



H-industri@

Revista de historia de la industria, los servicios y las empresas en América Latina

Año 6- Nro. 10, primer semestre de 2012

Derechos de propiedad e industria petrolera mexicana

Rosío Vargas

Investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte-UNAM

rvargas@unam.mx

Resumen

De un control de los recursos mineros a fines del siglo antepasado, por parte de las corporaciones internacionales, la industria petrolera mexicana transitó a un régimen de soberanía nacional y propiedad pública del petróleo después de 1938 que le permitió el diseño de una política económica con vocación nacional asignando varias tareas a PEMEX. La adopción del modelo neoliberal en los ochenta, como fundamento de la estrategia macroeconómica, fue el punto de retorno al control privado de la industria y la empresa petrolera. Con la puesta en operación del modelo neoliberal se desmantela la integración vertical lograda años atrás, se obliga a PEMEX a endeudarse para poder realizar sus inversiones, y se confiscan los recursos fiscales de la empresa. Bajo el argumento de que es preferible exportar más ahí donde es viable multiplicar los aportes a la balanza de pagos e importar productos que la competencia internacional ha abaratado, no sólo se regresa a un modelo especializado en la producción de una materia prima en detrimento de los sectores industriales, sino que se renuncia a la autosuficiencia energética llevando al país a una peligrosa dependencia estratégica de derivados del petróleo. Bajo la dinámica de la integración en América del Norte liderada por los Estados Unidos, se logra la apertura total en los sectores corriente arriba de la empresa petrolera mexicana. El regreso a la propiedad privada es visible a partir de los contratos negociados en la reforma energética de 2008, y la desincorporación de actividades sustantivas de la industria que constituyen prerrogativas constitucionales, la empresa se encamina bajo una dinámica de gobernanza corporativa a la conformación legal de una corporación privada por lo que un cambio mayor surge con la ruptura del binomio Estado- PEMEX.

Palabras clave: DERECHOS DE PROPIEDAD - NACIONALIZACIÓN - PRIVATIZACIÓN

Abstract

Under the control of mineral resources at the end of last century, by the oil corporations, the Mexican oil industry transited after 1938 to a regime of national sovereignty and public ownership of oil that allowed the design of an economic policy that assigned multiple national tasks to PEMEX. The adoption of the market oriented model in the eighties, as the base of the macroeconomic strategy, was the point of return to a private control of industry and the oil company. With the implementation of the market oriented policy vertical integration achieved years ago was dismantled, PEMEX was forced to borrow to make investments and, fiscal resources been confiscated from the company. Arguing that it is preferable to export more where feasible contributions multiply the balance of payments and import cheaper international energy goods has led to a model of production based on a rough commodity (oil) at the expense of industrial sectors, giving up the national energy self-sufficiency leading the country to a dangerous strategic petroleum dependence. Under the economic integration dynamics in North America led by the United States, total openness in the upstream sectors of the Mexican oil company has been achieved. The return to private property control is visible from the contracts negotiated in the Energy reform (2008). Due to divestiture of strategic constitutional activities from PEMEX, the company is moving in a dynamic shaping from a public to a private corporate governance so, a major change is coming with the breakup of the State-PEMEX pairing.

Key words: PROPERTY RIGHTS - NATIONALIZATION - PRIVATIZATION

Recibido: 4 de marzo de 2012

Aprobado: 15 de mayo de 2012

Introducción

El objetivo del presente escrito es analizar la forma de propiedad que ha regido a los recursos fósiles en México bajo una perspectiva histórica que va desde el Porfiriato hasta la Reforma energética de 2008. Se intenta asociar el régimen de propiedad al papel económico-social asignado a PEMEX y sus modificaciones, el desempeño de la industria y las estrategias neoliberales para hacer transitar la industria de un control estatal a uno en favor de las corporaciones internacionales y el sector privado nacional bajo la administración del presidente Felipe Calderón Hinojosa (2006-2012).

Si bien la metodología privilegió una perspectiva histórica a fin de dar una visión del desarrollo de la industria y de la empresa petrolera Petróleos Mexicanos (PEMEX), se consideró también un enfoque de organización industrial a fin de adentrarnos en su desempeño. Si bien no se privilegió la incorporación de conceptos geopolíticos, fundamentales en el caso de México, no hay duda de que el contexto espacial está determinado por estos factores. Esto debido a la proximidad geográfica a la primera potencia militar, el mayor consumidor del planeta, que deja ver la influencia de estos determinantes sobre la política petrolera de México que se diseña funcional a las necesidades y estrategias de la industria petrolera de los Estados Unidos de América y sus negocios. En este proceso histórico encontramos constantes estructurales como las siguientes:

a) Instituciones internacionales, la gobernanza energética que lidera el proceso de integración en América del Norte, y la implementación del modelo neoliberal desde 1982 hicieron posible el retorno al dominio privado.

b) La integración económica en América del Norte ha sido determinante en vista de las presiones del vecino del norte para lograr el “acceso” a los recursos y afianzar su seguridad energética a través de las exportaciones mexicanas de crudo destinadas al mercado estadounidense. Ello imprimió un sesgo en favor de la maximización de la producción petrolera exportable, en detrimento del resto de la cadena de la industria petrolera nacional.

Antecedentes

A fines del siglo XIX tuvo lugar en México un modelo económico cimentado en el flujo de capital extranjero que posibilitó la apropiación privada de los derechos de propiedad de los recursos mineros inscribiéndolos en la tradición anglosajona.¹

Antes, la concepción de los derechos de propiedad en México estuvo basada en la tradición medieval española donde la corona tenía la propiedad eminente sobre el suelo y el subsuelo.² Dicha noción

¹ De la Vega Navarro (1998), pp. 34-56.

se mantuvo hasta 1884, con la expedición del Código de Minas de los Estados Unidos Mexicanos realizando así cambios legales con la emisión de un nuevo Código minero que rompió el principio sobre la propiedad del subsuelo.³ A través de éste el propietario del suelo se convertía en el dueño del subsuelo. Poco después, en 1892, se promulgó un nuevo Código de Minería de la República Mexicana, el cual estableció para el dueño del suelo la libre explotación de los combustibles minerales siempre que se cubriera el impuesto sobre propiedades federales.

En 1901 se expide la primera Ley del Petróleo que facultó al Ejecutivo a otorgar permisos a particulares y a compañías organizadas para explorar y explotar terrenos de propiedad federal. Esto permitió al gobierno del presidente Porfirio Díaz otorgar las primeras concesiones petroleras en 1906 a compañías de los Estados Unidos y de Gran Bretaña quienes se apropiaron de terrenos de enormes dimensiones, tal como ocurrió con la compañía Huasteca Petroleum Company, subsidiaria de Mexican Petroleum Company, así como con las compañías El Águila, la Transcontinental y el grupo Sinclair. Bajo el proyecto de la Modernización Porfirista, los capitales extranjeros ingresaron masivamente a México. Las compañías petroleras se convirtieron en propietarias de grandes territorios del espacio nacional, adjudicándose la prerrogativa decisoria sobre los recursos y su manejo en forma de enclave. Alrededor del 90% de todo el territorio explorado pertenecía a compañías extranjeras. Cuatrocientas de ellas poseían derechos de propiedad sobre los recursos mineros mexicanos en 1916. En razón de las obras contratadas por el presidente Díaz llegaron dos personajes de la historia petrolera mexicana: Weetman Pearson⁴ y el petrolero norteamericano llamado Edward Doheny.⁵ Este último viajó a México en 1900 para explorar la Huasteca Potosina para luego adquirir los derechos de varios terrenos en la zona y organizó, en la Ciudad de los Ángeles, la Mexican Petroleum Company of California.

Así con el desmantelamiento de los derechos de propiedad existentes y el reemplazo por los inscritos en la tradición anglosajona se inició, bajo este derecho, la industria petrolera en México; sustentada en inversiones extranjeras con un destino fundamentalmente exportable y produciendo en condiciones fiscales favorables a las compañías petroleras.

² En 1783 se expidieron las Reales Ordenanzas para la Minería de la Nueva España, las cuales determinaban que toda riqueza extraída del subsuelo, entre ellas el petróleo, eran patrimonio de la Real Corona y, por lo tanto, sólo ella tenía la potestad de conceder a los particulares el derecho de explotarlas mediante denuncia.

