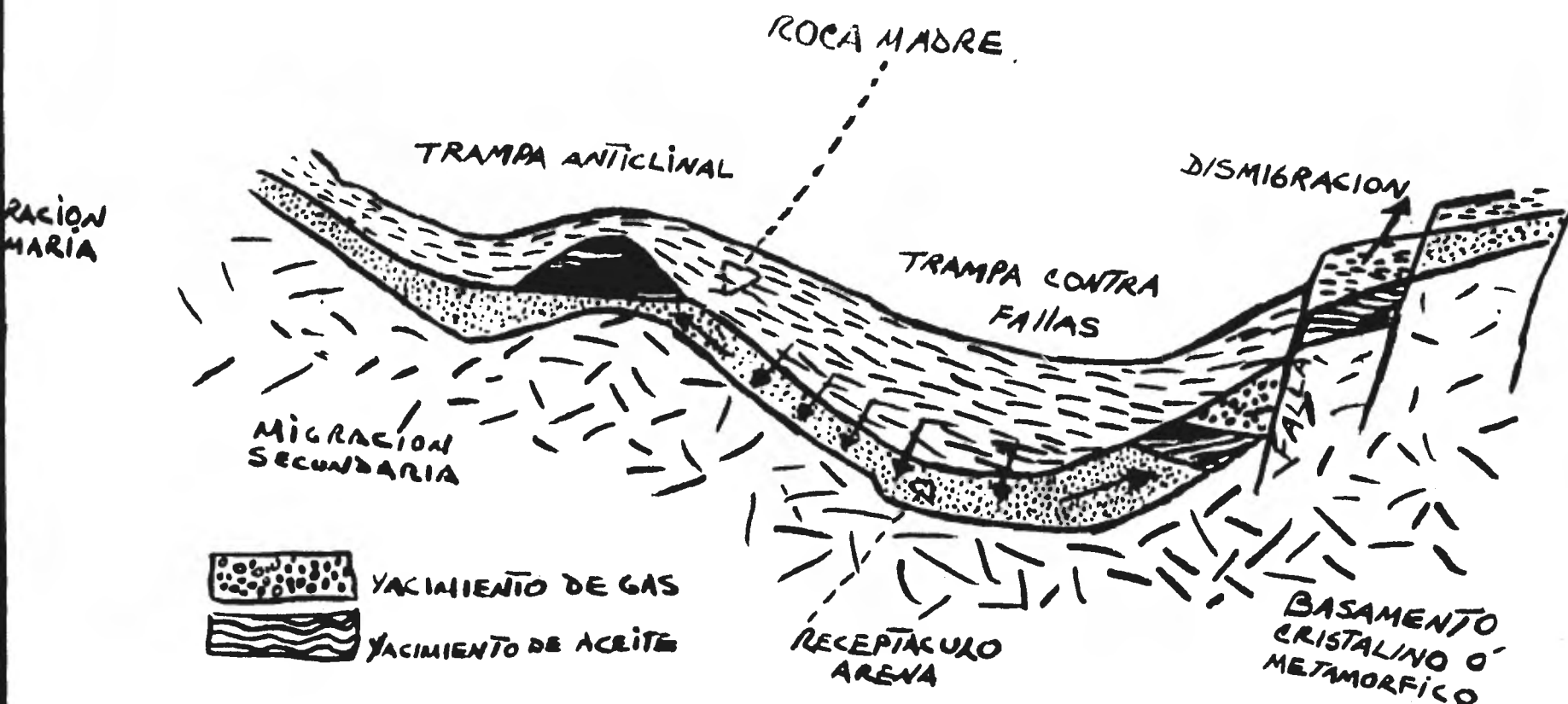
Como antecedente histórico, tenemos que en los albores de la industria del petróleo, la única evidencia tangible para reconocerse su existencia, eran las manifestaciones superficiales o "chapopoter^{as}". El papel del explotador era entonces muy sencillo: Localizar chapopoter^{as} en la superficie de la tierra y perforar pozos en las

(9) Heinrich, Ruf. op. cit. p. 26

inmediaciones de ellas. En esta forma, muchos y muy importantes pozos fueron descubiertos. Sin embargo, pronto se descubrió que existían ciertas leyes naturales que regían la acumulación de hidrocarburos (debido a su naturaleza movible característica, el petróleo se encuentra raramente en el lugar que se originó).

