

ESTADO SOCIAL Y EMPRESA PÚBLICA. EL RÉGIMEN DE PETRÓLEOS MEXICANOS*

SUMARIO: I. *Consideración preliminar. La alternativa.* II. *Estado social y compromiso constitucional. El derecho al desarrollo.* III. *Instrumentos del Estado social. Regulación, planeación e intervención.* IV. *Revolución, Constitución y Estado social en México.* V. *Naturaleza y formación de las empresas públicas.* VI. *Consideraciones complementarias sobre las empresas públicas en México.* VII. *Raíz y sentido de Petróleos Mexicanos.* VIII. *Antecedentes e itinerario del conflicto.* IX. *La expropiación.* X. *Régimen constitucional del petróleo.* XI. *Petróleos Mexicanos en la economía nacional.* XII. *Legislación aplicable a Petróleos Mexicanos como empresa pública.* XIII. *Legislación específica sobre el petróleo y la industria petrolera.* XIV. *Empresa pública petrolera y eficiencia operativa.*

I. CONSIDERACIÓN PRELIMINAR. LA ALTERNATIVA

La empresa pública es una “criatura” del Estado social. En él tiene su fuente y su designio. También corre su suerte. En el Estado “máximo” predominan las empresas públicas —de Estado o colectivas—; en cambio, en el “mínimo” se restringen, retroceden. Se hallan sujetas, finalmente, a los grandes relevos dogmáticos, que tienen parte de su cimiento en la eficacia económica y parte en los juicios y prejuicios acerca de la libertad y la justicia: de un lado, el estatismo y sus exigencias nacionalizadoras; del otro, el mercado y sus demandas privatizadoras.

En el llamado Estado mínimo, que se ha convertido, para muchos, en un paradigma, el poder público retrocede —tanto como sea posible— a sus funciones nucleares; es decir, a su radicación original e inevitable. De tal suerte, el Estado mínimo resulta ser, al mismo tiempo, un Estado pri-

* En *Pemex Lex*, México, número especial, marzo de 1997, pp. 16-64. Véase el texto “Anteproyecto de Ley que establece las bases para la organización y operación de Petróleos Mexicanos”, que se encuentra publicado a continuación de este artículo.

mitivo; se le exime de los trabajos de Hércules que propone el desarrollo individual y colectivo; sólo observa, vigila, modera y reprime.

Por otra parte, el Estado ampliado o extendido —caeríamos en un equívoco si hablásemos de Estado “máximo”— asume la carga del desarrollo; además de comprometerse con la seguridad —razón lógica, e inclusive histórica, del poder político—, se interesa en la justicia. Ambos son valores centrales del orden jurídico; de ahí que esta forma del Estado pueda describirse de otra manera a partir de la clásica proposición del Estado de derecho: como un Estado de derecho social (o Estado Social de Derecho) o de derecho justo. Aquí el poder público se vuelve providencial, y por ende, paternalista. Obviamente, hay diferencias de fondo —sustancias e irreductibles— entre las diversas versiones del Estado extendido; una cosa es leviatán, bajo las modalidades más severas del autoritarismo, y otra es el benigno *welfare state*.

En el curso de una historia breve todavía, la exaltación de la libertad humana trajo consigo pretensiones liberadoras en todos los órdenes de la vida. Establecida la autonomía del hombre, fijados sus derechos naturales, confinado el poder público a una función de gendarmería —que nunca fue, sin embargo, tan neutral y aséptica como se supuso—, fluyeron fácilmente las consecuencias. Una de ellas, la libertad económica: libertad frente al poder público, pero no —porque se creyó que sería “contra natura”— frente a las leyes cuasinaturales que presiden los procesos económicos.

El mundo de la economía se asemejaba —dijeron— al de la naturaleza. Cierta que sus leyes no tienen el rigor inalterable de las leyes naturales; pero no menos cierto que cuenta con esas leyes, que en ellas se instala el progreso, que la sociedad política no puede contrariarlas, so pena de pagar un alto precio: padecería la sociedad económica. En suma, una “mano invisible” arregla el curso de las cosas; promueve la riqueza; genera la felicidad del pueblo, objetivo de todo buen gobierno. Ese es el marco de ideas, la ideología, en suma, que condujo una concepción de la vida social y de la acción del Estado, y que la conduce, floreciente, todavía.

En el acervo de los derechos naturales e inalienables del hombre, que proclamó la Déclaration de 1789, figuraban puntualmente los que así parecieron —naturales, inalienables— al hombre que llegaba al término del siglo XVIII; un hombre histórico, por lo tanto, sujeto a una experiencia y a una circunstancia: libertad, seguridad, propiedad, resistencia a la opresión. Si se añade la regla de igualdad en este guión de la “buena vida”

ciudadana, se tendrá completo el panorama de aquel tiempo que a veces parece remoto y a veces cercano.

El poder se había reunido —con algunos vertederos y no pocas grietas deliberadas— en las manos del rey absoluto. Éste disponía —más o menos, en el continente europeo— de la vida y la hacienda de sus vasallos. La tierra, sustancia y factor de la riqueza, se hallaba en manos de un estamento acaudalado; en torno giraban los artesanos, los comerciantes, los profesionales, pequeños actores de una sociedad inmóvil. El pensamiento discurría entre rejas: con un solo parlamento y permisos oficiales.

En consecuencia, no había libertad, igualdad, seguridad, propiedad. De ahí que la *Révolution* se creyera a salvo —en el primer tiempo— al restituir o instituir aquellos derechos fundamentales y acoplarles unas defensas que los resguardasen: la resistencia a la opresión —hasta culminar en un derecho revolucionario—, la división de poderes y un régimen de garantías, cuya elaboración ha sido uno de los campos más fértiles de todo el derecho subsecuente.

Los rigores de la Revolución Industrial, la redistribución de la riqueza —que pasó de una clase a otra, ambas elevadas y reducidas—, los desatinos de una libertad sin freno (hasta donde la imaginación alcance; lo asegura el derecho), los excesos de la igualdad absoluta (todos iguales: débiles y fuertes, sanos y enfermos, pobres y ricos, bajo el mismo rasero), las calamidades de la “mano invisible”, pronta a reducir salarios y sanear la economía con el desempleo, y lenta en hacer justicia y proveer al pueblo el pan de cada día, hicieron dudar —eso por lo menos: “dudar” primero— de las bondades del orden prevaleciente y de la suficiencia de los derechos naturales.

Había diversos caminos para resolver o aliviar el problema. Uno, como siempre, la utopía: nuevas formas de sociedad política y económica, presididas por viejas normas morales, todas fincadas en el “amor al prójimo”. Otro, la revisión del orden establecido, por diversos medios y con distintos instrumentos: desde la inversión de la historia, para reconstituir un poder absoluto que organizara la justicia, hasta la conciliación de libertades y pretensiones, para crear un orden equitativo que brindase a cada ciudadano condiciones de vida razonables, a partir de un mínimo irreductible. Este último método se sostenía en cierta idea sobre la dignidad humana. Cada ruta tuvo su alcance o consecuencia: sea el Estado totalitario, sea el Estado Social de Derecho.

La preocupación por zanjar paradojas —acotar la libertad, respetándola; y limitar la igualdad, defendiéndola— y reanudar la historia con un compromiso de justicia, demolió el Estado gendarme y edificó en su sitio otra versión del poder político. Se entendió, lúcidamente, que el poder político desprovisto de otras potestades llega a ser ilusorio en la lucha contra la mano invisible y las muchas manos visibles del proceso económico; y que, por lo tanto, es preciso que también asuma otras potestades: en la economía, en la educación y la cultura, en la promoción de rumbo para la vida colectiva.

En resumen, si el poder político no cuenta con aquellas atribuciones aparentemente externas, deja de ser poder para constituirse en mero instrumento, y se pone al servicio de los poderes genuinos, que actúan en la sombra o a la luz del día. Entonces padecen los ciudadanos que no forman parte de esos poderes genuinos; esto es, padece la mayoría.

II. ESTADO SOCIAL Y COMPROMISO CONSTITUCIONAL. EL DERECHO AL DESARROLLO

El Estado social sometió a revisión, por lo tanto, el alcance de los derechos fundamentales, sin derogar ninguno, y se planteó la forma de difundirlos a los más en lugar de concentrarlos en los menos. Esto se hizo y documentó adecuadamente. El “documento adecuado” para las nuevas funciones del Estado —que de este modo consumaba una de sus reformas históricas— fue la Constitución nacional, que dio un paso más allá de las declaraciones ortodoxas y la creación de órganos y distribución de facultades entre ellos. El paso más allá consistió en la reorganización de las relaciones entre el Estado, la sociedad y los individuos; cuando esto ocurre de veras, existe una verdadera reforma del Estado. Eso sucedió al cabo del siglo XVIII y también en los albores del XX. Está ocurriendo en la víspera del XXI.

En los últimos lustros se habla con insistencia de la reforma del Estado, y se proponen acciones para conseguirla. Ya mencioné los datos esenciales que determinan, en mi concepto, una verdadera reforma del Estado: nuevo régimen de relaciones entre el poder público, la sociedad y el individuo. José Luis Ayala Espino, al analizar los límites del Estado y del mercado, en un ensayo sobre economía política del Estado, refiere que en los distintos enfoques y marcos conceptuales acerca de la reforma estatal existen diferencias instrumentales y valorativas.