³ En 1884 se introdujo un Código de Minas con una idea distinta que otorgaba al dueño del suelo la libertad ilimitada para explotar el subsuelo y gozar de la producción conseguida. El Código de Minas de 1884 rompió el principio tradicional de la propiedad del subsuelo. Otorgó el petróleo al dueño de la superficie sin necesidad de una adjudicación especial para su explotación.

⁴ Weetman Pearson fue un contratista inglés que realizó obras públicas para el gobierno mexicano a través de su firma de ingeniería, comienza a desarrollar actividades de exploración y explotación petrolera en la región de Istmo de Tehuantepec.

⁵ Sobre estos el embajador estadounidense Josephus Daniels menciona en sus memorias que las grandes utilidades que obtenían Pearson y Doheny desde inicios del auge petrolero.

En el marco del derecho anglosajón que significa el control privado del suelo y el subsuelo, las compañías habituadas a comprar tierras en condiciones ventajosas, consideraron las reservas del subsuelo como propias, con la posibilidad de decidir los niveles de producción y exportación. Esto devino en el abuso y desordenada explotación de los pozos petroleros. Se aprovecharon terrenos de propiedad privada y las concesiones nacionales se otorgaron a las compañías internacionales. En esta primera etapa, antes de 1917, las regalías no superaron unos tres millones de pesos y los gravámenes fiscales no llegaron a ocho millones de pesos con lo cual se puede decir que su contribución a las finanzas del país fue limitada. La producción petrolera tampoco fue importante ya que se produjeron 55.3 millones de barriles, y al país sólo le quedaban 20 cvs. de dólar por barril.⁶ En algunos casos las regalías llegaron a representar del veinte al cuarenta por ciento de las utilidades obtenidas por la venta de la producción.⁷

La propiedad de la nación sobre los recursos mineros y el control sobre las actividades sustantivas de la industria se convirtieron en elementos indispensables para la consolidación del país después de la contienda revolucionaria de 1910. Al terminar la Revolución se redactó la Constitución de 1917 en donde se redefinieron los derechos de propiedad. A través del artículo 27, se restituían a la Nación los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo.⁸ Si bien la implementación de la Constitución ocurrió con retraso, el restablecimiento de los derechos de la Nación permitió manejar la fiscalidad de la industria y su reconocimiento por parte de las compañías internacionales. Se introdujeron cambios en torno al papel del Estado en la economía y la soberanía de la nacional. La intervención del Estado para regular la industria convirtió al petróleo en el eje del desarrollo interno.⁹ Se inició así una nueva dinámica para la explotación petrolera cimentada en la responsabilidad del Estado dando prioridad al abastecimiento nacional con el fin de apoyar la industrialización del país. El aprovisionamiento internacional quedaría en segundo término. No obstante, dichos objetivos estaban aun lejos de cumplirse.

En 1917 México ocupó el tercer lugar como productor mundial debido a la demanda generada por la Primera Guerra Mundial. Entre 1917 y 1922 la producción mexicana aumentó rápidamente hasta llegar a representar un 11% de la mundial. La producción máxima se alcanzó en 1921, concluyendo en este año lo que se consideraría el fin del primer auge petrolero con un volumen de 193.4 millones de barriles, nivel que no se volvería a alcanzar sino hasta después de la nacionalización petrolera en 1938. En estos años la industria petrolera estaba integrada por 200 empresas petroleras privadas.

En 1917 durante el mandato del presidente Venustiano Carranza se decretó un nuevo impuesto *ad valorem* del 10% sobre las exportaciones de petróleo lo que generó la oposición de las compañías pe-

⁶ Bassols Batalla (2006), p. 22.

⁷ Gobierno de México (1940), pp. 35-37 y 260-261.

⁸ Venustiano Carranza promulga la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos que reforma la de 1857. En su artículo 27 se restituye a la Nación la propiedad de las riquezas del subsuelo.

⁹ En 1910 la única participación del petróleo a la economía provenía del impuesto al timbre que representaba el 2% del valor mercantil de la producción.

troleras. Un factor decisivo en esta confrontación fue el decreto de 1918 en el cual se estableció una regalía del 5% sobre la producción total desarrollada por los propietarios de la superficie o sus arrendadores. Esto marcó el inicio de la confrontación entre el gobierno mexicano y las compañías petroleras. Para el gobierno de los Estados Unidos se trataba de un intento para que las compañías entregaran los títulos de propiedad adquiridos antes de 1917 a cambio de concesiones gubernamentales. Su respuesta no se hizo esperar; rechazaron la nueva legislación y acusaron al gobierno mexicano de querer confiscar los derechos adquiridos sobre suelo y subsuelo. Lo que estaba en juego era la validez de lo que consideraban sus derechos de propiedad sin reconocer la propiedad nacional. Esto se tradujo en una reticencia a pagar al gobierno mexicano rentas y regalías por los terrenos. Los petroleros empezaban a tomar previsiones. Weetam Pearson traspasó el control de la compañía mexicana de petróleo, El Águila, a la Royal Dutch/Shell.

Pese a la situación durante el gobierno de Venustiano Carranza y de Álvaro Obregón se registraron las mayores ganancias para las compañías petroleras en relación a lo invertido. Fue esta una época de desórdenes y violencia en donde las compañías petroleras pagaban y fomentaban el funcionamiento de bandas armadas al amparo de una crisis que impedía a las autoridades controlar el territorio nacional y encauzar las actividades de las empresas extranjeras dentro de la ley.¹⁰

En 1925 el presidente Plutarco Elías Calles promulgó una ley que reglamentaba el artículo 27 de la Constitución en el Ramo del Petróleo y se creó, por Decreto, la dependencia Control de Administración de Petróleo Nacional. Las compañías petroleras rechazaron someterse a tal reglamento aduciendo perpetuidad en las concesiones que les fueron otorgadas por Porfirio Díaz.

Edward L. Doheny traspasó diversas compañías, entre ellas la Mexican Petroleum Company y la Huasteca Petroleum Company, terminando así el dominio de las empresas individuales para dar paso al de los grandes consorcios internacionales. En este momento el gobierno de Estados Unidos apoyó a sus compañías pero, dos años después, en 1927, se llegó a un acuerdo con su nuevo embajador en México (Dwight Morrow) quien presentó la postura del gobierno estadounidense disintiendo de la posición de las petroleras al considerar que sus títulos no les otorgaban la propiedad del subsuelo por lo que lo que debía interesar era la producción, no el subsuelo. Su sucesor, el embajador Josephus Daniels, al igual que Morrow aparentó distanciarse de los intereses de las petroleras. En vez de reclamar propiedad absoluta sobre el petróleo descubierto en el subsuelo el Embajador Daniels diría más tarde que el acuerdo logrado entre Morrow y Calles hizo de la legislación mexicana una copia de la prevaleciente en los Estados Unidos con lo cual logró preservar para sus connacionales valiosas propiedades.¹¹ Lo que Morrow indujo a hacer a Calles virtualmente anuló esa parte de la Constitución que confería todos los

¹⁰ Bassols Batalla (2006), p. 49.

¹¹ Lavin (1951), p. 182.

derechos del subsuelo al Estado mexicano, escribió Josephus Daniels.¹² Cuando se conoció la Ley Petrolera de 1925 (31 de diciembre) pareció ser una disposición bien estructurada pero desde el punto de vista técnico, no podía haber sido peor. Las reformas entraron en vigor el 3 de enero de 1928.

El auge petrolero que tuvo lugar entre 1919 y 1925 evidenció una participación importante de la producción mexicana en el total mundial ya que representó el 25% de la misma. Después de llegar a su máximo en 1921, la producción tendió a la baja de 1926 a 1938. Esto se tradujo en una disminución en el volumen exportable pero creció la producción destinada al mercado nacional, como se muestra en el Cuadro 1.

Cuadro 1: Exportación y consumo interno, 1926-1938.

Años	1926	1928	1930	1932	1934	1936	1938	Tasa% 1932-1926	Tasa% 1938-1932
Exportación mm bls	80,3	33,3	26,8	22,6	25,1	25,0	9,0	-19,1	-14,2
Consumo interno aparente	9,7	16,9	12,7	10,2	13,1	16,0	29,8	0,8	19,6
% del consumo interno en el total	10,7	33,7	32,2	31,1	34,3	39,0	76,8	19,5	16,3

Fuente: STPRM, *Petróleo de México*, p. 93 y López Portillo, *El Petróleo de México*, p. 261. Tomado de Bassols Batalla (2006).