El resultado de la conservación de los hidrocarburos fósiles y, sobre todo, de la formación de nuevos hidrocarburos a partir del kerogeno, son las grandes cantidades disponibles de petróleo en estado disperso que se encuentran en el subsuelo. En efecto, los sedimentos porosos y permeables - arenas, calcarenitas - donde en la actualidad se encuentran los yacimientos de petróleo, contienen originalmente muy poca materia orgánica. Esto se debe simplemente a la necesidad de preservar ésta de la degradación aeróbica en el momento del depósito. En las rocas porosas, el agua cargada de oxígeno disuelto circula libremente, mientras los sedimentos de grano fino (arcilla, lodo fino) constituyen rápidamente un medio cerrado. En éste último tipo de rocas, comúnmente llamadas "roca madre", se conserva la materia orgánica y posteriormente se forman el petróleo y el gas. Para formar los yacimientos, es necesario movilizar los hidrocarburos para introducirlos en los receptáculos porosos y, una vez en su interior, acumularlos en las trampas ⁽¹⁰⁾.

(10) Conacyt, op. cit. p. 28.



En el fenómeno de migración se distinguen generalmente dos fases sucesivas: la migración primaria, que lleva el petróleo de la roca madre a un depósito poroso; y la migración secundaria, que corresponde al desplazamiento del petróleo al interior del depósito, hacia una trampa. Por último, en ciertos casos puede haber dismigración, es decir, fuga de petróleo fuera de la trampa, ya sea caer en otro lugar, o bien para escapar hacia la superficie. Esto es el origen de los indicios de petróleo y de gas como los "Fuegos Eternos" de Baba Gurgur, en Mesopotamia o el Lago de Letún de Trinidad (11).

PERFORACIONES

El petróleo, en contraposición a otros preciados materiales contenidos en el subsuelo, no se extrae del interior de las minas, sino

(11) Ibid, p. 30

haciendo uso de perforaciones. Para ello deben hacerse pozos que a veces llegan a una profundidad mayor de 5,000 metros y que alcanzan hasta 60 centímetros de diámetro. Para hacerlo, se hace uso de dos métodos diferentes; el moderno de perforación rotativo y el antiguo, hoy menos utilizado, de perforación por cable.

En el procedimiento de perforación por cable o por percusión, se procede a desplazar alternativamente hacia arriba y hacia abajo, un taladro que pende del extremo de un balancín mediante un cable. Por medio de un tornillo regulador se puede modificar la longitud del cable en la forma que se desee, logrando así que el taladro incida con el impulso deseado. De éste modo el taladro pulveriza la roca sobre la que incide y produce un agujero en el que se va introduciendo progresivamente hacia abajo.

En el procedimiento de perforación giratoria o rotativa, se atornilla el cincel o taladro a un eje central de perforación constituido por tubos de un diámetro de 10 a 15 centímetros empalmados entre sí. Este eje penetra a través de una plaza redonda que se encuentra situada en el suelo de las torres de perforación, construídas de acero y cuya altura alcanza mecánicamente, hace que la parte superior de un tubo de cuatro aristas - el vástago de transmisión - adquiera un movimiento giratorio, con lo cual dicho movimiento se comunica al eje central de perforación. De esta forma el perforador se vá introduciendo progresivamente en la tierra.

La velocidad de perforación es extraordinariamente variable, según las circunstancias (dureza de la formación, tipo de instrumento perforador), puede oscilar entre algunos centímetros hasta varios cientos de metros por día; por tanto, el costo de la perforación también es variable.