Sin embargo, la reforma es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia y garantizar la justicia social. A estos objetivos se les atribuye un peso específico diferente de acuerdo a los enfoques y necesidades de los distintos países.

Luego este autor señala que dichas

diferencias reflejan los valores, ideologías e instrumentos de los paradigmas. La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del Estado, en la medida en que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, en el tiempo, en una restricción.

La contrapartida de la reforma del Estado —dato, ella misma, de esa reforma— se integra con los nuevos derechos de la persona. El hombre de la segunda mitad del siglo XIX y los primeros años del XX ya no era el mismo que un siglo antes desafió y venció al absolutismo. Las experiencias, las suspicacias, las exigencias eran diferentes; no por resta que sustrajera las de ayer a las de ahora, sino por suma que agrupara todas. Para el ciudadano de 1900 los derechos de 1800 no eran suficientes; había sufrido sus excesos y echaba de menos todo lo que dejaron fuera en sus defectos. Se requería un nuevo catálogo. En él se hallarían los “derechos sociales”: derechos de segunda generación, como también se ha dicho, que implican prestaciones y promociones —no apenas abstenciones— del poder público.

Si se miran las cosas a fondo, el conjunto de los derechos humanos que arriban hasta nuestros días —primera, segunda, tercera generaciones— se concreta en un derecho: al desarrollo. Esto quiere decir un derecho al desenvolvimiento del individuo, de manera que realice su destino, despliegue sus potencialidades, confiera pleno sentido a su existencia. Este derecho no se confunde con una atribución semejante en favor de los pueblos, aunque ciertamente lo supone: el desarrollo de los pueblos puede figurar y funcionar como *conditio sine qua non* para el de los individuos, esto es, para la satisfacción del derecho particular de cada uno, pero no sustituye al derecho de cada persona. Más aún, el macro desarrollo nacional puede militar en contra del derecho particular; la concentración de los beneficios del desarrollo lesiona o posterga —para la mayoría— el derecho al desarrollo personal.

El compromiso social del Estado, fijado a través de la Constitución —tema sobre el que volveré en otro lugar de este trabajo—, ha modificado en buena medida la tipología de las normas constitucionales. Paolo Biscaretti di Ruffia observa que en las leyes de este carácter coexiste una amplia gama de contenidos normativos. Hay disposiciones obligatorias o preceptivas, que inmediatamente hacen surgir derechos en favor y obligaciones a cargo de sus destinatarios, ejercitables o exigibles por vía judicial. Existen, asimismo, determinaciones organizativas o institutivas, que crean órganos o instituciones y manifiestan su composición y las atribuciones que se les confieren, sin entrar en el detalle orgánico y funcional propio de la legislación secundaria. Por último, hay disposiciones directivas o programáticas que establecen las directivas de acción a las que debe ajustarse el legislador ordinario y que desde luego conducen las actividades de la autoridad administrativa en el ejercicio de sus facultades discrecionales. El compromiso constitucional mexicano se vale, desde luego, de las tres especies de normas; entre ellas destacan las programáticas, en las que se alojan los ideales y proyectos de la nación. El artículo 27 reserva a la nación el dominio y la explotación de los hidrocarburos; en tal virtud, establece una restricción inmediata y efectiva sobre la propiedad privada potencial. A su turno, otros preceptos que diseñan el horizonte ético de la nación mexicana —escriturado en la ley fundamental, si se permite la expresión; así, los artículos 25 y 26— señalan la forma y el rumbo para el aprovechamiento social de los bienes excluidos del dominio privado.

III. INSTRUMENTOS DEL ESTADO SOCIAL. REGULACIÓN, PLANEACIÓN E INTERVENCIÓN

Para cumplir sus designios, el Estado social se vale de dos instrumentos. Es así como aquél se enfrenta al mercado, en cada una de las etapas por las que atraviesa esa antinomia tenaz: Estado-mercado. Primero amplía el espacio, el vigor y el horizonte de sus regulaciones. La ceñida regulación de antaño se ve sustituida por una regulación profusa. El ejemplo más claro de esta novedad es el derecho de planeación, que hace lo que no hizo el antiguo derecho: proponerse un destino y enfilear a la sociedad en esa dirección, con todos los instrumentos al alcance del Estado.

No ha sido uniforme el método de la planeación. En unos casos se practicó dentro de un modelo fuertemente autoritario, que sencillamente “devoró” a los hombres y a los grupos, alojados en la entraña de un le-

viatán actualizado. En otros casos la planeación se fraguó bajo un modelo democrático; entonces todos participan en la formación del plan, y consecuentemente en su ejecución. La rectoría económica del Estado tiene el sentido y los matices que le imprime cada uno de estos métodos de planeación.

Miguel de la Madrid, quien en su ejercicio como presidente de la República inició la reforma constitucional que traería consigo el régimen de planeación, señala que este sistema fue adoptado por los gobiernos mexicanos desde la Ley sobre Planeación General de la República de 1930. El Partido Nacional Revolucionario expidió el Plan Sexenal 1934-1940. Desde entonces aparecieron diversos actos de planeación, que culminaron el Plan Nacional de Desarrollo 1980-1992, que fijó las bases de un sistema nacional de planeación democrática. En 1982 fue reformada la Constitución para incorporar en ella disposiciones cuyo conjunto —con las normas preexistentes— integran el “capítulo económico” de la ley fundamental. Entre aquéllas figuran los mandamientos de los artículos 25 y 26, acerca de la planeación del desarrollo.

Es importante para los fines de este trabajo referir que el segundo párrafo del artículo 26 estatuye que “los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación”. De tal suerte se remite a un examen sistemático de la ley suprema que permita definir ese “proyecto nacional”, entendido como la más alta pretensión del pueblo sobre su destino; un haz de aspiraciones y determinaciones; en otros términos, el diseño que resulta de las decisiones políticas fundamentales de la nación mexicana. En este punto cobra relieve y prestigio la orientación social del orden jurídico presidido por la Constitución; el espíritu social de 1917 ilumina el proyecto nacional.

Dice también la ley suprema que el sistema de planeación democrática del desarrollo debe imprimir “solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación”. De esas prevenciones se desprende el régimen adoptado por la Ley de Planeación. Ésta dice —artículo 2o.— que la planeación deberá realizarse “como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del Estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos políticos, sociales, culturales y económicos” que contiene la Constitución.

Como se advierte, la planeación —método para la recepción y actuación del orden social querido por la ley suprema— no se contrae al creci-

miento económico, sino se halla estrechamente vinculada con un verdadero proceso de desarrollo, que necesariamente es un proceso de democratización integral. De tal suerte, el artículo 26 constitucional y su ley reglamentaria se enlazan con la norma toral del artículo 3o.

El segundo gran instrumento del que se vale el Estado social es la intervención directa en las relaciones colectivas. Ya no sólo regulación, pues, sino además injerencia, presencia, actuación, protagonismo. Los espacios que deja la actividad privada, aquéllos que es conveniente cubrir de inmediato o compartir con ella, e inclusive los que procede ocupar en exclusiva, son el campo de esas intervenciones del Estado que ha sido ordenador y se convierte, además, en actor.

La novedosa misión “benefactora” de Estado, en su versión de protagonista de numerosas actividades que antes le fueron ajenas, condujo a una reflexión sobre la mejor forma de cumplir ese desempeño. Era evidente que el poder público no había sido “pensado” ni estaba adecuadamente “equipado”, si se le veía en su organización tradicional, para el desempeño de labores como productor de bienes o prestador de servicios diferentes de los que tradicionalmente le correspondieron: policía (seguridad, en amplio sentido) y justicia, entre los originales y esenciales.

Por ello se tuvo que inventar otra forma del Estado; una ampliación orgánica que correspondiera a la ampliación funcional. Si se trataba de ingresar en el torrente de la producción y el servicio, había que hacerlo de manera que resultaran a salvo dos datos de la nueva composición: su adhesión al Estado y a los fines sociales de éste, por una parte; y su competencia para actuar en la materia de su atribución, con funcionalidad y eficacia, que no tendría si solamente constituyera una extensión de las oficinas públicas tradicionales.

Es así que surge el sector paraestatal, esto es, un conjunto de cuerpos paralelos al Estado denominado central. La frontera es tenue, pero no incierta. El sector paraestatal es Estado para determinados propósitos; no lo es en determinadas competencias. En otros términos, participa sólo relativamente de la naturaleza del Estado. Se distingue ante todas las miradas y para los fines de las relaciones jurídicas que le conciernen, por ciertos elementos: uno es la personalidad propia, que implica autonomía relativa y capacidad de convenir y actuar; otro es el patrimonio específico que tiene atribuido para el cumplimiento de sus fines institucionales.

El sector paraestatal es, finalmente, una expresión natural del sistema llamado de economía “mixta”; en éste la actividad económica de los par-

ticulares —expresiva de la economía privada de mercado— concurre con la iniciativa económica pública; de ahí la condición de “mixta”, que sube de punto si otros sectores se incorporan al conjunto; así, el denominado sector “social” de la economía.

Pero los pueblos no existen a solas en el planeta, cada uno dejado a su propia autoridad y a sus propias fuerzas. La autarquía es un sueño. Lo fue en el mundo antiguo; lo es, absolutamente, en el mundo moderno. La asimetría entre los pueblos, la desigualdad real entre los Estados, la intensa comunicación de ideas, bienes y personas, han establecido un orden internacional que pone a prueba el concepto y la práctica de la soberanía, como antes quedaron a prueba —y a menudo naufragaron— las autonomías de los individuos.