En este último período la contribución de la industria al presupuesto nacional fue reducida (1926-1938). Considerando los pagos a 16 mil trabajadores la industria petrolera dejaba al país sólo 1,25 pesos por barril.¹³ Por concepto de rentas y regalías las empresas pagaban a México 3cvs. de dólar por barril.¹⁴ Estas eran mínimas. Por diversos conceptos el país recibía en total 50cvs. de dólar por cada barril extraído.¹⁵ Las características de la industria no contribuían a mejorar el aporte nacional.

1938-1976 La nacionalización petrolera: prioridad de los objetivos nacionales.

La nacionalización petrolera constituyó un parteaguas histórico para la recuperación nacional de los recursos y establecimiento de las prerrogativas constitucionales sobre las actividades de la industria petrolera (exploración y producción; refinación; transporte; almacenamiento y distribución de hidrocarburos). Además del proyecto de industrialización nacional que trajo consigo la nacionalización petrolera, se privilegió el desarrollo de la industria petrolera y, en particular, la integración vertical de PEMEX.

¹² Daniels (1947), p. 274.

¹³ Bassols Batalla (2006), p. 85.

¹⁴ *Ídem*, p. 86

¹⁵ *Ídem*

En la búsqueda de mejores salarios y condiciones, los trabajadores de PEMEX pusieron en cuestionamiento el control de las compañías petroleras. En 1936 organizaron el Sindicato de los Trabajadores Petroleros Revolucionarios de la República Mexicana (STPRM), integrado por 18 mil personas quienes al plantear la concertación de un contrato único con las empresas llevaron a las compañías petroleras a declarar su negativa, en razón de los términos propuestos en el contrato. Por ello, el 18 de marzo de 1938 las instalaciones fueron ocupadas por el sindicato bajo la vigilancia del Ejército. La Junta de Conciliación y Arbitraje falló a su favor pero las compañías se ampararon ante la Suprema Corte de la Nación. A última hora las empresas quisieron llegar a un arreglo cuando ya era imposible pues el presidente Lázaro Cárdenas había anunciado la ley de expropiación de sus bienes.

El contexto internacional de preguerra en que ocurrió la nacionalización fue clave para explicar el éxito del presidente Lázaro Cárdenas. En ese momento los Estados Unidos no estaban en condiciones para una intervención militar en México en apoyo a sus empresas. Además, el presidente Franklin D. Roosevelt intentaba renovar alianzas y modificar sus relaciones con México.

Uno de los elementos definitorios del devenir de la industria petrolera surgido durante este período se relaciona con el papel del Estado. El Estado salió fortalecido, primero, de la contienda revolucionaria luego de la confrontación con las compañías petroleras y la nacionalización petrolera que le siguió. Esto le permitió hacer valer su soberanía. En especial la Constitución de 1917 le dio la posibilidad de cuestionar los derechos de propiedad de los terratenientes y de las compañías petroleras que aún eran importantes. Cuando sobrevino la expropiación en 1938 estaban vigentes 1.596 títulos de concesión confirmatoria abarcando una superficie de 5.741.259 hectáreas y ochenta y dos títulos de concesión ordinaria lo cual da cuenta de la relevancia de las concesiones.¹⁶ Por ello con la nacionalización el Estado mexicano despojo, de facto, a terratenientes y compañías petroleras de pretendidos derechos sobre el suelo y el subsuelo obtenidos durante la época porfirista, afirmando con ello su papel para el desarrollo. También reivindicó la prerrogativa de la ejecución de todas las actividades de la industria petrolera derivada de la afirmación de la propiedad pública. La propiedad de la nación sobre los recursos mineros permitió afianzar los derechos de propiedad, sin embargo, las compañías no aceptaron reconocer la soberanía del Estado mexicano.¹⁷

¹⁶ Gobierno de México (1940), p. 37.

¹⁷ La actitud más agresiva fue la de las compañías y el gobierno británico. En este momento la influencia de las compañías petroleras estadounidenses había disminuido sobre su gobierno. El presidente Roosevelt reconoció el derecho de México a expropiar pero tanto él como el Secretario Cordell Hull manifestaron que sería necesario pagar una indemnización pronta y justa. En 1943 las compañías americanas firmaron el acuerdo. Las británicas hasta 1947, con el monto y el calendario de pagos de las indemnizaciones.

La nacionalización no excluyó en un primer momento la participación privada, las concesiones y otras figuras legales ya que en su versión original el artículo 27 de la Constitución daba la posibilidad de concesiones. Sin embargo, para 1940 las Reformas a dicho artículo (el 9 de noviembre) establecieron que no se podrían efectuar concesiones ni contratos y correspondía a la nación la explotación del petróleo y demás hidrocarburos. Con ello se precisaron los límites de la industria petrolera al declarar que “en materia de aprovechamiento de hidrocarburos no se darán concesiones y que la nación llevaría a cabo su explotación”. En vista de la importancia que han tomado actualmente las legislaciones secundarias, en particular sobre este artículo, es conveniente destacar que las mismas no pueden ir más allá que el precepto constitucional reglamentado. En este es donde se definen y limitan el conjunto de actividades reservadas a la nación; la explotación de los hidrocarburos. El hecho de que el Estado tomara a su cargo las operaciones de la industria petrolera estuvo en un rango Constitucional y claramente estableció que no constituirían un monopolio basado en el artículo 28 de la Carta Magna que señalaba a que no constituirían monopolio las funciones que el Estado ejerciera de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refería este precepto referidos al petróleo, los demás hidrocarburos, la petroquímica básica, etc. A través de PEMEX el Estado tomó todas las operaciones de la industria con derecho exclusivo sobre la exploración y explotación de hidrocarburos, la asignación de terrenos y todas las actividades relativas al desarrollo de las actividades petroleras. Se estableció sistema de asignación de terrenos en lugar de concesiones y se otorgó a PEMEX la autorización de explotar el subsuelo petrolero. Más tarde la industria petrolera fue declarada estratégica.

La nacionalización logró para el Estado un papel propio en el manejo de la industria petrolera para poder convertirla así en el sustento del desarrollo económico con el imperativo de orientar su producción hacia el consumo interno; construir una industria petrolera integrada en todas sus fases y apoyar la industria nacional. Este proceso se acompañó de una nueva organización de la industria. En 1938 se creó Petróleos Mexicanos, por decreto, como institución pública para tomar la sucesión del Consejo de Administración del Petróleo y ejercer las funciones de la industria petrolera. A partir de entonces el país logró cuatro décadas de altas tasas de crecimiento económico. El desarrollo orientado hacia el interior se realizó en un ambiente de estabilidad institucional gracias a la existencia de un Estado dispuesto a asumir un papel en la conformación de una industria estratégica para el país. La empresa se convirtió en un instrumento de la política gubernamental.

A nivel de PEMEX los objetivos de desarrollo fueron físicos consistentes, fundamentalmente, en asegurar el abasto nacional. PEMEX debía vender productos petroleros a bajo precio y otorgar subvenciones directas con el fin de promover el desarrollo nacional. Algunos resultados son:

- De la nacionalización surgió una industria que logró integrar las cadenas productivas.
- El contratismo se redujo al mínimo.

- Se realizaron actividades importantes en materia de exploración y producción petrolera.
- Aunque se firmaron algunos contratos riesgo no prosperaron porque PEMEX no siguió transfiriendo a los contratistas áreas petroleras que le hubieran sido asignadas por el gobierno para su explotación. En los años sesenta tales contratos riesgo fueron cancelados mediante un acuerdo con los interesados.¹⁸
- A nivel de indicadores productivos: la extracción de hidrocarburos totales en los yacimientos se multiplicó poco menos de cuatro veces; se inició el aprovechamiento completo del gas natural; se construyeron nuevas refinerías; se completó la red de agencias de ventas y se construyeron extensiones considerables de gasoductos, oleoductos y poliductos, se amplió la flota petrolera, se amplió la exploración y perforación de pozos. El número de pozos perforados fue de 15 a 379 durante el período analizado y las reservas aumentaron en un 230%.
- Los impuestos pagados por PEMEX fueron un 43% más que en el período anterior a la explotación.

Es de destacar que el desarrollo de la industria petrolera se llevó a cabo con recursos propios con base en los ingresos provenientes de las ventas nacionales inicialmente y, después, con los ingresos de las exportaciones. El fisco empezó a recibir ingresos por exportaciones que se sumaron a significativas cantidades de impuestos pagados en moneda nacional después de la nacionalización. Una forma de contribuir a las transferencias hacia otros sectores de la economía fue a través de los ingresos fiscales que recibía la hacienda pública misma que se hicieron crecientes después de 1938 hasta 1958 con una tasa de crecimiento superior en los primeros años, después de la nacionalización, como muestran los Cuadros 2 y 3.