Los pozos petroleros no son más que pozos artesianos que llegan a tener profundidades mayores a los 5,000 metros, con un mastil o torre de acero de forma que suele medir hasta 100 metros de altura.

CLASIFICACION.

Los pozos petroleros se clasifican en pozos surgentes y en pozos de bombeo. Los pozos surgentes son aquéllos donde el aceite fluye del fondo del yacimiento al exterior por sí mismo, mediante presión propia, ya sea hidráulica o de gas, aislados o combinadas. Los pozos de bombeo son un sistema de explotación aplicada cuando la presión no permite que el petróleo fluya por sí mismo ⁽¹²⁾.

REFINACION

Una vez extraído el petróleo, es puesto en manos de la industria de la transformación, hecho que se realiza llevando el petróleo por medio de grandes ductos o tuberías llamadas oleoductos, a

(12) Petróleos Mexicanos, op. cit. 19.

las refinerías, donde es tratado y destilado a las diversas temperaturas o por procedimientos adecuados, para transformarlo en los numerosos productos que de él se derivan. (Vease Cuadro 1).

Los trabajos de refinación seguidos en diferentes plantas tienen diferencias, porque cada tipo de petróleo crudo y cada mercado exige una revisión del tratamiento. Sin embargo, hay algunos pasos que necesariamente son iguales.

"El primer paso en la refinación es lo que se llama destilación primaria y consiste en calentar el petróleo crudo o chapopote a una temperatura suficiente para destilar todos sus ingredientes volátiles; después, se condensan separadamente aprovechando la circunstancia de que los volátiles se condensan a temperaturas altas y los demás a temperaturas progresivamente menores; esto permite fraccionar los factores obtenidos en la volatilización".

"El segundo paso, llamado desintegración, normalmente consiste en transformar algunos aceites menos volátiles que sirven como carburantes o gasolinas".

Estos dos procesos son los que fijan los rendimientos de los productos principales. Otros procesos se siguen para mejorar la calidad de los productos terminados en dichos procedimientos, entre ellos puede mencionarse la eliminación del azufre catalíticamente y

el lavado de gasolina y combustible domésticos con soluciones de sosa caústica para separar ingredientes ácidos.

Finalmente hay que mencionar los aditivos que se agregan a algunos de los productos refinados antes de ponerlos a la venta. El más importante es el tetraetilo de plomo, cuya adición a las gasolinas me jora las características de combustión (13).

TRANSPORTE Y ALMACENAMIENTO

Para transportar el petróleo bruto y los productos derivados del mismo, desde las refinerías o centros de producción a los centros de distribución, se hace uso de los más variados medios de transporte.

"Entre éstos están los oleoductos, que son conducciones cuyo diámetro llega a 80 centímetros, se extiende a veces cientos de kilómetros y son capaces de transportar diariamente cantidades de 50,000 metros cúbicos o más de producto; ello se hace mediante un ingenioso sistema que permite transportar, sin peligro de mezcla, a través de un oleoducto único, diferentes productos, siendo inyectados los mis mos sucesivamente mediante bombas".

Para el transporte marítimo se utilizan ordinariamente buques cisterna o (super-tanque), que alcanzan 200,000 toneladas o más de carga, que se utilizan para travesías largas; para travesías menores y para el tráfico fluvial se utilizan buques cisterna de menores dimensiones.

(13) Ibid p. 23.

Para el transporte terrestre se utilizan vagones cisterna en los ferrocarriles y los camiones cisterna para las carreteras (pipas).

Para mantener los productos almacenados, éstos se vierten al interior de tanques, que por lo general son de construcción metálica cilíndrica soldada, que se disponen a la intemperie, y cuya capacidad - según necesidades - asciende a más de 10,000 toneladas ⁽¹⁴⁾.

(14) Ibid, p. 39

A N E X O II.