En tal virtud, se requiere que la fuerza del Estado, tomando la representación y organizando la fuerza de la nación, se constituya en garantía de la independencia de ésta; una independencia más o menos efectiva, no solamente nominal. Para ello sirvieron alguna vez los ejércitos; sin embargo, aquellas desigualdades de las que hablé, verdaderos abismos, disuaden el empleo de las armas. Es preciso echar mano de otros instrumentos. Estos constituyen la nueva trinchera; de su eficacia y suficiencia dependerán los movimientos virtuales en las fronteras.

El Estado político, económico, social, educativo, cultural, que es el garante de la soberanía en el interior, es también el gladiador en la frontera. De ahí que las naciones débiles suelen asociar la soberanía —tan cara e incierta— a la intervención del Estado, y sientan que cada paso atrás en las funciones de éste puede significar una cesión en el punto de la soberanía; los territorios que se abandonan en la retirada difícilmente se ocuparán otra vez. Dentro pueden florecer los poderes privados, nuevo gobierno nacional; y de afuera pueden llegar los poderes trasnacionales, nuevo gobierno universal. La idea de un mundo global, que ha caminado con asombrosa celeridad, actualiza estos riesgos.

IV. REVOLUCIÓN, CONSTITUCIÓN Y ESTADO SOCIAL EN MÉXICO

Este ha sido, aproximadamente, el itinerario del Estado social, sustento y continente de la empresa pública. Bajo esta perspectiva, siempre ilustrada por las circunstancias particulares, puede mirarse el caso de México. Aquí y en todas partes resulta evidente que “la constitución es tan

sólo un compromiso, no pudiendo ser otra cosa”, como dice Karl Loewenstein;

presenta una situación de equilibrio temporal entre las fuerzas sociales que participan en su nacimiento... Los grupos que participan en el acto de creación constitucional se esfuerzan, a través de una mutua acomodación de sus intereses, por conseguir un equilibrio aceptable para todos ellos, y que presente el máximo acercamiento entre la constitución real y legal...

Vale la pena recordar que en la historia constitucional de México hubo tendencias sociales, muy anteriores al ordenamiento de Querétaro. Son célebres las peticiones que en este sentido produjeron Ignacio Ramírez y Ponciano Arriaga. Este singular constituyente propuso a sus colegas liberales del Congreso de 1856-1857 un voto particular extraordinario en el que se revisaron las gravísimas condiciones en que se hallaban los habitantes de México, sometidos por un régimen injusto de distribución de la riqueza y remuneración del trabajo personal.

En el Congreso de aquel medio siglo quedaron en receso los planteamientos de Arriaga. El eminente jurista Vallarta, que aceptó las razones de su colega diputado, sugirió, sin embargo, que se excluyesen de las fórmulas constitucionales, en aras de la ortodoxia legislativa, pero también para no poner obstáculos al desarrollo industrial del país. El liberalismo puro, pues, dominó al liberalismo social. Pero el germen estaba sembrado y afloraría en Querétaro, sesenta años después.

Es verdad que la primera antorcha de la Revolución mexicana, en manos de Madero, quería encender las libertades políticas y restituir al pueblo, en general, las otras libertades individuales apesadas por el porfiriato. En este sentido, el énfasis se puso en el derecho al sufragio, en la no reelección —que alguna vez fue bandera del mismo Díaz— y en la libertad personal. Pero también es verdad que los seguidores de Madero, las legiones de campesinos, peones acasillados, sujetos de leva, candidatos a Valle Nacional, tenían las esperanzas cifradas en la tierra.

Hasta aquí llegaba una antigua historia que se inauguró con la invasión española de Mesoamérica. El dominio sobre las almas se complementaba con el dominio sobre la tierra. Entonces quedaron semienterrados los títulos agrarios prehispánicos. La historia siguiente apunta en una sola dirección: concentración del dominio en unas pocas manos, sean de la Iglesia, sean de los hacendados; el liberalismo y la Reforma no reme-

diaron la suerte de las comunidades; éstas aguardaron el arribo de una Revolución que Madero puso en movimiento. La “bola vino y nos levantó” —dijo Azuela en “Los de abajo”, la celebrada novela. Levantados, pues, los peones reclamaron sus antiguas tierras. La memoria y la experiencia condujeron su solicitud.

Otro dato concurre con la exigencia de los peones. El incipiente proletariado, que laboraba en las minas y los telares, también tenía cuentas por cobrar. Resintió los excesos característicos del capitalismo salvaje y elemental: trabajo extenuante, horarios excesivos, salarios miserables, labores agobiantes para mujeres y niños, justicia desigual, prohibición de acciones colectivas, represión policial y militar. Alguna vez —como en Cananea—, la represión estuvo a cargo de “rangers” convocados por “patriotas” funcionarios mexicanos. También los obreros, unos pocos en comparación con los campesinos, tenían en mente algo más que elecciones libres y sufragio efectivo cuando se sumaron a la Revolución.

La segunda etapa revolucionaria, cuya acta de nacimiento es el Plan de Guadalupe, comenzó asimismo con peticiones políticas. Al centro se hallaba el derrocamiento de Huerta y el rescate de la Constitución liberal de 1857. Por eso encabezó Carranza un movimiento “constitucionalista”. Las adiciones al Plan de Guadalupe y el conocido discurso de don Venustiano en Hermosillo, el 24 de septiembre de 1913, hicieron abrigar esperanzas a los anhelantes de un nuevo rumbo social.

En 1916, cumplida la segunda etapa de la Revolución mexicana —un movimiento esencialmente agrario—, excluidos del poder los antiguos terratenientes y los dueños de minas y factorías, suprimido el ejército federal, los diputados constituyentes pudieron incorporar en la ley suprema un nuevo equilibrio, que distaba mucho de ser el recogido en la carta de 1857. Efectivamente, en el diseño de la nueva sociedad y, por lo tanto, de la Constitución destinada a reconocerla y preservarla, sólo tomaron parte los grupos victoriosos en la contienda armada, moderados y radicales, pero en todo caso revolucionarios; no intervinieron —salvo en forma relativa y secundaria— los derrotados de entonces: terratenientes, industriales, militares del porfiriato, dirigentes eclesiásticos, intelectuales del antiguo régimen. Por supuesto, el país no se conservó inmóvil en los años siguientes; otras fuerzas acudieron a matizar las decisiones constitucionales, ora para suavizarlas, ora para exaltarlas. De ahí han resultado múltiples reformas, de forma y fondo. En muchas de ellas aparecen los rumbos emergentes.

Con frecuencia y con razón se dice que México inauguró una nueva técnica constitucional; desbordó el patrón constituyente derivado de la Constitución de los Estados Unidos de América e instaló en la ley fundamental un creciente número de derechos o garantías sociales. Hasta aquí llegarían o de aquí se deducirían diversos desenvolvimientos a propósito del Estado interventor y la empresa pública. Loewenstein clasifica las Constituciones conforme a su contenido ideológico. Bajo este enfoque, hay Constituciones ideológicamente neutrales o puramente utilitarias, al paso que otras están “cargadas con un programa ideológico”. Los textos de la última parte del siglo XVIII y el XIX estuvieron imbuidos de ideología liberal. Otra cosa se vería en los siguientes años. El mismo autor cita a la Constitución mexicana de 1917 como ejemplo de “constitución condicionada ideológicamente”; aquella tiene una “expresa orientación hacia un orden social de tipo socialista”.

El estilo de la Constitución de 1917 deriva de su fuente y de sus personajes: la Revolución mexicana y los ejércitos revolucionarios. En el otro lado del océano se promovía igualmente la renovación constitucional; ahí aparecían o aparecerían sendas Constituciones “de profesores”, elaboradas por juristas ilustres. No sucedió lo mismo en México, pese a la primera tentativa por expedir, bajo la capa de reformas a la carta de 1857, un texto ortodoxo. Pesaba en el ánimo del Constituyente la “cuestión social”.

Sin embargo, el proyecto presentado por el Primer Jefe en 1916 causó lo que Pastor Rouaix definiría, años más tarde, como un “desconsuelo” entre muchos diputados constituyentes. Por eso se concibió un segundo piso de la Constitución, inmediatamente después de conocidas —con ese “desconsuelo”— las propuestas carrancistas en materia de propiedad y trabajo. Sin prescindir de la propiedad privada, urbana y rural, ni de la libertad de trabajo, había que recrear la idea y la formulación constitucional. Era preciso ponerle pistolas al Santo Cristo, para decirlo —a contrario— con las palabras del diputado Macías.

Data de entonces la edificación del Estado social en México; así sucedió, en cuanto la Constitución de 1917 interfirió profundamente en las relaciones agrarias y laborales, asumió para la nación la propiedad originaria de las tierras y las aguas, estableció la posibilidad de imponer en todo tiempo a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, reguló la educación y reafirmó las decisiones de la Reforma a propósito de las corporaciones religiosas. Al hacerlo así y depositar en el

Estado la misión de llevar adelante aquel extenso programa renovador, el Congreso estaba alumbrando un Estado social, regulador e intervencionista.