Cuadro 2: impuestos originados por el petróleo, 1938-1941.

Años	1938	1939	1940	1941	Tasa% 1941-1938
Gravámenes	42,3	65,0	89,3	79,1	23,2
Totales mm de Pesos					
Pesos/bl producido	1,09	1,50	2,01	1,82	18,6
Dólares/bl producido	0,24	0,29	0,37	0,38	16,6

Fuente: NAFINSA, *La economía mexicana*, 1970, pp. 46 y 195. Tomado de Bassols Batalla (2006).

¹⁸ Durante la administración del presidente Miguel Alemán se otorgaron diecisiete “contratos de perforación” mejor conocidos como contratos riesgo a las compañías extranjeras. La oposición a los mismos detuvo la asignación de más contratos. La batalla se ganó hasta 1960 cuando entró en vigor una reforma constitucional que prohibió definitivamente los contratos riesgo. Rodríguez-Padilla (2009), pp. 1-3.

Cuadro 3: impuestos originados por el petróleo en México, 1942-1958.

Años	1942	1946	1950	1954	1958	Tasa% 1950-1942	Tasa% 1958-1950
Total mm de pesos	79	143	305	415	559	18,4	7,9
Pesos/bl producido	1,93	2,65	3,55	4,03	3,73	7,9	0,6
Dls/bl	0,40	0,55	0,41	0,36	0,30	0,3	-3,8

Fuente: NAFINSA, *La economía mexicana en cifras*, 1972, pp. 45-49 y 195; Gobierno de México. *El petróleo de México*, p. 48. Tomado de Bassols Batalla (2006).

La nacionalización petrolera y los arreglos que trajo consigo llevaron a una reducción de la dependencia de las inversiones extranjeras cuyos propietarios dejaron de controlar los sectores clave de la economía. En las dos décadas que siguieron la nueva burguesía nacional y el Estado controlaron en lo fundamental el sistema de producción. Pero poco a poco resurgió la dependencia cuando los sectores estratégicos de la economía fueron de nuevo ocupados por las empresas transnacionales.¹⁹

1976-1982: PEMEX, fuente de divisas para el programa de industrialización y la deuda pública

Pese a los aumentos en la producción, después de siete años, PEMEX tuvo que importar petróleo entre 1971 y 1974, en momentos de fuertes alzas en los precios internacionales del crudo derivados de las dos crisis petroleras internacionales. En 1975 hubo cambios en la política económica en una dirección distinta a favorecer el mercado nacional al destinar una parte importante de la producción petrolera a las exportaciones. Debido a la situación internacional resultante de las crisis petroleras, México ofreció incrementar los volúmenes exportables a cambio de préstamos internacionales. Esto devino en un aumento de su deuda que alcanzó los 19.000 millones de dólares que empezó a perfilar la crisis económica con la recurrencia a los créditos de Fondo Monetario Internacional. Bajo este escenario terminaría el sexenio del presidente Luis Echeverría Álvarez.²⁰

La administración siguiente, a cargo del presidente José López Portillo, se caracterizó por la sobreexplotación de yacimientos petroleros por presiones de Estados Unidos. Se aceleraron los trabajos de perforación mediante contratistas privados y hubo un sesgo en favor de las exportaciones con cuyas divisas se pretendía financiar el proyecto de industrialización. PEMEX tuvo que convertirse en la entidad que resolviera las necesidades nacionales a partir de las exportaciones petroleras.

Si por algún tiempo el auge petrolero llevó a López Portillo a creer que su tarea sería administrar la abundancia, la realidad no tardó en mostrar su otra cara. Al final del sexenio se tuvo una crisis financiera sin precedentes caracterizada por una deuda externa que ascendió a 90.000 millones de dólares. La economía nacional estaba petrolizada y cuando se desplomó a diez dólares el precio internacional del

¹⁹ Meyer (1968), p. 474.

²⁰ Sobre este período de la historia ver: Morales, Escalante y Vargas (1988), pp. 47-92.

barril de crudo el gobierno no pudo sostener la economía por lo que el peso mexicano se tuvo que devaluar frente al dólar. El presidente tuvo que declarar una moratoria ante sus acreedores internacionales.

El contexto petrolero nacional se caracterizó por un ritmo de producción depredadora avocada a producir para exportar. En este entonces se realizaron importantes actividades productivas en Tabasco y Chiapas y en 1979 se construyó la última refinería que hasta ahora se tiene en México, así como diecisiete complejos petroquímicos a los que hoy tampoco se añade capacidad productiva adicional.

1982-1988: el cambio de paradigma económico

En 1982, tras la caída de los precios internacionales del crudo internacional, el petróleo se utilizó para evitar el desplome económico nacional apoyando negociaciones internacionales y contratación de deuda. A causa de la crisis económica el Estado perdió fuerza en la economía y en su participación en el aparato productivo. Con la crisis de la deuda externa en 1982 entró en crisis el modelo económico basado en la sustitución de importaciones e hizo su entrada el modelo neoliberal. Esto se reflejó en el cambio de rumbo de la empresa petrolera.

La industria petrolera se empezó a ver limitada por los programas de ajuste estructural impuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. A PEMEX se le asignaban tres objetivos macroeconómicos: 1) garantizar el abastecimiento interno; 2) las exportaciones para obtener divisas; 3) ser la fuente principal para el presupuesto nacional. Todo, a costa del fortalecimiento de la propia empresa. Mientras se fortalecieron los parámetros macroeconómicos a la industria se le iba desintegrando verticalmente a través de la desregulación de actividades. El proceso se acompañó de mayor liberalización, privatización y contratismo de actividades relacionadas a través de reformas jurídicas que subvirtieron principios constitucionales para desplazar a la inversión pública de esas tareas.

Bajo la administración del presidente Miguel de la Madrid Hurtado se realizó una reforma constitucional en 1983 en donde se distinguieron las áreas estratégicas de las que se denominó como prioritarias. Estas últimas, en su definición, facultan al Estado a otorgar concesiones o permisos para su funcionamiento, operación, explotación con base en el artículo 28, en su párrafo cuarto. Sobre las áreas consideradas estratégicas se estableció que no se admitirían concesiones, permisos, ni se considerarían como monopolios, por lo que el gobierno federal seguiría manteniendo el control y la propiedad. Sin embargo, esta reforma de 1983 fue rápidamente socavada. En este año se alcanzaron cifras récord de producción por lo que se reafirmó el sesgo exportador con destino al norte. Las divisas petroleras se utilizaron como garantía para obtener préstamos del exterior.

Hubo presiones por parte de los Estados Unidos para limitar la producción de petroquímicos por lo que en 1986 se autorizan importaciones para estos productos y se reclasifican treinta y seis productos petroquímicos básicos que por disposición pasan a formar parte de los secundarios en 1986.

También se impulsó la privatización de filiales de PEMEX. Se cedieron funciones de comercialización a un grupo de empresas denominadas Petróleo Mexicano Internacional (PMI) y se iniciaron sociedades que constituyeron paraísos fiscales con el objetivo de evadir impuestos, reportar pérdidas y mantener a inversiones accionarias al margen de la ley.

Si el contexto era adverso el factor de mayor contribución en el debilitamiento de PEMEX ocurrió en la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari debido a la implementación de una serie de acciones que alejaron aún más a la industria del mandato constitucional.

La claudicación manifiesta del Estado mexicano para mantener la soberanía sobre los hidrocarburos se inició (1985) con la adopción de las políticas de Reversión Industrial. Esta política se ha integrado de estrategias y acciones financieras, fiscales, de exploración y explotación de reservas, comercio exterior, seguridad, medio ambiente, sobre regulación a PEMEX y desregulación al mercado privado, reorganización de PEMEX, la relación de la empresa con sus clientes y proveedores, pasando por las alianzas estratégicas con la iniciativa privada, cambios en los procesos de exploración y producción, refinación, petroquímica, transporte, almacenamiento, distribución, comercialización, acciones encaminadas a la destrucción de la capacidad interna para desarrollar proyectos, así como para generar una dependencia tecnológica del extranjero, entre los aspectos más importantes en que esta política se ha concretizado:²¹

- Hay una apertura gradual y progresiva en materia petrolera, de gas y petroquímica a través de la construcción de mercados en cascada.
- El Estado es aún el propietario de los recursos naturales, pero cede actividades técnicas. Se convierte en el regulador de la competencia y el rector de la actividad.
- Se abre a la inversión privada la industria petrolera nacional mediante leyes y reglamentos.
- Se diferenció entre la cadena de producción de la industria petrolera y la entidad pública; entre la empresa y PEMEX.
- Profundiza el proceso de desintegración vertical de la industria mediante desregulación, liberalización de actividades y privatización de activos.
- En áreas y actividades donde aún trabaja PEMEX, las inversiones se sustituyen por capitales privados y contratos.