DISPOSICIONES JURIDICAS REFERENTES A LA INDUSTRIA PETROLERA

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal D. O. 29-XII-1976.

Ley Federal del Impuesto Sobre el Consumo de Gasolina. D. O. 31-XII-1932.

Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. D. O. 4-I-1966.

Ley para el control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. D. O. 31-XII-1970.

Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. D. O. 6-II-1971.

Ley de Inspección de Adquisiciones. D. O. 6-V-1972.

Ley que crea el impuesto sobre venta de gasolina. D. O. 19-IX-1974.

Ley que crea la tarifa del impuesto general de exportación D. O. 23-XII-1974.

Ley de Ingresos de la Federación para cada ejercicio fiscal.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo. D. O. 25-VIII-1959.

Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo en materia de Petroquímica. D. O. 9-II-1971.

Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. D. O. 10-VIII-1972.

Reglamento de Trabajos Petroleros. D. O. 27-II-1974.

Acuerdo que establece la forma en que las dependencias del Ejecutivo, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal deben actuar en relación con los programas de obras de inversión. D. O. 10-XI-1959.

Acuerdo a las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, indicando les que deberán enviar a la Secretaría de la Presidencia, antes del 31 de agosto de cada año, las modificaciones a sus programas de inversiones del ejercicio fiscal. D. O. 4-IX-1965.

Acuerdo por el que se crea la Comisión de Energéticos, con objeto de estudiar y promover el mejor uso de los recursos energéticos, de acuerdo con las disponibilidades y reservas, en función de las necesidades que a corto y a largo plazo requiera el desarrollo económico y social del país. D. O. 27-II-1973.

Acuerdo a los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal por el que deberán rendir por lo menos bimestralmente, un informe de actividades a su respectivo órgano de Gobierno. D. O. 7-IV-1975.

PLAN GLOBAL DE DESARROLLO Y
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

MEXICO Y EL PLAN GLOBAL DE DESARROLLO 1980-1982*

El Plan Global de Desarrollo es el resultado de la aplicación de una técnica que se propone racionalizar la actividad económica, política social cultural, etc. En nuestro país este tipo de planeación tiene un carácter indicativo; es decir, no obliga a las partes a cumplir lo propuesto por medio de la fuerza y la sanción. En los países socialistas ocurre el fenómeno inverso, es el Estado quien dicta las reglas del juego y los planes que propone han de cumplirse.

Nuestra legislación protege a los particulares al permitirles dedicarse a la actividad que mejor les convenga, siempre y cuando no lesionen intereses de terceros; por ello no les puede obligar a realizar funciones específicas en las actividades que forman el modo de vida en una economía de mercado.

Por otra parte, el Estado reconoce que la planeación es una técnica que se orienta a transformar la realidad social y, por ello, es un proceso fundamentalmente político. Para que el plan en cuestión se cumpla, no basta con su sola expedición. Las decisiones que implica el convencimiento social son en realidad los que determinan que las actitudes comunes puedan cambiar.

El Plan Global persigue objetivos ambiciosos en todos los ámbitos de la vida social al derivarse de una concepción integral de de

* Secretaría de Programación y Presupuesto, Plan Global de Desarrollo 80-82, SPP, México 1980.

sarrollo donde todos los factores interactúan entre sí. Como puede observarse, la concepción de la cual surge el PGD sirve como marco de referencia para entender que de intereses dispersos se persigue contribuir el camino para un destino común.

El hecho de que al iniciarse la administración del Presidente José López Portillo, éste encuentra a un país enfrentado a una crisis que reflejó tanto la agudización de problemas estructurales como el surgimiento de graves cuestionamientos sociales y políticos, configuran un panorama que exigía poner en marcha una nueva dirección política.

Con el PGD se busca un crecimiento cualitativamente diferente, que genere un mejor equilibrio entre sectores y regiones y ponga en marcha todas las potencialidades del país. Esto quiere decir que las anteriores administraciones no fueron capaces de llevar al país por el camino adecuado y que ya no es posible soslayar situaciones que pudieran degenerar en enfrentamientos sociales.