Posteriormente se observaría un avance en el sentido propuesto desde 1917, con ocasionales retrocesos y no pocas modalidades dictadas por la imaginación y las circunstancias. En general, se caminó hacia adelante, con cierta premura. Los pasos impresos en la ley fundamental tuvieron signo democrático; no faltaron, sin embargo, las condenas enérgicas; entre ellas, el señalamiento directo de Vera Estañol que acusó a la Constitución de “bolchevique”; este cargo se repetiría a intervalos regulares, con esa u otras palabras. Empero, lo cierto es que los procesos mexicano y soviético caminaron muy distanciados; el de aquí jamás tuvo en el horizonte, ni expreso ni implícito, un destino totalitario.

Algunos de los cargos más severos enderezados contra la Revolución y la Constitución se relacionaron con las decisiones de la nación en materia inmobiliaria, y a menudo con las reivindicaciones del subsuelo. Es interesante tomar nota de esta circunstancia. Quizá los críticos veían en el horizonte la posibilidad de que la nación misma, y no ya los particulares, aprovechara esa inmensa porción de la riqueza nacional. De esto me ocuparé adelante.

V. NATURALEZA Y FORMACIÓN DE LAS EMPRESAS PÚBLICAS

En el camino adoptado por la carta de 1917 aparecieron, en diversas fraguas, las empresas públicas. Antes de continuar la exposición de este asunto, conviene fijar el alcance de aquella expresión. ¿Qué son, en efecto, las empresas públicas? Menudean las definiciones, porque existe un universo, nutrido y complejo —aunque a la altura de estos años, cada vez menos nutrido y menos complejo—, poblado por entes, unidades, entidades, personas, órganos, organismos, instituciones, etcétera, a las que se recoge con frecuencia bajo aquella dilatada denominación.

Evidentemente, la empresa pública constituye una especie del género empresa. Por eso resulta necesario establecer primero la naturaleza de ésta. El profesor Jorge Barrera Graf sostuvo que “la empresa o negociación mercantil es una figura de índole económica, cuya naturaleza intrínseca escapa al derecho”.

Es imposible definir jurídicamente a la empresa —refiere el mismo tratadista— en virtud de

su carácter complejo y proteico, la presencia en ella de elementos dispares, distintos entre sí, personales unos, objetivos o patrimoniales otros, como son su titular (el empresario), que tanto puede ser un individuo, como una sociedad, un organismo estatal o una sociedad controlada por el Estado (en las empresas públicas), y un personal heterogéneo y variable, con diferente grado de vinculación con aquél; la presencia de un patrimonio, o sea, la hacienda, compuesto de bienes, obligaciones y derechos de índole varia; la existencia de relaciones propias y exclusivas de ella, como la clientela, la llamada propiedad comercial, el aviamiento, o sea, la actividad intelectual y hasta moral del empresario, así como ciertos derechos como los de la propiedad inmaterial (nombre comercial, patentes, marcas), y un régimen punitivo propio, que prohíbe y sanciona la competencia desleal y que establece límites a su concurrencia en el mercado...

Considero que para establecer la naturaleza de la empresa pública es conveniente tomar en cuenta los diversos elementos que concurren en ella, los motivos y las finalidades que determinan su creación y operación, el grado de autonomía de personalidad y de gestión patrimonial que se les reconoce, así como el régimen de planeación, programación, presupuestación, evaluación y control específicos al que se encuentra sujeta.

Sobre esas bases y habida cuenta del derecho positivo mexicano, la empresa pública puede ser considerada, según he afirmado en otras oportunidades, como una unidad de producción de bienes o prestación de servicios que poseen una contrapartida patrimonial directa, formada por decisión inmediata del Estado (incluso en los casos de constitución de una sociedad mercantil o de un fideicomiso, pues siempre se requiere la autorización gubernamental para la participación estatal), con recursos que éste o sus conductos paraestatales reciben de fuentes fiscales o crediticias, o de asociación con capitales privados o sociales, o de la aplicación de los precios y las tarifas por los bienes y servicios que ponen a disposición del público, y sujeta al cumplimiento forzoso y directo de los planes y programas gubernamentales y a un régimen específico de control autoritario.

Mi recordado colega José Francisco Ruiz Massieu propuso esta caracterización:

organización autónoma de los factores de la producción, dirigida a producir o distribuir bienes o servicios en el mercado, con personalidad jurídica o que se manifiesta a través de una fiduciaria; organización en la que el Estado (o algún ente paraestatal) ha hecho un aporte patrimonial que deberá pasar a formar parte del capital social o del patrimonio fiduciario.

Agrega: “Resumiendo, se trata de una entidad económica personificada en la que el Estado ha contribuido con capital por razones de interés público, social o general”.

La ley mexicana no define a la empresa pública. El artículo 90 de la Constitución, conforme al texto aprobado en 1981, se limita a deslindar entre la administración central y la descentralizada o paraestatal. La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, sucesora de la tradicional Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, desarrolla la línea constitucional e integra la administración pública paraestatal con organismos descentralizados, empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito, instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y fideicomisos (artículo 1o., tercer párrafo). La Ley Federal de Entidades Paraestatales expedida en 1986, se remite a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para precisar cuáles son las entidades de aquel carácter (artículo 2o.).

Algunos tratadistas —como Jorge Witker e Ismael Eslava— incluyen también a ciertos órganos desconcentrados en el catálogo de las empresas públicas. Reconocen que estos órganos tienen la misma personalidad jurídica que las dependencias centrales correspondientes, pero se manejan con relativa discrecionalidad en el ámbito de las numerosas facultades que les han sido delegadas. En la mayoría de los casos realizan actividades que generalmente no son productivas desde un punto de vista económico. Ejemplo de esta hipótesis de empresas públicas es la Dirección General de Correos, hoy Servicio Postal Mexicano.

Como se ve, las caracterizaciones legales se refieren a la empresa pública a propósito de las empresas de participación estatal; esto implica que tienen aquella naturaleza, inequívocamente, las sociedades mercantiles por acciones en las que el Estado cuenta con determinada participación de capital y puede adoptar ciertas decisiones corporativas.

Este concepto resulta demasiado estrecho. En efecto, deja fuera a las más importantes instituciones productoras de bienes o prestadoras de servicios con que cuenta la nación a través del Estado mexicano, sólo porque éstas se hallan integradas, a diferencia de lo que puede y suele ocurrir en otros países, bajo una forma jurídica diversa de la societaria mercantil, es decir, conforme a la figura del organismo descentralizado. Cabe decir desde ahora que en el repliegue del Estado participativo las sociedades de capital público se han reducido, hasta casi extinguirse; sobreviven los or-

ganismos descentralizados. En consecuencia, me atenderé a la amplia caracterización de la empresa pública que apunté líneas arriba.

En otras palabras, considero posible decir que la condición de empresa tiene que ver con la naturaleza y los fines de la entidad, y por ello resulta genérica con respecto a las categorías específicas, en tanto que el concepto organismo se ciñe más bien a la figura jurídica de derecho administrativo bajo la cual se constituye el ente paraestatal. Así las cosas, en el rubro de empresas pueden figurar diversos organismos (por ejemplo, Petróleos Mexicanos o la Comisión Federal de Electricidad), en tanto que no todos los organismos son empresas (no lo son, por ejemplo, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y la Comisión Nacional del Deporte).

La genealogía de las empresas públicas mexicanas es muy rica. Seguiré ahora, en síntesis, la exposición que se hace en la obra *Las empresas públicas en México*, de Alejandro Carrillo Castro y el autor de estas líneas, con la intervención de diversos académicos y funcionarios. En la etapa colonial hubo injerencias económicas de la Corona española, destinadas a fortalecer las actividades económicas de la metrópoli y su posición hegemónica; tal fue el caso de los estancos.

Conseguida la independencia política era preciso adelantar una razonable organización económica que alentara el desarrollo. Mil y una vicisitudes sufrieron política y economía en aquellos años violentos y desordenados. Pese a todo aparecieron organismos promotores del desarrollo, a cargo del Estado, como el Banco de Avío, el Banco de Amortización de la Moneda de Cobre y la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de la Agricultura. El Estado, cuyas finanzas estuvieron siempre fuertemente comprometidas, hasta el punto de que sus vaivenes atrajeron diversos conflictos con las potencias de su tiempo, entendió perfectamente dónde había que poner el énfasis: en la promoción del desarrollo mediante la provisión del recurso más escaso: el dinero. De ahí que las incipientes empresas públicas fueran instituciones financieras, mejor que productoras de artículos para la producción y el consumo o distribuidoras de bienes.

Al adquirir el Estado la principal responsabilidad en la promoción del desarrollo nacional, bajo la letra y el espíritu de 1917, su participación en los procesos económicos subió de punto. En el libro que antes mencioné, se propone una hipótesis para narrar y entender el desenvolvimiento de la

empresa pública en México. Al respecto, existen tres etapas; la tercera se halla dividida en dos periodos.

La primera etapa en este itinerario se denomina de “crecimiento coyuntural”. Se extiende hasta 1946. En ese periodo surgen numerosas entidades, aparejadas por la intervención pública en la economía, aún carente de un plano rector que descifrara el conjunto y estableciera claramente las líneas para la formación del sector paraestatal. La enorme importancia del primer gran jalón del Estado como empresario se advierte con la simple referencia a algunas de las empresas que causaron alta en aquellos años: por su orden, Banco de México, Banco Nacional de Crédito Agrícola, Nacional Financiera, Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Comisión Federal de Electricidad, Comisión Nacional de Fomento Minero, Petróleos Mexicanos, Ferrocarriles Nacionales de México —por lo que hace a la parte accionaria en manos privadas—, Guanos y Fertilizantes de México, Compañía Nacional de Subsistencias Populares, etcétera.