²¹ Hickman Sandoval (2011), pp. 35-114.

- Se desecha el objetivo de la autosuficiencia por la compra de importaciones bajo el argumento de la maximización de ingresos resultante de seguir siendo exportador de una materia prima (el petróleo).

- Se adoptó como “premisa fundamental” que los precios internos reflejarían “costos de oportunidad en una economía abierta”. Los precios se indexan a los de Estados Unidos de América. Un sistema de precios enfocado a maximizar su contribución a las finanzas públicas en el corto plazo renunciando a utilizarlos como parte de una política industrial. Los precios usados por PEMEX para valuar sus productos en las transferencias internas reflejan los precios de las compras y ventas de productos petrolíferos y petroquímicos en operaciones externas. El crudo alcanzó en el exterior un precio igual al asignado en las transferencias internas.

- Se pasa de objetivos físicos a criterios económicos de rentabilidad y competitividad en el desempeño de la empresa.

- La captación de renta petrolera ha sustituido en buena medida a la recaudación fiscal.

- Se ha afectado la capacidad de ejecución con recursos propios y PEMEX es cada vez más dependiente de la tecnología y de consultores externos.²²

Con el crecimiento de la economía el sector petrolero perdió importancia en el conjunto, en ese sentido la economía dejó de estar petrolizada, como ocurrió en la época del auge petrolero, pero los ingresos del fisco sí lo están debido a que prácticamente toda la renta petrolera va a dar a Hacienda (SHCP).

1988-2004: PEMEX, instrumento de estabilidad macroeconómica y mayor privatización para la industria petrolera

A nivel de la industria y empresas petroleras cambios sustantivos ocurrieron bajo la administración del presidente Carlos Salinas de Gortari debido a la implementación de una serie de acciones que alejaron más a la industria del mandato constitucional. La integración económica con el resto de América del Norte también tuvo un papel importante.

En el resultado de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), 1992 se dijo que la industria petrolera quedaría al margen, sin embargo, la realidad fue otra. El TLCAN fue y es funcional al interés de los Estados Unidos.²³ Si bien en un primer momento los resultados de la negociación no correspondieron a las expectativas de los estadounidenses, quienes esperaban que el Tratado abriera las actividades corriente arriba y otras restringidas por la Constitución, fue un

²² Rodríguez-Padilla (2006), pp. 117-132.

²³ Sobre el tipo de integración y la cuestión de la soberanía entre Estados Unidos y México ver Saxe-Fernández (2002), pp. 337-447.

punto de partida para la apertura y gradual privatización de los sectores eléctrico, gasero y petrolero.²⁴ Fue un referente importante para la posterior reforma al artículo 27 de la Constitución por el cual se autoriza a sectores de la industria del gas natural (transporte, almacenamiento y distribución) así como en el transporte del gas licuado, la participación del sector privado nacional y extranjero.

A nivel de empresa la legislación interna fue modificando gradualmente el régimen de propiedad y sus funciones en la industria. Una de las de mayor importancia fue la Ley orgánica de 1992 que quitó a PEMEX el objetivo de manejar todas las actividades que había venido cubriendo. Sólo le dejó la tarea de “ejercer la conducción central y la dirección estratégica de las actividades de la industria”. Se inició así el proceso de reestructuración organizacional en 1992.²⁵ A partir de este Proyecto de Reorganización, se abrió a la iniciativa privada la participación a través de contratos y permisos, que devino en una gradual desvinculación para PEMEX de las cadenas productivas de proveedores y clientes nacionales.

Bajo esta Ley se crearon cuatro empresas filiales que dependían de una estructura central tipo *holding* organizada en divisiones siendo el objetivo la transformación de cada filial en centro de ganancias y de costos. Estas divisiones son: PEMEX Exploración y Producción, PEMEX Refinación, PEMEX Gas y Petroquímica Básica, y PEMEX Petroquímica.

- Al interior de las divisiones se diseñó una nueva política de precios de transferencia fijados en función de referentes internacionales. Esta política considera que el mercado interno debe ser una fuente de ganancias para la empresa.

- Se adoptaron políticas como la subcontratación para compras de tecnología.

- Se incorporaron criterios de organización y de gestión propios de las empresas privadas pero sin modificar la propiedad de los activos.

- Se contrataron obras con empresas extranjeras bajo el esquema Proyectos de Impacto Diferido en el Registro del Gasto (PIDIREGAS) lo cual significó la posibilidad de hacer negocio donde la Constitución lo prohíbe.

- A la industria de refinación y el resto de la petroquímica la política ha sido dejarles degradarse. Existe déficit de capacidad de refinación, no obstante, se ha preferido invertir en el extranjero para refinar crudo antes que en el propio país. A la industria petroquímica del Estado se le han limitado sus inversiones productivas, aunque se importen enormes cantidades de petroquímicos que el país consume. Durante 1995-1998 el hecho más destacado fue el aumento de las importaciones de petrolíferos con un incremento del 33% anual. Al igual que sucede con otro tipo de importaciones, el argumento

²⁴ En la negociación la política de los Estados Unidos fue más bien tácita y consistió de una agenda de la que estaba excluido el petróleo y las presiones abiertas para inscribir a los hidrocarburos en el TLC, actitud que reflejó la convicción de que los cambios vendrían sin precipitaciones. Ver Vargas Suárez (1992), pp. 61-80.

²⁵ Una evaluación de este proceso de reestructuración concluye que el cambio de un modelo burocrático a un modelo empresarial introdujo elementos antagónicos en la configuración organizacional de la empresa. Navarro Arredondo (2007), pp. 1-37.

para justificarlas es que sale más barato importarlas que producirlas ya que con los costos de oportunidad que se utilizan sale más barato importar que añadir valor y basar los precios en los costos de producción. La utilización del criterio de costos de oportunidad dictada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, resulta en una inconsistencia con las necesidades de inversión de PEMEX y sólo responde a objetivos recaudatorios. A nivel de contabilidad esta política resulta en rendimientos negativos en los estados de resultados de PEMEX refinación y petroquímica,²⁶ como se muestra en los Cuadros 4 y 5.

Cuadro 4: Estado de resultados de PEMEX -refinación (Millones de pesos constantes de 2007).

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Ventas	306,666	249,779	317,854	419,175	449,465	410,556
Rendimiento de operación	N.D.	-26,624	-16,338	-28,664	-82,226	-44,840
Rendimiento neto	-41,383	-42,248	-24,309	-57,034	-35,034	-36,276

Fuente: PEMEX Refinación (*enero a marzo).

Cuadro 5: Estado de resultados de PEMEX -petroquímica (Millones de pesos constantes de 2007).

Concepto	2002	2003	2004	2005	2006	2007*
Ventas	12,980	19,792	26,655	31,087	31,035	52,336
Rendimiento de operación	N.D.	-11,415	-8,711	-9,701	-11,757	-11,424
Rendimiento Neto	-14,187	-17,053	-13,571	-17,704	-17,880	-11,756

Fuente: PEMEX Petroquímica (*enero a marzo).

El hecho de no invertir para ampliar la capacidad de refinación nacional ha derivado en un aumento de las importaciones de gasolinas. Como ya señalamos, la refinería más reciente data de 1979 y pese a las demandas públicas ante una insuficiencia de materia prima y la disponibilidad de ingresos petroleros por concepto de exportaciones, el gobierno mexicano ha dado largas para no construir otra planta mientras en un 32% el consumo dependió de las importaciones en el 2008 (Cuadro 6) y el aumento está ya cerca del 40% en los últimos años.

²⁶ De Celis (2008), p. 205. Ver también: Bartlett Díaz y Rodríguez-Padilla (2008), pp. 48-54.

Cuadro 6: Importaciones netas de gasolina* (Millones de barriles diarios).