La estrategia del Plan se resume en veintidos políticas básicas:

- 1.- Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requiere cada vez más del esfuerzo común.
- 2.- Modernizar los sectores de la economía de la sociedad.
- 3.- Generar empleo, como propósito básico de la estrategia.

Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de traba-

jo, entre 1980 y 1982.

- 4.- Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos un crecimiento del producto interno bruto de 8% durante 1981 y 1982.
- 5.- Reorientar la estructura productiva hacia la generación de una industria nacional de bienes de capital.
- 6.- Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
- 7.- Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nuestra población
- 8.- Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano
- 9.- Fomentar el gasto prioritario y forzar a la empresa pública a mayor eficiencia, eliminando los subsidios excesivos.
- 10.- Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
- 11.- Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en conjunto.
- 12.- Destinar mayores recursos para la previsión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
- 13.- Inducir, con respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.

- 14.- Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población, mediante un incremento sustancial en el consumo, a través del empleo productivo.
- 15.- Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
- 16.- Vincular la educación terminal-media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.
- 17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
- 18.- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
- 19.- Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
- 20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
- 21.- Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que facilite la modernización y la eficiencia con el aparato productivo.
- 22.- Ampliar la concentración de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la Alianza para la Producción.

Por lo anterior, el PGD apoya a los sectores productores de bienes básicos, dando prioridad a las actividades con mayor potencial para generar empleo permanente y productivo, lo cual equivale a mantener una relativa tranquilidad social. Sin embargo, existe un

factor que ha de ser decisivo para intentar que se alcance lo previs
to: el petróleo.

Actuando, la política gubernamental se sirve del petróleo como arma multifacética para sanear y desarrollar la economía. En este sentido, es necesario tener presente una cuestión lógica: para poder apoyar a la economía nacional, la industria petrolera ha de consolidarse y crecer formidablemente en su capacidad (objetivo que ha de costar miles de millones de pesos) para estar en condiciones de derramar sus beneficios sobre la economía. En otros términos, a corto plazo los frutos generados por el petróleo están destinados a la reinversión en la misma industria.

Estas políticas son ampliamente reconocidas por su intención política de mejorar notablemente las condiciones de vida de la sociedad mexicana, pero también es cierto que mucho habrá de trabajarse para poder aspirar a alcanzar los objetivos propuestos y conciliar los intereses de la acción estatal y la privada.

Apartado especial merece la política de energéticos, máxime que serán los que determinen el futuro de México.

POLITICA DE ENERGETICOS

El Proyecto Nacional que guía las acciones del Estado da a la Nación el dominio directo de todos los energéticos fundamentales y establece las normas para una distribución de esta riqueza en aten

ción de los intereses nacionales. Así, como la Nación tiene el domi
nio directo del petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos,
líquidos o gaseosos, tanto en la plataforma continental como en la
zona económica exclusiva de 200 millas náuticas; así como la genera-
ción, la conducción, la transformación, la distribución, y el abaste
cimiento de la energía eléctrica que tenga por objeto la presenta-
ción de servicio público; y el aprovechamiento tanto de combustible
nuclear, para la generación de energía nuclear y la regulación de
sus aplicaciones, y las del carbón.

En el ámbito internacional, México conduce su política de ener-
géticos de acuerdo a sus objetivos nacionales, sin perjudicar a la
vinculación con otras naciones, pero sin restringir sus derechos. A
partir de ese reconocimiento, México se ha solidarizado con los paí-
ses que reclaman justicia; ha adoptado una posición más activa y ha
propuesto un nuevo orden internacional que considera a los energéti
cos como una responsabilidad común de la humanidad. Dentro de ese
nuevo orden, México propone que se adopte un Plan Mundial de ener-
gía que ordene la investigación, la producción, la distribución y
el consumo de todas las fuentes alternativas de energéticos.