La segunda etapa —según este plan expositivo convencional— se caracteriza por el establecimiento de mecanismos de control de las entidades paraestatales. Va de 1947 a 1958. Se alude a aquella fecha, porque en ella fue expedida la primera Ley para el Control, por parte del gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. En esta época actúa, como pieza clave, la Comisión Nacional de Inversiones.

La tercera etapa corre a partir de 1959, año del que data la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, que rediseñó el régimen del sector paraestatal y el sistema de controles por parte del gobierno. Como antes mencioné, esta etapa se ha dividido en dos periodos: el primero va de 1959 a 1976; se identificó por la planeación ligada a los ingresos, en un modelo centralizado; el segundo discurre entre 1977 y 1982 (última fecha que menciona la obra que vengo citando) y se caracterizó por la planeación y el control ligados a los objetivos de los programas de gobierno, en un modelo desconcentrado o sectorial.

Hasta el año últimamente señalado, en que concluye la expansión del sector paraestatal, habían prevalecido diversos criterios para la recepción en éste de las entidades económicas privadas o la creación de nuevas entidades (organismos descentralizados, sociedades públicas o mixtas, fideicomisos públicos). A ellos me he referido en publicaciones anteriores. En seguida expongo sumariamente dichos criterios, en la inteligencia de que hay entidades paraestatales —inclusive entre las que cito como ejemplos

en cada caso— que pueden ser consideradas bajo más de un criterio. El Estado intervino en el proceso económico, por medio de entidades paraestatales, considerando:

- a) La necesidad de reasumir el dominio directo y el aprovechamiento inmediato de algunos bienes para garantizar, por conducto de este manejo autónomo de la riqueza, la independencia económica y, por lo tanto, la capacidad de decisión política, tanto en el interior del país —frente a los demás agentes sociales internos—, como en su trato con el exterior, esto es, con fuerzas públicas o privadas externas. A este supuesto se ajusta, por ejemplo, la reivindicación del aprovechamiento directo del petróleo a través de Petróleos Mexicanos.
- b) La conveniencia de intervenir en el ámbito de la producción y de la distribución, sin desplazar la gestión privada, para asegurar el bienestar de la población consumidora mediante una presencia estatal suficiente en el aparato de la producción o el comercio, cosa particularmente importante como reacción frente a la concentración de la riqueza que se presenta en países en acelerado proceso de desarrollo, y que desemboca en el hecho de un “poder sin responsabilidad”. En esta hipótesis se sitúan, por ejemplo, la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y las empresas petroquímicas “secundarias” formadas a través de la banca nacional de desarrollo (Nacional Financiera) o instituciones tenedoras de acciones (*holding*) de carácter estatal (Fomento Industrial SOMEX).
- c) La necesidad de acometer el establecimiento y la permanencia de la infraestructura que sostenga el desarrollo de las tareas económicas, culturales y sociales que el país requiere. A este criterio se ajustan la Comisión Federal de Electricidad, Ferrocarriles Nacionales de México, Aeropuertos y Servicios Auxiliares, Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Teléfonos de México, en lo que toca a la economía; por lo que hace a las tareas de carácter social, es ejemplar el Instituto Mexicano del Seguro Social.
- d) El imperativo de actuar para cumplir los objetivos que los planes de desarrollo indican. Este propósito fue ponderado por el Plan Nacional de Desarrollo Industrial de 1979, habida cuenta de “la ubicación nodal de las empresas industriales del Estado en el Plan. La multi- y naturaleza de sus vínculos con otras ramas, y la fuerza dinámi-

ca que resulta de su magnitud y ritmo de expansión, hacen del sector paraestatal la pieza clave en la ejecución del Plan”. Además de las grandes empresas aludidas de este modo, cabría mencionar a otras creadas *ex profeso* para alcanzar objetivos de la planeación, como las empresas de construcción naval (Astilleros Unidos de Veracruz, S. A.) y metalmecánica (NKS).

- e) La conveniencia de rescatar y mantener, por razones económicas y sociales, unidades de producción y de servicio, así como fuentes de empleo que se hallaban en trance de desaparición por el manejo desafortunado e ineficiente de una administración privada. A este rubro, explicable en su circunstancia, quedan adscritas varias de las entidades que llegaron al sector paraestatal en condiciones ruinosas y que el Estado sostuvo a pesar de su escasa o nula rentabilidad. Los ejemplos abundan; entre los más conocidos figuran Ayotla Textil, Fundidora de Monterrey, los ingenios azucareros, etcétera.
- f) La pertinencia de allegar mayores recursos de fuentes diversas de la fiscal y de la crediticia pública, para fortalecer el desarrollo de la economía, en los términos requeridos por los diversos planes y programas del Estado.

En un examen de carácter general, Ayala Espino indica que la participación del Estado a través de las empresas públicas, se ha orientado preferentemente hacia tres sectores, a saber: a) actividades productoras de capital social básico, esto es, energía y servicios de transporte. Aquí se apoya la rentabilidad global de la economía. El Estado sustituye al agente económico que desarrollaba este género de tareas; b) actividades productoras de insumos intermedios de uso difundido, que generalmente son intensivos en capital. También se apoya la rentabilidad global de la economía. El Estado sustituye o complementa a los agentes económicos privados, y c) actividades productoras de bienes diferenciados en oligopolios concentrados. Se pretende regular la competencia o transferir recursos entre empresas pertenecientes a un *holding*.

En 1982 comenzó una cuarta etapa. Este año marcó la fecha culminante en el número y calidad de las entidades paraestatales y en la idea de ampliación del espacio económico del Estado. De entonces datan, por ejemplo, la expropiación bancaria y la reforma constitucional que nacionalizó el servicio público de banca y crédito, poderoso instrumento para la conducción económica. Pero también entonces entra en crisis el inter-

vencionismo estatal y se inicia la revisión de este concepto y de la práctica correspondiente. Poco después llegaría el auge de la “reforma del Estado”, un movimiento mundial que en las décadas de los ochenta y noventa, sobre todo, alcanzó a México.

En esta etapa hay diferentes periodos. Uno de ellos, el primero, buscó racionalizar el sector paraestatal, ajustando su dimensión y contenido. El segundo se caracterizó por la ininterrumpida reducción del sector paraestatal económico, bajo una política abierta de privatización, entendida como medio, entre otros, de la reforma estructural de la economía. En esta dirección marcha el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000.

Antes de cerrar este apartado mencionaré algunas reflexiones acerca de las empresas públicas en la hora actual. En una perspectiva amplia y general acerca del presente y el futuro de la empresa pública —extendida sobre la situación de la materia a escala mundial—, Marcos Kaplan expone que

ante la evidencia de las limitaciones y frustraciones reales de las empresas públicas, y del incremento de las críticas provenientes del sector privado y de otros grupos significativos, el Estado comienza a responder con el refuerzo de su tutela y con una variedad de restricciones y reorientaciones impuestas a los papeles, funciones, estructuras, actividades y alcances de aquéllas, en decisiones y acciones en cuyo horizonte puede percibirse —en su momento y sobre todo retrospectivamente— los elementos de una estrategia y una política de privatización.

Kaplan resume las justificaciones y objetivos aducidos en torno a la privatización como tendencia mundial. Se considera necesario mover las fronteras entre el Estado y el sector público, de un lado, y la economía y el sector privado, del otro, disociando extensamente al Estado de la gestión económica y prohijando la expansión de la libre empresa y la competencia en el mercado económico. En un contexto de austeridad y recuperación, muchos estados han optado por transferir al sector privado las empresas públicas que reciben apoyos del Estado, para aliviar las cargas presupuestales y evitar o moderar el déficit en el sector público. En la misma corriente, se advierten las ventajas de abrir las grandes empresas al capital privado para “dinamizar” la economía. La estrategia de privatización suele aparejar una propuesta de capitalismo popular.

No sobra mencionar las presiones que se ejercen sobre las empresas públicas a partir de cierta forma de acreditar su eficiencia, entendida

como pertinencia o conveniencia. Los criterios para evaluar a la empresa pública —y al conjunto de las empresas paraestatales—, y por ende para resolver sobre su desarrollo, su presente y su destino, suelen moverse entre el estrictamente social y el rigurosamente económico.

La exageración o desmesura en este segundo criterio conduce a ver en el Estado —o en la nación— a un mero inversionista, atenido a la rentabilidad de su inversión.

Por desgracia —escribe Jorge Ruiz Dueñas—, la evaluación del desempeño de las empresas públicas en las economías de mercado tiende a seguir una pauta crematística; por lo cual, cada vez con mayor frecuencia, la eficacia es confundida con la eficiencia productiva y financiera; más aún, erróneamente se le reduce a un inapropiado concepto de rentabilidad.

También puede haber desmesura en la aplicación de un criterio supuestamente social, reacio al examen objetivo de la realidad, que podría llegar a conclusiones desfavorables para tal o cual empresa precisamente a partir de consideraciones sociales rigurosas. Si esto sucede, es posible que se sostenga a ultranza una empresa pública, sin ponderar con equilibrio las ventajas y desventajas que representa su operación.