Año	Ventas internas (VI)	Importaciones	Exportaciones	Importaciones Netas (IN)	IN/VI (%)
2001	550,4	136	73	63	11,4
2002	565	89,7	70,7	19	3,4
2003	600,3	54,5	70,7	-16,2	-2,7
2004	635,9	94,9	76,2	18,7	2,9
2005	671,3	169,8	79	90,8	13,5
2006	718,1	204,7	86,6	118,1	16,4
2007	760,2	308,1	79,7	228,4	30
2008	785,7	323,3	71,6	251,7	32,3
Promedio	660,9	172,6	75,9	96,7	14,6

*Las cifras de 2008 corresponden al promedio enero-mayo. Las importaciones incluyen metil-terbutil-eter (MTE). Los cálculos parten de la identidad de cuentas nacionales $CNA=VI+(X-M)$ donde CNA=Consumo Nacional Aparente, X=exportaciones y M= importaciones.

Fuente: PEMEX, Memoria de Labores, 2007, PEMEX, Anuario Estadístico, 2007, PEMEX, Indicadores Petroleros, junio 2007.

Bajo la administración del presidente Vicente Fox Quesada se siguió la estrategia de generar un temor a la escasez, sobre todo en materia de reservas a fin de avanzar en el proceso de liberalización y desregulación de la industria.²⁷

Con la idea de lograr cambios constitucionales se avanzó en la apertura en el sector corriente arriba de la industria. En este sentido destaca la apertura de las actividades de exploración y producción en la cuenca de Burgos a través de los Contratos de Servicio Múltiple que tienen la característica de dejar en manos de las corporaciones internacionales actividades sustantivas de la industria en donde el contratista se transforma en productor independiente. Con ello, la administración de Fox construyó la antesala del escenario para el desmantelamiento último de la empresa petrolera bajo la actual administración del presidente Felipe Calderón con la Reforma Energética aprobada en octubre de 2008.

Una de las áreas en donde se muestra la crítica situación de la empresa es en la declinación de sus reservas probadas. Los factores a los que se puede atribuir la situación son los siguientes: la insuficiencia en inversiones exploratorias, la revaluación de reservas probadas, la sobreexplotación de los yacimientos y el sostenimiento de un sesgo exportador; la inyección de nitrógeno, en lugar de gas natural para la recuperación del crudo de Cantarell que sólo va a permitir conseguir un 50% de lo que se pudo haber obtenido, y la madurez geológica de yacimientos, entre los que se encuentra Cantarell, como factores explicativos de la declinación.

²⁷ En general se caracteriza por repetidos intentos de presentarla como un fracaso en los siguientes rubros: 1) Las reservas declinantes; 2) La producción de derivados insuficiente para abastecer el mercado nacional en petrolíferos; 3) Producción de gas natural que consume la industria y las planta eléctricas como meta de autosuficiencia inalcanzable; y, 4) La operación de PEMEX se dice ineficiente.

La caída ha sido tendencial pero acelerada. Así durante el gobierno de Ernesto Zedillo las reservas disminuyeron en 44% en tres años (de 1997 a 2000); bajo la gestión de Vicente Fox se redujeron en un 25% (de 2000 a 2003). Un descenso del 71%. (Ver Cuadro 7).

Cuadro 7: Reservas probadas (miles de millones de barriles de PCE).

1978	1987	1997	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
40,20	69,00	60,9	14,10	32,16	30,84	20,07	18,89	17,65	15,50	14,70

Fuente: PEMEX, *Memoria de Labores*, 2007, México. PEMEX, *Anuario Estadístico*, 2007, México.

La petrolización de los ingresos presupuestales y fiscales del gobierno ha sido un aspecto medular de la estrategia neoliberal. Los ingresos petroleros pasaron del 29,9% en 1999 a 38% en 2006, como parte del presupuesto federal y, del 33,9% al 46,3% en el caso de los ingresos tributarios, lo que, por una parte da cuenta de la amplia participación de los gravámenes a PEMEX en las finanzas nacionales, pero por otra, explica la descapitalización de la empresa petrolera.

El avance en el proceso de liberalización y desregulación de la industria, se apoya en la aplicación de mecanismos presupuestales y fiscales conducentes a colocar a la empresa al borde de una crisis financiera a través de propiciar un régimen fiscal confiscatorio. Año tras año PEMEX entrega a la Hacienda Pública recursos superiores a sus utilidades antes del pago de contribuciones. La carga fiscal que la Secretaría de Hacienda fija sobre los volúmenes extraídos a partir de los derechos de extracción (impuestos) no considera mermas, ingresos, costos, ni las necesidades de mantenimiento y ampliación de la empresa. La captación de mayores ingresos por ventas externas de petróleo en 1999 se ha acompañado de un incremento más que proporcional de las contribuciones que la empresa paga al gobierno federal. De 1998 a 2005 PEMEX pagó impuestos por encima de sus utilidades. Ello le representó pérdidas contables que mermaron su patrimonio en 28 mil millones de dólares (ver Cuadro 8). A PEMEX se le obligó a contratar deuda por esa suma para pagar los impuestos faltantes que no pudo cubrir en esos años con el 100% de sus utilidades. Esto ha incrementado año con año los pasivos de PEMEX. Además se le obliga a endeudarse para poder realizar algunas de las inversiones necesarias.²⁸

²⁸ Sobre este aspecto ver Morales Martínez (2008), pp. 209-222.

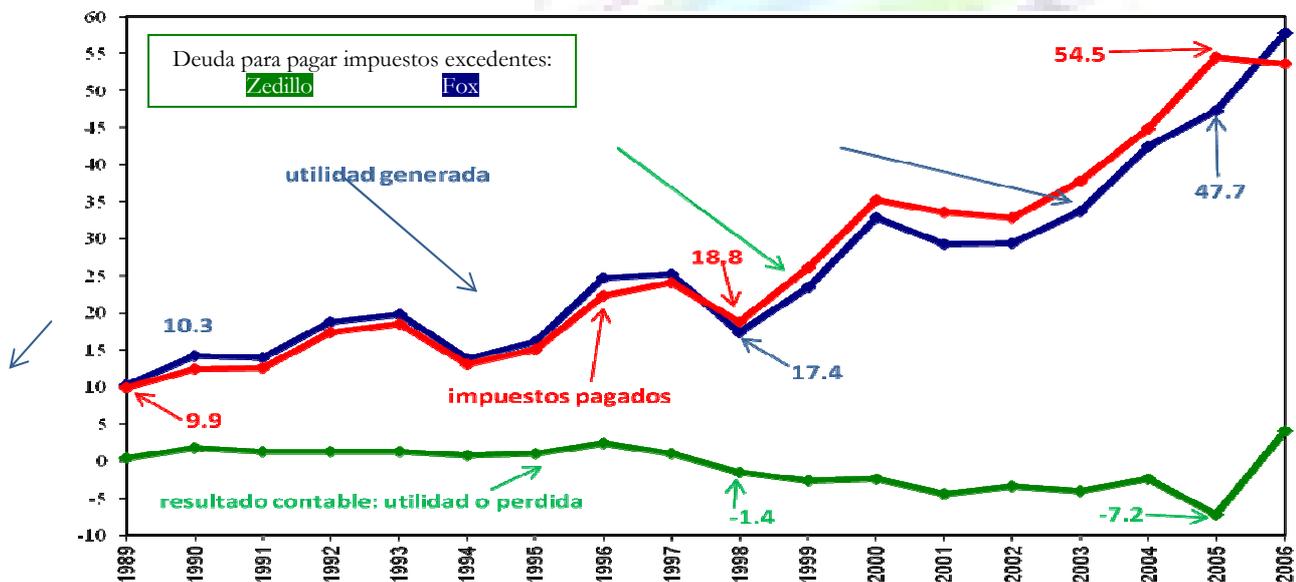
Cuadro 8: PEMEX, impacto de la carga fiscal en la contabilidad 1989-2006. Las utilidades generadas convertidas en pérdidas contables (Miles de millones de dólares con poder adquisitivo de 2006).

Conceptos	1989-1997	1998-2005	2006
Ingresos totales	265	471	104
Costos totales	107	215	46
Utilidad generada	157	256	58
Impuestos pagados	145	284	54
Utilidad (pérdida) neta	12	-28	4
Carga fiscal como propósito de las utilidades	93%	111%	93%

Fuente: Estados financieros de PEMEX, dictaminados por el auditor externo (Estado de Resultados y Balance General) y Anuario Estadístico de PEMEX, varios años y, <http://www.pemex.com>. Periodo analizado: los últimos 18 años (1989-2006). Las cifras se expresan en dólares constantes (2006). Las cifras se expresan en miles de millones de dólares.