Sin embargo, en las condiciones actuales, el petróleo de Méxi-
co debe ser para beneficio de México; pero en circunstancias que
sirvan en forma razonable para la humanidad. Según nuestro Presi-
dente José López Portillo, las reservas de hidrocarburos con que
cuenta México, le confieren nuevas responsabilidades a las que no
estábamos acostumbrados. Tenemos un recurso no renovable, real,

valioso y deseado por todos. Es patrimonio exclusivo de la Nación. Ello entraña compromisos y obligaciones con nosotros mismos; pero también solidaridad con una humanidad lesionada por un problema de energéticos sin precedente.

Por otra parte, el desarrollo de los energéticos desempeñará, en particular, una función importante en el impulso a la fabricación de bienes de capital que utiliza la propia industria petrolera pero que, en la mayor parte de los casos, son de uso general en otros sectores de la economía que permitirán escalas convencionales de producción de plantas que fabrican una combinación diversa de estos bienes.

La venta a varios países que ya compran petróleo mexicano será complementada con ventas a terceros países para diversificar el comercio exterior.

Las transacciones petroleras coadyuvarán también a lograr una mayor vinculación con países a los que se desea exportar otros bienes tales como las manufacturas y los productos petroquímicos entre otros.

La venta de energéticos al exterior también podrá ayudar al país a tener acceso, más amplio y en mejores términos, a la tecnología y al financiamiento que se requiere.

La apertura a nuevas áreas de explotación y producción petrolera tiene impacto sobre las regiones en que se llevan a cabo. De ahí su contribución potencial al ordenamiento territorial del país.

El Gobierno actual está tomando providencias para proteger el medio ambiente de los efectos del desarrollo del propio sector energético, frenando los deterioros ocasionados en los ecosistemas.

Pero es necesario advertir que como combustibles, nuestras reservas nos pueden durar medio siglo; como petroquímicos pueden participar muchas generaciones más de sus beneficios. En este sentido, la investigación petrolera será determinante. México reconoce que en unas cuantas décadas más terminará la edad del petróleo como primario y principal combustible. La carrera es contra el tiempo, para encontrar salidas antes de que se agoten las fuentes actuales. Durante muchas décadas el mundo entero ha derrochado el petróleo. Ahora se hace evidente la importancia que tiene una política mundial a largo plazo para desarrollar, distribuir y consumir racionalmente los recursos energéticos.

En materia de exploración de la industria petrolera nacional, se continuarán los trabajos de localización de reservas de energéticos primarios, particularmente de fuentes diferentes de los hidrocarburos. El mayor conocimiento de los insumos disponibles permitirá mantener una relación reservas-producción, que garantice la satisfacción de necesidades de desarrollo y propicie la expansión de

fuentes renovables de energía que impliquen una menor dependencia respecto de los hidrocarburos y aseguren el consumo energético del país. La reciente decisión de utilizar los yacimientos carboníferos ha respondido a la necesidad de diversificar las fuentes alternativas de energéticos primarios.

En cuanto al consumo, se propone continuar la reorientación de la planta industrial hacia el uso del gas natural en condiciones de máxima eficiencia de utilización para el mayor aprovechamiento del gas asociado, manteniéndose el seco como fuente alternativa del uso.

En el suministro interno, se tomarán las medidas necesarias para reducir la dependencia respecto de los hidrocarburos a través de un mayor aprovechamiento de los recursos hidráulicos, nucleares, carboníferos y geotérmicos, fomentando el desarrollo tecnológico de fuentes que como la energía solar, jugarán un papel importante en el próximo siglo.

Se buscarán reducir las distorsiones de los precios existentes, que artificialmente han inducido a una mayor utilización de los hidrocarburos como energético primario.