VI. CONSIDERACIONES COMPLEMENTARIAS SOBRE LAS EMPRESAS PÚBLICAS EN MÉXICO

En este punto es preciso tomar en cuenta otros factores que influyen en los procesos políticos y sociales de nuestro país. Las empresas públicas son del “pueblo”; en otros términos, pertenecen a la nación, como luego veremos al abordar el caso de Petróleos Mexicanos. Bajo esta perspectiva, el Estado debe ser visto como un administrador de esos recursos, por encima de su carácter de propietario legal de ciertos activos industriales, comerciales o financieros. Esta propiedad corresponde a la ficticia personalidad jurídica del Estado, diversa de la realidad sociológica de la nación. La idea que aquí manejo posee diversas implicaciones, que no examinaré ahora. Entre ellas figuran las vinculadas a la privatización o “desincorporación” de las empresas públicas.

Desde otro ángulo, el control de la economía a través de empresas públicas que poseen una influencia descollante o determinante en aquélla, se asocia a la concentración de poder en el Ejecutivo mexicano, que re-

viste características singulares, a su vez nutridas en una realidad típicamente nacional. No es mi propósito analizar aquí, valorándola, la conveniencia o inconveniencia de esa amplia asunción de poder en manos del Ejecutivo. Además, el Plan de Desarrollo que prevé la Constitución emana directa y exclusivamente del Ejecutivo, si bien éste debe consultar a los actores sociales y actuar en consecuencia. A esto se alude cuando se habla de un régimen de planeación “democrática”, diverso de uno de planeación “centralizada” o “autoritaria”.

Ahora bien, en todo caso la administración de las empresas, más la elaboración del Plan de Desarrollo al que aquéllas se hallan necesariamente subordinadas, concurre a subrayar el perfil “poderoso” del Ejecutivo mexicano. Si de éste se desprenden las entidades paraestatales, en la misma medida se desincorporan instrumentos de poder. La reforma del Estado, en los términos en boga, apareja, como antes dije, una reducción del sector paraestatal. A su turno, la revisión del Ejecutivo trae consigo la reducción de esos instrumentos, a cambio de retener los de carácter normativo o regulatorio, que también es posible condicionar o matizar a la luz de diversas intervenciones de particulares.

Aquí pueden entrar en juego —y ocasionalmente en conflicto— diversas versiones de la democracia: de un lado la “integral” o “social”, que tendría su defensa en un Estado vigoroso, moderador o corrector del natural desequilibrio social; del otro la puramente “participativa”, que pudiera llevar a las decisiones públicas el peso de los grandes agentes económicos privados. Es obvio que entre estos extremos hipotéticos pueden presentarse, y de hecho así sucede, muchas fórmulas intermedias, de conciliación o avenimiento.

VII. RAÍZ Y SENTIDO DE PETRÓLEOS MEXICANOS

La empresa paraestatal Petróleos Mexicanos cumple un papel de primer orden en el conjunto de la economía nacional, pero también en el plano de las grandes decisiones estratégicas, que poseen una doble proyección, por lo menos: económica y política. Nace y persiste en un espacio particularmente significativo en el curso de nuestra historia, sobre todo en la etapa que corre entre la caída del porfiriato y las decisiones reivindicadoras nacionalistas, profundamente comprometidas con la soberanía de México y sus luchas más notables por conseguir, consolidar y mantener la independencia política, social y económica.

Esto tiene que ver con la autonomía de la nación mexicana. Ahí se halla la raíz de Petróleos Mexicanos, y ahí mismo residen su razón y su destino. A diferencia de lo que pudiera ocurrir con otras riquezas minerales y otras grandes empresas públicas del mundo moderno, el recurso petrolero, alojado en yacimientos del subsuelo, y Petróleos Mexicanos, la entidad que explora, extrae, transforma y enajena esa riqueza, revisten un sentido que va más allá de su relevancia económica y su precio de mercado. El valor de esos bienes y de la entidad que los custodia y aprovecha no se confina en motivos estratégicos, por la energía que de ahí procede o el apoyo que de ellos recibe la industria. Se halla por encima de la eficacia que tiene el petróleo como energético en un mundo que aún confía en los hidrocarburos para mover su maquinaria.

En México, el petróleo tiene un significado moral o patriótico que explica la extrema “sensibilidad nacional” cuando se trata de asuntos del petróleo y sus derivados o de la gigantesca empresa petrolera. Por ello la “venta” de PEMEX o el compromiso de la factura petrolera con los agentes financieros internacionales —o con un gobierno extranjero— conmueven profundamente a la opinión pública. No sucedería lo mismo si se tratara de bienes diferentes, vistos como simples mercancías al lado de otros artículos de comercio.

El tema del petróleo se asocia íntimamente con el dominio y la suerte del subsuelo de México; más aún, con todos los asuntos vinculados con la tierra, desde la invasión española hasta nuestros días. En otras oportunidades he abordado estos problemas, a propósito de la cuestión agraria. Ya dije que la injerencia europea en Mesoamérica se apoyó en un doble dominio sobre el Nuevo Mundo. Por una parte, la propiedad de la tierra, en diversas formas y modalidades; por la otra, el gobierno del espíritu; para esto sirvieron las leyes de Dios —reveladas a su Iglesia— y la cruz que las resume; para aquéllo, las leyes del hombre y la espada que las guarece.

En este orden de consideraciones hay que tomar en cuenta un doble plano en el dominio de la tierra: por una parte, lo que ahora llamamos dominio original de la nación; por la otra, la propiedad o las formas de aprovechamiento que la nación concede a los particulares. Antes de arribar a este deslinde hubo una larga historia en el uso de los cuantiosos bienes del subsuelo. Varios siglos de explotación minera crearon grandes fortunas privadas y apuntalaron la economía de la metrópoli española. En la etapa colonial, el petróleo no tuvo el papel que luego jugaría. La atención se concentró en los minerales metálicos.

No tiene caso referir aquí las vicisitudes del aprovechamiento petrolero hasta el arribo de la Revolución mexicana. Antes de ésta ingresaron poderosos intereses extranjeros al control de los productos del subsuelo, entre ellos el petróleo. Dispusieron, expresa o implícitamente, del apoyo de sus gobiernos, observadores cercanos de las vicisitudes, los riesgos y las soluciones que ocurrían en este campo de una economía relevante para las potencias, sea en época de paz, sea en tiempos de guerra.

El gobierno de Madero, que no tuvo oportunidad de desarrollar una política incisiva en el renglón del petróleo, estableció en junio de 1912 un impuesto especial del timbre sobre el petróleo crudo, a razón de veinte centavos por cada tonelada producida. En esos meses turbulentos ya se cuestionaba la explotación del petróleo por compañías extranjeras. El diputado José María Lozano entusiasmó a los legisladores del momento con una declaración que recordaba la ominosa tesis de Monroe; al presentar un proyecto en la Cámara de Diputados, dijo: “las tierras petroleras de México, para los mexicanos”. Asomaba el nacionalismo, hondamente involucrado en los asuntos del petróleo.

Madero quiso ir más lejos, refiere Lorenzo Meyer. Dispuso la inscripción de las empresas extranjeras en un registro oficial, a lo que aquellas se negaron rotundamente, como también se opusieron a las disposiciones fiscales que en materia de petróleo pretendía adoptar el gobierno de Veracruz.

Los petroleros norteamericanos en México —sigue diciendo Meyer—, junto con el embajador Wilson y otros círculos de negocios con intereses en este país, pidieron al presidente Taft que, en vista de los peligros que amenazaban las vidas y bienes norteamericanos al sur de la frontera, empleara la única solución posible, a saber, la pacificación de México por fuerzas estadounidenses.

Durante los años de lucha armada, la industria petrolera, siempre en manos foráneas, quedó más o menos a salvo. Las tropas revolucionarias no avanzaron sobre la zona productora de petróleo. Se intentó arrancar al gobierno mexicano una declaración de neutralidad sobre aquella, y en todo caso las fuerzas estadounidenses hicieron acto de presencia para establecer el interés que tenía Estados Unidos en que la extracción de petróleo prosiguiera normalmente. José López Portillo y Weber refieren:

La frontera que prácticamente se trazó entre la región productora y la dominada por Carranza, estaba protegida desde el mar por la flota yanqui, que patrullaba la costa del golfo, de Tuxpan a Tampico, con sus enormes cañones amenazantes siempre vueltos a tierras mexicanas. Y así continuó mientras no cayó Carranza. Así la vi yo en 1919.

VIII. ANTECEDENTES E ITINERARIO DEL CONFLICTO

Siempre hubo problemas entre las compañías petroleras y el gobierno mexicano. En los constantes enfrentamientos se fue precisando la importancia del petróleo y la trascendencia de asegurar el control de México sobre las decisiones en esta materia. Las resistencias de los extranjeros eran permanentes, como lo fueron los esfuerzos del gobierno federal por afirmar la jurisdicción mexicana en estos asuntos.

Creció la conciencia de que la nación, representada por su gobierno, no podía permanecer ajena a los beneficios de la explotación petrolera, percibidos únicamente a través de reducidos impuestos y de magros salarios cubiertos a los técnicos y obreros mexicanos. Bajo estos conceptos, en el periodo presidencial de Abelardo L. Rodríguez se estableció una sociedad mixta —paraestatal, por la integración de su capital— que permitiría al Estado y a inversionistas mexicanos extender la presencia nacional en el aprovechamiento del petróleo. La nueva empresa se denominó Petróleos de México, S. A., PETROMEX por sus siglas. Tuvo como gerentes generales a Primo Villa Michel y a Pascual Ortiz Rubio, sucesivamente.