Por ello, el rendimiento neto de PEMEX se volvió negativo entre 1998 y 2005 (Gráfico 1), sin contar con la posibilidad que tienen las entidades privadas de diferir pagos. De forma paralela, el saldo de las reservas internacionales en poder del Banco de México pasaron de 17,5 a 78,6 miles de millones de dólares garantizando así la salud de las finanzas públicas. De aquí que se puede concluir que PEMEX cosecha pérdidas por obra y voluntad del gobierno mexicano y de los organismos internacionales.

Gráfico 1: Utilidades impuestos y pérdidas.



Fuente: Estados financieros de PEMEX, dictaminados por el auditor externo (Estado de Resultados y Balance General) y Anuario Estadístico de PEMEX, varios años y, <http://www.pemex.com>. Periodo analizado: los últimos 18 años (1989-2006). Las cifras se expresan en dólares constantes (2006). Las cifras se expresan en miles de millones de dólares.

La Reforma Energética o el triunfo del neoliberalismo.

Si bien la estrategia del *lobby* petrolero para aprobar la Reforma energética se aplicó en diversos ámbitos bajo una política dura y una estrategia de negociación para arribar a un consenso hegemónico cuyos ejes se gestan en el vecino país del norte, la estrategia jurídica fue sin duda una pieza fundamental para legitimar los cambios en el país, cambios que se extienden a todo el sector energético.²⁹

La Reforma energética deslindó a PEMEX del conjunto de principios constitucionales aplicables a la industria petrolera nacionalizada y dio curso a una pirámide normativa *ad hoc* de orientación privatista. La estrategia seguida para ese propósito transitó de lo general a lo particular. Su Reglamento sirvió para transformar la generalidad legislativa en un sistema contractual en el que están presentes diversos mecanismos de transferencia de la renta petrolera a los inversionistas. Las Disposiciones Administrativas aprobadas por el Consejo de Administración de la paraestatal significaron el punto máximo de concreción jurídica al acuñar figuras, conceptos, instrumentos y procedimientos inéditos y opuestos a la normatividad constitucional.³⁰

Con vías, aparentemente jurídicas e institucionales, se trastocaron y vaciaron de contenidos los principios constitucionales. Su finalidad principal consistió en regularizar hechos y políticas al abrir a la industria a las corporaciones internacionales y a algunas empresas nacionales.

Las “precisiones” introducidas en la legislación secundaria sentaron las bases para que en la práctica los preceptos constitucionales no sean respetados. Las inconsistencias a nivel de las leyes surgidas de la Reforma son también un aspecto a destacar: ya que mientras la Ley Reglamentaria reserva para la nación la “industria petrolera”, en contraparte la Ley de Petróleos Mexicanos transforma todas las actividades de la industria petrolera en “servicios” contratables. Esto hace que todas y cada una de las actividades de la cadena de valor puedan ser objeto de contratación. La decisión de qué y qué no se contrata, está en manos del Consejo de Administración. De esta forma PEMEX podrá contratar todo tipo de obras y servicios, incluyendo las actividades medulares: planeación de la exploración y el desarrollo de los yacimientos, dejando abierta la posibilidad a que en un solo contrato se incluya el proceso completo de la exploración y producción en un área determinada.

La privatización se profundizó a través de la contratación de las actividades de las empresas estatales con empresas privadas, de la desregulación de monopolios o *cuasi* monopolios, la venta de bienes o activos públicos y la introducción o reforzamiento del mercado. Lo que se transfirió al sector privado vía contratos fue la explotación de los recursos naturales (primera forma de privatización según la ONU de acuerdo con el libro *Accounting Valuation and Privatization*). Se abrieron actividades reservadas en

²⁹ Ver Cárdenas (2009), pp. 1-39.

³⁰ Jiménez Vázquez (2011), pp. 319-364.

exclusiva a la Nación vía PEMEX; se quitó al Estado la exclusividad constitucional para la explotación de los hidrocarburos en toda la cadena petrolera.

Las modificaciones han sido en las siguientes áreas: a) la Reforma abre la exploración y la explotación de hidrocarburos mediante contratos de “servicio”, que en realidad son concesiones disfrazadas mediante las cuales se transfiere a las firmas privadas nacionales y extranjeras las operaciones petroleras en amplias regiones del país, haciéndolas partícipes de amplias porciones de renta petrolera en compensación por sus servicios. En el artículo 6° el Ejecutivo entrega áreas o bloques con recursos petroleros a PEMEX y a sus organismos subsidiarios a empresas privadas mediante contratos para que exploren o exploten áreas asignadas; en su párrafo 1° el artículo anterior quita a la nación la exclusividad que le confiere la Constitución para llevar a cabo las distintas actividades de la industria petrolera. Más aún se reconoce la entrega de contratos a inversionistas extranjeros para que realicen actividades de la industria petrolera, exponiendo a PEMEX y a organismos subsidiarios a Tribunales Internacionales indicados en los Tratados Internacionales; b) confiere a los yacimientos transfronterizos un *status* especial que facilita la privatización de las operaciones petroleras y los resultados de la explotación;³¹ c) genera recursos fiscales que nunca llegarán a Hacienda pues serán transferidos a los contratistas que produzcan hidrocarburos en pago por sus servicios; d) crea las bases institucionales para la completa apertura en los primeros eslabones de la cadena de hidrocarburos, sobre todo en materia de exploración, desarrollo y producción petrolera.³²

Entre muchos de los cambios propiciados por lo negociado en la Ley de Petróleos Mexicanos se pueden mencionar los relativos al artículo 7° el cual, en concordancia con el 6°, señala el establecimiento de un Consejo de Administración y un Director General quienes estarán a cargo de procurar objetivos propios de una empresa privada como la “creación de valor económico”. En su artículo 19° dicta a PEMEX y a sus organismos subsidiarios la búsqueda de las mejores prácticas corporativas. Todo esto estará acompañado de políticas y acciones como la exclusión de controles institucionales, la discrecionalidad en la aplicación de las reglas imperantes, la adopción de precios de mercado en las operaciones interorganismos, así como la desintegración, desmantelamiento y enajenación de bienes o activos de PEMEX.

Hay ambigüedad en que PEMEX pueda mantener la dirección y control, pero, en última instancia, es claro que se limitará al control jurídico de los activos, dejando de lado el control técnico y económico a las corporaciones internacionales.

³¹ Sobre la situación de los recursos transfronterizos ver Pardinas *et al* (2007), pp. 01-89.

³² Rodríguez-Padilla (2011), pp. 364-398.

Conclusiones

Las tres formas de privatización que se han llevado a cabo en el mundo: contratación de actividades de las empresas estatales con las empresas privadas, desregulación de los monopolios y *cuasi* monopolios y la venta de bienes o activos públicos, y la introducción o reforzamiento de las leyes del mercado se han ido aplicando de forma gradual y progresiva en el sector energético mexicano, acompañadas de políticas específicas. Su aplicación ha sido mediante el diseño de políticas públicas a nivel macroeconómico y a través de las entidades subsectoriales involucradas. Se han acompañado de una retórica diseñada para el logro del consenso para tales objetivos:

Dicha retórica se ha caracterizado por un permanente cuestionamiento, por parte de los organismos internacionales, a la eficiencia de la empresa petrolera mexicana *vis a vis* parámetros internacionales, sin considerar su condición de empresa pública. Se validan los parámetros de eficiencia con el diseño y distorsión de criterios de operación y funcionamiento con el fin de dar una imagen negativa y acelerar su tránsito hacia una empresa privada. Las presiones sobre PEMEX han venido del Banco Mundial y las compañías petroleras internacionales quienes sistemáticamente cuestionan su capacidad promoviendo que la única forma en que lo logrará será a través de la apertura a la industria petrolera internacional. Las demandas históricas han sido por la apertura de PEMEX a las corporaciones en actividades de exploración y producción, acceso a recursos mineros, contratos riesgo, apertura a la inversión extranjera en actividades que constitucionalmente son prerrogativas del Estado mexicano.