En cuanto a los precios internos de los energéticos, se buscará que no pierdan actualidad en relación con el crecimiento de los costos de producción. El sistema de precios y tarifas tenderá a evitar

el consumo dispendioso, y su configuración tomará en cuenta el grado en que los diferentes energéticos repercuten en la contaminación ambiental. Los subsidios a la economía se disminuirán paulatinamente de modo que a medio plazo, los precios internos se aproximen a los internacionales, conservando siempre un margen razonable a favor de la industria nacional.

*

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO INDUSTRIAL

Considerando que la industria petrolera nacional tendrá una intervención directa sobre el aparato industrial nacional, hemos tomado al Plan Nacional de Desarrollo Industrial como indicador que presenta con mayor precisión el papel del petróleo como eje central para el futuro desarrollo económico, de acuerdo al enfoque gubernamental.

Ese plan nos dice que por primera vez en la Historia de México, existe la posibilidad de aumentar la producción basándose en una inversión considerable apoyada en las divisas que se obtengan del excedente petrolero y, al mismo tiempo ir eliminando la desocupación y el subempleo acumulados a lo largo de los años. Para conseguirlo, es menester evitar perturbaciones negativas en la economía.

Considerando lo anterior, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial se apoya en un pivote que se abre en dos vertientes con una condicionante económica fundamental. El pivote es una plataforma de producción petrolera que garantice un adecuado equilibrio entre el abastecimiento del consumo interno y las exportaciones. Las dos vertientes son orientar la industria, por una parte, hacia la satisfacción de los consumos básicos de nuestra población, y por otra, hacia la conquista de mercados externos. La condicionante es reducir sustancialmente el problema del desempleo.

* Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, Plan Nacional de Desarrollo Industrial, SEPAFIN, México 1979.

Exportar un recurso no renovable como los hidrocarburos no es un fin en sí mismo; es un medio para alcanzar otros fines, para lograr una estructura económica más completa y productiva, que dé empleo e ingreso a todos los mexicanos. Las divisas petroleras generadas deben regirse por estos criterios.

Además, el Plan concibe al excedente financiero derivado de la exportación de hidrocarburos como el agente catalizador del crecimiento económico y a las empresas públicas como su soporte. El Plan busca ampliar el efecto multiplicador de las inversiones del sector paraestatal en beneficio de la industria nacional. Supone que sólo el desarrollo pueda convertir a los hidrocarburos y a otras materias primas, a pesar de no ser reproducibles, en una fuente permanente de riqueza.

El PNDI señala que para cumplir con sus objetivos se requiere:

- I Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, que son del sustento real de una remuneración adecuada del trabajo.
- II Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportación y sustituir importaciones de manera eficiente.
- III Integrar mejor la estructura industrial para aprovechar en mayor medida los recursos naturales del país y para desarrollar ramas como las productoras de maquinaria y

equipo.

- IV Desconcentrar territorialmente la actividad económica orientando las inversiones hacia las costas, las fronteras y otras localidades que puedan convertirse en alternativas viables a los grandes centros industriales del país.

- V Equilibrar las estructuras del mercado, atacando sus tendencias a la concentración oligopólica en las industrias más dinámicas y articulando a la gran empresa con la mediana y la pequeña.

Para orientar y fomentar la industria, el Gobierno Federal cuenta con un conjunto de instrumentos. Algunos de manera directa y otros tienen como propósito inducir acciones por parte de los sectores privado y social. Entre los primeros están la inversión pública en infraestructura económica y las empresas paraestatales. Las segundas comprenden incentivos fiscales, apoyos financieros, mecanismos de protección industrial, regulación y desarrollo de la tecnología y promoción de productos de inversión:

Se cree que tanto unos como otros se fortalecerán en el futuro con los ingresos públicos derivados de los excedentes del petróleo.

El desarrollo propio del sector energético figura también como destino prioritario de los excedentes financieros derivados del petróleo. La existencia de energía abundante es prerequisite de un desarrollo sostenido.