PETROMEX no pudo llegar tan lejos como se quiso. Alcanzó menos del 2% de la producción nacional de petróleo, según se informa en la excelente crónica de la industria petrolera elaborada por Lourdes Celis Salgado. En la etapa presidencial de Lázaro Cárdenas, PETROMEX cedió el lugar a la Administración General del Petróleo Nacional, organismo público dependiente del Ejecutivo Federal. Se avecinaba la era de Petróleos Mexicanos.

Al gobierno y las compañías extranjeras, conocidos personajes de un conflicto incesante, vino a sumarse otro actor, que al cabo de algunos años jugaría una función de primer orden en las más graves decisiones adoptadas por el Estado mexicano: los trabajadores de la industria petrolera. En un primer momento hubo diversos sindicatos en el conjunto de las empresas del ramo. Tampoco fueron fáciles las relaciones entre las

compañías y sus trabajadores. Las discrepancias laborales culminaron, a veces, en huelgas. Los trabajadores del petróleo lograron atraer la solidaridad de otros sindicatos, entre ellos los ferrocarrileros, y templaron su ánimo en la lucha obreropatronal, que los prepararía para el momento culminante en 1938.

El primer intento formal de consolidar a todos los trabajadores de la industria en un solo órgano sindical, defensor de sus derechos de clase, se concretó en 1933, mediante una Federación de Trabajadores de la Industria del Petróleo y sus Derivados (FSTIPD). La Federación no tuvo éxito ni logró permanencia. De ahí que poco después los representantes de una alianza obrera solicitaran al presidente Cárdenas “su ayuda para la formación de un sindicato único de la industria petrolera de la Nación para formar un solo frente, único y capaz de sostener nuestra lucha contra el explotador del trabajador: el capital”. En 1935 se constituiría el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

Un año más tarde se iniciaría el largo y accidentado camino que desembocó en la expropiación de la industria petrolera, el establecimiento de la gran empresa pública y la nacionalización del aprovechamiento de los hidrocarburos. El recorrido comenzó y se desarrolló al calor de una lucha obreropatronal. En la última etapa se produjo la intervención decisoria del gobierno para cumplir su deber ante la nación soberana, por medio de uno de los más notables actos de Estado en la historia de México durante el siglo XX. Por eso ha podido decir Jesús Silva Herzog, actor y cronista de aquellos días, que

el gobierno de México no llegó a la expropiación obedeciendo a planes preconcebidos, como alguna gente mal informada o sin escrúpulos lo ha afirmado. El gobierno llegó a la expropiación obligado por la conducta altanera y torpe de las compañías petroleras, llegó a la expropiación porque era el único camino que le quedaba para salvar el decoro y la dignidad del país, consciente de la enorme responsabilidad histórica que significa.

Las empresas petroleras se negaron a atender las demandas de sus trabajadores; la razón, incapacidad económica. Entonces los trabajadores optaron por una vía autorizada por la legislación laboral: el conflicto de orden económico. En tal virtud, la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje designó a una comisión de peritos que examinaran la economía de las empresas y emitiesen el dictamen correspondiente. La comisión se integró por Efraín Buenrostro, subsecretario de Hacienda, Mariano Mocte-

zuma, subsecretario de Economía, y Jesús Silva Herzog, quienes contaron con el auxilio de un centenar de colaboradores que trabajaron con precisión y diligencia.

El dictamen de la comisión, un documento de gran valor histórico, examinó los argumentos de las empresas, concentrados en el alegato de la incapacidad económica para satisfacer los requerimientos de los trabajadores, y aportó conclusiones terminantes para fijar la suerte del conflicto. Mencionaré algunas de éstas, particularmente orientadoras. Así, la número 4 expone: “Las principales empresas petroleras que operan en México han obtenido utilidades de la explotación del subsuelo positivamente cuantiosas...”. Las marcadas con los números 19 y 24 señalan que los salarios reales de la inmensa mayoría de los trabajadores petroleros eran inferiores a los prevalecientes en la industria minera y en Ferrocarriles Nacionales de México.

La conclusión número 23 especificó: “Los precios a que según las contabilidades de las empresas petroleras venden sus productos son invariablemente inferiores a los precios que aparecen en las publicaciones especiales, que reflejan con toda exactitud las condiciones del mercado.” La número 24: “Los precios a que las compañías venden los productos derivados del petróleo en México son considerablemente más altos que los precios a que venden esos mismos productos en el exterior”. En diversas conclusiones se detallan estos puntos, empresa por empresa. La 29 sostiene: “Los precios a que las compañías petroleras venden sus productos derivados del petróleo en México, son de tal manera elevados que es evidente que constituyen un obstáculo para el desarrollo económico de la nación”.

La conclusión 37 apunta: “Las utilidades de las empresas petroleras que operan en México, son considerablemente mayores que las de las que operan en los Estados Unidos”. Finalmente, la última conclusión —número 40— contiene las consideraciones que servirían para sustentar el laudo de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. En efecto, resume las cosas de este modo:

Las compañías petroleras demandadas han obtenido en los tres últimos años (1934-1936) utilidades muy considerables; su situación financiera debe calificarse de extraordinariamente bonancible y, en consecuencia, puede asegurarse que, sin perjuicio alguno para su situación presente ni futura, por lo menos durante los próximos años, están perfectamente capaci-

tadas para acceder a las demandas del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana hasta por una suma anual alrededor de 26 millones de pesos.

El 18 de diciembre de 1937, tras cuatro meses dedicados al estudio del dictamen, el grupo 7 de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje emitió un laudo favorable a los trabajadores. Las empresas demandaron entonces el amparo de la Suprema Corte de Justicia. El 1 de marzo de 1938, la cuarta sala de este tribunal —competente para conocer de asuntos laborales— negó el amparo contra el laudo impugnado. La sala estaba presidida por el ministro Salomón González Blanco. Al resolver este amparo la integraban también los ministros Alfredo Iñárritu, Octavio M. Trigo y Hermilo López Sánchez. Se excusó de votar el ministro Xavier Icaza, acusado de parcialidad por las empresas petroleras en vista de su estrecha amistad con Vicente Lombardo Toledano.

Las compañías se negaron a cumplir el laudo, arguyendo con insistencia falta de capacidad económica para atender la irrevocable resolución de la justicia mexicana. Acudieron ante el presidente Cárdenas, desafiantes. No tuvieron éxito. Entre tanto, en México abundaban las expresiones de apoyo al gobierno de la República. Las compañías multiplicaron sus gestiones en el país y en el extranjero; el propósito de estas acciones era evitar la aplicación de las leyes de la República, habida cuenta de que bajo el mandato de éstas se había emitido un laudo, convalidado por la Suprema Corte de Justicia, que los quejosos se negaban a cumplir.

IX. LA EXPROPIACIÓN

Al cabo de jornadas intensas, a las diez de la noche del 18 de marzo de 1938, el presidente Cárdenas se dirigió a la nación por medio de la radio. Refirió la rebeldía de las empresas extranjeras y analizó las circunstancias económicas, sociales y políticas en que se producían estos acontecimientos, así como sus posibles repercusiones sobre la vida del país. En seguida anunció la decisión de aplicar la Ley de Expropiación. El correspondiente decreto fue firmado en la madrugada del 19 de marzo. Así se consumó un acto de Estado en el que prevalecieron el valor, la lucidez y el patriotismo. El porvenir acreditaría el acierto de la decisión adoptada por el presidente Cárdenas.

El decreto presidencial expropió, por causa de utilidad pública y en favor de la nación —precisamente de la nación, no del Estado mexicano— todos los bienes muebles e inmuebles que hasta ese momento había sido propiedad de las empresas Compañía Mexicana de Petróleo El Águila, S. A.; Compañía Naviera San Cristóbal, S. A.; Compañía Naviera San Ricardo, S. A.; Huasteca Petroleum Company; Sinclair Pierce Oil Company; Stanford y Compañía Sucesores, S. en C.; Penn Mex Fuel Company; Richmond Petroleum Company de México; California Standard Oil Company of Mexico; Compañía Petrolera El Agwi, S. A.; Compañía de Gas y Combustible Imperio; Consolidated Oil Company of Mexico; Compañía Mexicana de Vapores San Antonio, S. A.; Sabalo Transportation Company; Clarita, S. A. y Cacalilao, S. A.

La expropiación petrolera provocó, como cabía esperar, reacciones lesivas para los intereses de México. Se produjeron dentro y fuera, hostilizando los primeros pasos de la nueva industria mexicana, que debía enfrentar obstáculos múltiples y poderosos. El gobierno de la Gran Bretaña suspendió sus relaciones con el nuestro, a partir de ciertas apreciaciones formuladas por aquél en torno a la expropiación de bienes de la empresa El Águila.

En su informe de gobierno del 1 de septiembre de 1938, el presidente Cárdenas analizó la situación en esta materia. Expuso el apoyo recibido del pueblo de México —al 19 de agosto los donativos populares para cubrir la indemnización a los expropiados, alcanzaba a 2,016,263 pesos, 25,290 dólares y 33,800 pesos oro nacional—, así como de la nueva administración de la industria y de los técnicos y trabajadores que prestaban sus servicios en ella. Asimismo, manifestó que se estaban superando los problemas surgidos en esta etapa y que se pagaría en la forma debida la indemnización correspondiente.