La reversión del modelo estatal se ha logrado a través de la implementación de mecanismos para desmembrar sus capacidades endógenas tales como la innovación y el desarrollo tecnológico en favor de un *outsourcing* que prometía reducir costos. Todo lo anterior ha ido socavando las bases gerenciales, financieras y técnicas de PEMEX culminando con la Reforma Energética del año 2008.

Si bien como resultado de la Reforma Energética no se planteó el traspaso de la propiedad de los recursos a los inversionistas, sino su explotación vía la contratación de las actividades de la empresa estatal, los contratos contienen elementos propios de las concesiones y de los contratos riesgo que los asemejan a los existentes a fines del siglo antepasado y principios del pasado. La influencia del dominio del modelo anglosajón sobre los derechos de propiedad es fuerte, habida cuenta la vecindad geográfica con los Estados Unidos, y está de retorno.

Desde una perspectiva histórica el régimen de propiedad resulta, sin embargo, insuficiente para evaluar la eficiencia de una empresa por la distorsión deliberada de parámetros en el caso de PEMEX, no así en lo que respecta al destino de la renta. Es claro que el régimen de propiedad sí tiene una incidencia directa en su apropiación.

La ruptura del binomio Estado- PEMEX no sólo obedece a que la empresa estatal deja de ser un instrumento importante de las estrategias macroeconómicas, como ocurrió con la política de apoyo a un modelo de industrialización nacional. También se vislumbra a la luz del retroceso en las actividades reservadas en exclusiva a la nación vía PEMEX que se abrieron al sector privado trasnacional y nacional. Con ello se quitó al Estado la exclusividad constitucional para la explotación de los hidrocarburos y el resto de la cadena petrolera hasta la petroquímica. Pero su importancia es mayor cuando se trata de la apropiación de la renta. La ruptura Estado- PEMEX en este aspecto se vuelve un asunto fundamental.

Con ello se pone en entredicho el carácter soberano del Estado mexicano, pues las decisiones concernientes a los recursos del petróleo, los hidrocarburos y la petroquímica básica, se tomarán con la injerencia de intereses externos. Las consecuencias de esto no son pequeñas: a) los inversionistas podrán participar en casi todas las etapas de la industria petrolera por lo que PEMEX terminará siendo un administrador de contratos, sin capacidad real para influir en la industria petrolera; b) los beneficios económicos derivados de la explotación del petróleo, hidrocarburos y petroquímica básica se compartirán en cantidades importantes con el exterior; c) no habrá autodeterminación científica y tecnológica lo que profundizará la dependencia económica.

PEMEX transita, bajo un esquema de gobernanza corporativa, a un esquema privado. La “Compañía”, como ahora se le denomina, se acerca a la conformación de una asociación estratégica con un corporativo trasnacional. La nacionalización petrolera es cosa del pasado.

Bibliografía

- 📖 Cornejo, O. Sarahí Ángeles (coordinadora y compiladora) (2011); *Reforma energética. anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*, México, Cosmos editorial.
- 📖 Bartlett Díaz, Manuel y Rodríguez-Padilla, Víctor (2008); *El petróleo y PEMEX. Despojo a la Nación*, México, Editorial Cosmos.
- 📖 Bassols Batalla, Narciso (2006); *Las etapas de la nacionalización petrolera*, México, Cámara de Diputados, LIX Legislatura y Miguel Ángel Porrúa.
- 📖 Cárdenas, Jaime (2009); *Análisis crítico de la reforma en materia energética*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, Documentos de trabajo, nro. 126, enero.
- 📖 Colmenares César, Francisco, et al (2008); *PEMEX. Presente y futuro*, México, Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Campeche, Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- 📖 Colmenares, Francisco (2010); *Corrupción y desafíos en las compras gubernamentales: el caso de PEMEX*, México, Plaza y Valdés, S.A. de C.V.

- 📖 Daniels, Josephus (1947); *Shirt-Sleeve Diplomat*, Nueva York, Chapel Hill.
- 📖 De Celis, Rafael (2008); *Creatividad para el desarrollo. México país líder para el 2028*, México, Costa Amic Editores.
- 📖 De la Vega Navarro Ángel (1998); *Presencia y cambios de la componente petrolera en el desarrollo y la transición de México*, Tesis Doctoral, Instituto de Economía y Política de la Energía, Universidad de Grenoble, Francia, versión preliminar, Noviembre.
- 📖 Gobierno de México (1940); *El petróleo de México*, México, TGN.
- 📖 Hickman Sandoval, Alfonso (2011); “La Reconversión industrial: inicio de las reformas neoliberales privatizadoras en PEMEX previas a la Reforma Energética de 2008”, en O. Sarahí Ángeles Cornejo, *Reforma Energética. Anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*, (coordinadora y compiladora), México, Cosmos editorial.
- 📖 Jiménez Vázquez, Raúl (2011); “La conformación histórica de los principios constitucionales en materia de hidrocarburos y los efectos desnacionalizantes de la Reforma Energética”, en O. Sarahí Ángeles Cornejo (coordinadora y compiladora), *Reforma Energética. Anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*, México, Cosmos editorial.
- 📖 Lavin, José Domingo (1951); *El problema petrolero*, México, CNIT.
- 📖 Meyer, Lorenzo (1968); *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero, 1917-1942*, México, El Colegio de México.
- 📖 Morales Martínez, Roberto (2008); “Petróleos mexicanos: quiebra económica, ¿real o inducida?”, en Colmenares César, Francisco, et al., *PEMEX. Presente y futuro*, México, Instituto de Investigaciones Económicas (UNAM), Universidad Autónoma Metropolitana, Universidad Autónoma de Campeche, Plaza y Valdés, S.A. de C.V.
- 📖 Navarro Arredondo, Alejandro (2007); *La restructuración organizacional en Petróleos Mexicanos*, México, Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, Documento de Trabajo, nro. 25, Cámara de Diputados LX legislatura, Diciembre.
- 📖 Organización de Naciones Unidas (1993); *Accounting Valuation and Privatization*, ONU, New York.
- 📖 Pacheco Llanes, Ramón Felix y Rodríguez-Padilla, Víctor (2008); *Petróleo y Reforma*, México, Cámara de Diputados, Grupo Parlamentario del Partido de la Revolución Democrática (PRD).
- 📖 Pardinas, Juan E., et al (2007); *Cruzando límites. México ante los desafíos de sus yacimientos transfronterizos*, México, Red mexicana de energía y Foreign Affairs en español.
- 📖 Pellicer de Brody, Olga y Reyna, José Luis (1981); *Historia de la revolución mexicana 1952-1960*, México, El Colegio de México.
- 📖 PEMEX; *Anuario estadístico*, varios años.
- 📖 PEMEX (2007); *Indicadores Petroleros*, junio.

- 📖 PEMEX (2007); *Memoria de Labores*, México.
- 📖 Rodríguez-Padilla, Víctor (2006); “La estrategia oficial para privatizar la industria petrolera mexicana y Pemex”, en Rosío Vargas y José Luis Valdés Ugalde (editores), *Los recursos naturales estratégicos. Los hidrocarburos y el agua*, México, CISAN/UNAM.
- 📖 Rodríguez-Padilla, Víctor (2009); “De Miguel Alemán a Felipe Calderón. El retorno de los contratos riesgo”, Mimeo, México, Facultad de ingeniería UNAM, 28 de febrero.
- 📖 Rodríguez-Padilla, Víctor (2011); “La reforma energética privatiza la explotación petrolera mediante contratos de servicio”, en O. Sarahí Ángeles Cornejo (coordinadora y compiladora), *Reforma Energética. Anticonstitucional, privatizadora y desnacionalizante*, México, Cosmos editorial.
- 📖 Saxe-Fernández, John (2002); *La compra-venta de México. Una interpretación histórica y estratégica de las relaciones México-Estados Unidos*, Barcelona, Plaza y Janés.
- 📖 Vargas Suárez, Rosío (1992); “Los energéticos bajo el Tratado de libre comercio entre México y los EUA”, *El Tratado de Libre Comercio. Entre el viejo y el nuevo orden*, México Centro de Investigaciones sobre Estados Unidos de América, (CISEUA)/UNAM.
- 📖 Vargas, Rosío y Hickman Sandoval, Alfonso (2009); “La integración energética en América del Norte y la Reforma Energética Mexicana”, *Cuadernos de América del Norte*, Núm. 14, México, CISAN/UNAM.
- 📖 Vargas, Rosío y Morales Udaeta, Miguel (2011); *La renta petrolera y la construcción de regímenes no propietarios: el caso de PEMEX*, México, CISAN/UNAM.