El desarrollo de los hidrocarburos permite que el Plan Industrial incorpore opciones insospechadas hace unos años. El excedente financiero proveniente del petróleo permite, por primera vez desde la posguerra, superar el estrangulamiento en el sector externo que hasta ahora había sido el obstáculo definitivo del crecimiento económico.

Los Usos Prioritarios del Excedente Petrolero son los siguientes:

- I Combatir la pobreza extrema
- II Crear infraestructura económica y social
- III Invertir en ramas de actividad seleccionadas.

Los demás postulados de este importante Plan están recogidos por el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, lo mismo que los demás planes. En otros términos, por agregación de los Planes Nacionales se construyó el Global para proponer un plan de desarrollo integral, haciendo compatible entre sí a los planes específicos.

BIBLIOGRAFIA GENERAL CONSULTADA

- 1.- Carrillo C., Alejandro. La Reforma Administrativa en México. INAP. México, D. F. 1975
- 2.- Carrillo C., Alejandro. La Reforma Administrativa en México 1971-1976. Ed. Porrúa, México, D. F. 1980.
- 3.- Castelazo, José. Apuntes sobre Teoría de la Administración Pública. Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, México, D. F. 1977.
- 4.- Comisión de Administración Pública. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Mexicana. Coordinación General de Estudios Administrativos, México, D. F. 1977.
- 5.- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. El Petróleo en México y en el Mundo. CONACYT. México D. F. 1979 .
- 6.- Fernández S. José. Política y Administración Pública. INAP México D. F. 1981.
- 7.- Hansen, Roger. La Política del Desarrollo Mexicano. Siglo XXI México D. F. 1976.
- 8.- Heinrich, Ruf. Breve Tecnología del Petróleo. Tecnes. España. Madrid 1959.
- 9.- Herrera, Navarro. OPEP, Precios del Petróleo y Crisis Energética. Venezuela, Caracas, 1974.
- 10.- López Portillo y Weber, José. El Petróleo de México. Fondo de Cultura Económica. México D. F. 1975.
- 11.- Meyer, Lorenzo. México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero. Colegio de México, México D. F. 1972

- 12.- Mieres, Francisco. Crisis Capitalista y Crisis Energética. Nuestro Tiempo México D. F. 1979.
- 13.- Petróleos Mexicanos: El Petróleo. PEMEX, México D. F. 1966.
- 14.- Petróleos Mexicanos. Manual General de Organización. PEMEX México D. F. 1981.
- 15.- Presidencia de la República. Base Legal y Lineamientos para la Reforma Administrativa Global, Sectorial e Institucional del Poder Ejecutivo Federal. Coordinación General de Estudios Administrativos. México, D. F. 1979.
- 16.- Sampson, Anthony. Las Siete Hermanas. Grijalbo. España, Barcelona, 1977.
- 17.- Secretaría de Educación Pública. Petróleos Mexicanos, 1938-1978. SEP. México D. F. 1978.
- 18.- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Plan Nacional de Desarrollo Industrial, SEPAFIN, México D. F. 1979.
- 19.- Secretaría de la Presidencia. México a través de los informes Presidenciales. Varios Tomos. S. P. México, D. F. 1977.
- 20.- Secretaría de Programación y Presupuesto. Informes de Gobierno del Presidente José López Portillo. SPP. México D.F. Varios años.
- 21.- Secretaría de Programación y Presupuesto. Plan Global de Desarrollo 1980-1982. SPP, México, D. F. 1980.
- 22.- Tanzer, Michael. Energéticos y Política Mundial. Nuestro Tiempo. México, D. F. 1970.
- 23.- Varios autores. Las Empresas Públicas en México. INAP. México, D. F. 1976.

- 24.- Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, varios números.
- 25.- Revista Nexos, varios números.
- 26.- Revista Proceso, varios números.
- 27.- Diario Oficial de la Federación, varios números.
- 28.- Periódico Excelsior.
- 29.- Periódico UNOMASUNO.