En ese informe de 1938, Cárdenas dijo al Congreso:

Y para evitar en lo posible que México se pueda ver en lo futuro con problemas provocados por intereses particulares extraños a las necesidades interiores del país, se pondrá a la consideración de Vuestra Soberanía que no vuelvan a darse concesiones del subsuelo en lo que se refiere al petróleo y que sea el Estado el que tenga el control absoluto de la explotación petrolífera.

X. RÉGIMEN CONSTITUCIONAL DEL PETRÓLEO

Veamos ahora la evolución constitucional que atañe a Petróleos Mexicanos. En el texto original del artículo 27, según resultó de las deliberaciones constituyentes de 1916-1917, no hubo referencia al aprovechamiento del petróleo, aunque se estableció claramente que corresponde a la nación el dominio directo del “petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos” (cuarto párrafo *in fine*). Esta disposición constitucional suscitó el embate de los defensores del antiguo régimen, que aquí tenía uno de sus enclaves más destacados: el régimen de la propiedad, esto es, el sistema de la riqueza y sus implicaciones políticas.

Jorge Vera Estañol, en un alegato vehemente contra el carrancismo y la ley fundamental de 1917 —que analiza diversos extremos de ésta; y en el que predomina el examen de puntos relacionados con la propiedad—, impugnó frontalmente la norma constitucional. “Desconocer la individualización de la propiedad que por acto de la Corona (española) o de los gobiernos nacionales había salido del dominio civil del Estado, era sencillamente un despojo incalificable.” Inmediatamente después, el abogado Vera Estañol particularizó el motivo de sus preocupaciones: ese incalificable despojo se consumaba precisamente con “el carbón de piedra, el petróleo, los carburos de hidrógeno y otras substancias del suelo y del subsuelo. La nación, dueña de estas riquezas, había renunciado a ellas para convertirlas en propiedad privada por acto de su soberana voluntad”. Al parecer, y salvo el ejercicio de la facultad expropiatoria, desde entonces quedó sellada la suerte de esos recursos: en la línea de pensamiento de Vera Estañol, ni siquiera otro acto de soberana voluntad nacional podía enmendar la privatización de aquéllos. Tal vez el crítico intuía la posibilidad de que más tarde la nación misma, y no ya los particulares a título de concesionarios, aprovechara directamente —y en beneficio de ella misma— los cuantiosos recursos del subsuelo.

Antes señalamos la advertencia del presidente Cárdenas, formulada en el informe del 1 de septiembre de 1938, sobre la exclusión de concesiones en esta materia. La experiencia histórica suministró una severa lección: en lo sucesivo, la nación mexicana no sólo sería propietaria del petróleo, sino además asumiría en exclusiva, por conducto de un órgano del Estado, el aprovechamiento de esta sustancia y sus derivados.

Fue así que el Ejecutivo inició la reforma del cuarto párrafo del artículo 27 en diciembre de 1938. La propuesta mereció opinión favorable

de la Comisión de Puntos Constitucionales en la Cámara de Diputados. El dictamen fue aprobado sin discusión y por unanimidad de votos. La misma suerte corrió en la Cámara de Senadores. Concluido el proceso de reforma constitucional, la adición fue publicada el 9 de noviembre de 1940. En consecuencia, la parte final del párrafo cuarto del artículo 27 pasó a decir: “Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, no se expedirán concesiones y la ley reglamentaria respectiva determinará la forma en que la nación llevará a cabo las explotaciones de esos productos”.

La reforma de 1960 no modificó el texto sobre petróleo, pero aportó otra conclusión al cuarto párrafo. En su porción final, éste nacionalizó la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En 1975, una nueva reforma constitucional alojó en el cuarto párrafo una referencia a los minerales radiactivos; así, aquella porción del artículo 27 dijo:

Tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos, no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que en su caso se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva...

Este es el texto que persiste.

En la Constitución existe otra referencia al petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica, así como —implícitamente— a la empresa Petróleos Mexicanos. El vigente artículo 28, cuyo texto fue ampliamente revisado en 1982-1983, y que forma parte de lo que convencionalmente se conoce como capítulo económico de la Constitución, distingue entre áreas estratégicas y prioritarias, ambas referidas a la materia económica. Cada una representa un peldaño o nivel en la atención del Estado, habida cuenta de su diverso impacto en la vida nacional. De ahí que en los renglones estratégicos el Estado —como representante de los intereses de la nación, no como titular de intereses propios— actúa en forma exclusiva, en tanto que en los calificados sólo como prioritarios, concurre con otros sectores dentro del marco de economía mixta. Entre los renglones estratégicos figuran el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica.

Esta norma constitucional proviene de la reforma iniciada al final de 1982 por el presidente Miguel de la Madrid, que fue publicada el 3 de febrero de 1983. Las áreas estratégicas son aquéllas que ejercen una influencia determinante en el desarrollo nacional; tienen la más elevada importancia económica; inciden sobre todas las actividades productivas. De ahí que la nación retenga el dominio sobre ellas; es por eso que el Estado asume la conducción directa y exclusiva de estos espacios económicos, que son factor de la autonomía económica, que a su vez constituye un dato de la soberanía. La enumeración de las áreas estratégicas contenida en el artículo 28 —observa Miguel de la Madrid—, se halla protegida por la rigidez constitucional. En su momento, la iniciativa presidencial de reforma a la ley suprema no previó la posibilidad de aumentar esa lista a través de la legislación ordinaria; esta posibilidad fue agregada por el Constituyente Permanente. De la Madrid hace notar que “la estructura administrativa más adecuada para asegurar la propiedad y el control exclusivos de las áreas estratégicas en el organismo descentralizado”, naturaleza jurídica que posee Petróleos Mexicanos.

Por lo que atañe a las áreas prioritarias, el mismo autor señala que

el carácter prioritario de una área es eminentemente relativo; depende de las circunstancias de cada etapa del proceso de desarrollo. Su definición corresponde a las autoridades competentes federales o locales en sus planes y programas de desarrollo. Área prioritaria es, como su nombre lo indica, aquella que tiene importancia destacada para la estrategia de desarrollo vigente. Es variable en el tiempo para los niveles federal y local y relativa en el espacio tratándose de las entidades federativas. En su comentario sobre este asunto, Ruperto Patiño Manffer manifiesta que al establecer las áreas estratégicas, ‘el Constituyente mexicano quiso que fuera el Estado el que atendiera de manera exclusiva dichas áreas de la economía, para garantizar que su manejo estuviera vinculado siempre a los objetivos fundamentales de la nación mexicana en materia de desarrollo económico y bienestar general’.

No es fácil, por cierto, precisar con rigor lo que debe entenderse por estratégico y por prioritario, como tampoco lo es adscribir los rubros económicos a cada una de estas categorías. Sin embargo, difícilmente podría haber dudas acerca del carácter estratégico que tiene, desde cualquier punto de vista, el aprovechamiento del petróleo. Su valor como energético y su influencia en el conjunto de los procesos económicos del país,

aunados a su posición como generador de divisas destinadas directamente al fortalecimiento del erario —y por tanto a la atención de las funciones y servicios del Estado— acreditan sobradamente el tratamiento que le confiere el artículo 28.

El párrafo cuarto del vigente artículo 28 determina que no son monopolios “las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva” en las áreas estratégicas, que enuncia el mismo precepto. Como dije, entre ellas figuran el petróleo, los demás hidrocarburos y la petroquímica básica. Por ende, dichas funciones se hallan al margen de la prohibición de monopolios que dispone el propio artículo 28.

En este punto hay que tomar en cuenta lo estipulado por la Ley Federal de Competencia Económica, del 22 de diciembre de 1993 (*Diario Oficial de la Federación* del 24 de diciembre), cuyo artículo 4o. reconoce, bajo el artículo 28 constitucional, que no constituyen monopolios las funciones que el Estado ejerza, en forma exclusiva, en las áreas previstas por aquella norma de la Constitución, pero añade que las empresas y organismos que tengan a su cargo esas funciones “estarán sujetas a lo dispuesto por esta ley respecto de actos que no estén expresamente comprendidos dentro de las áreas estratégicas”. Esto implica la apertura a la concurrencia en aquellas actividades o suministros ajenos a la función que se realiza para la gestión pública sobre el área estratégica, pero no podría extermarse —violentando la intención constitucional— en forma tal que se abran a la intervención privada las actividades que necesariamente conducen al aprovechamiento del área estratégica, aunque no implican, por sí mismas y de manera inmediata, el aprovechamiento.

En consecuencia de las normas constitucionales, también la Ley de Inversión Extranjera, del 23 de diciembre de 1993 (*Diario Oficial de la Federación* del 27 de diciembre) sostiene que están reservadas de manera exclusiva al Estado las funciones que determinen las leyes en áreas estratégicas como las relativas al petróleo y demás hidrocarburos y petroquímica básica.

El quinto párrafo del artículo 28, que igualmente provino de la reforma de 1982-1983, dispone: “El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de carácter prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado”. En este punto figura una distinción entre organismos (se entiende: organismos descentralizados) y empresas (es decir, empresas públicas). Ya examiné

estos conceptos. Petróleos Mexicanos, organismo descentralizado, es una empresa pública; la mayor empresa pública del sector paraestatal, y además la mayor entre todas las empresas del país.

Dentro de este marco constitucional se ha desenvuelto la gran empresa pública Petróleos Mexicanos. Su posición e influencia en la economía mexicana revisten extraordinaria importancia. De aquellas prevenciones supremas, de su condición de organismo descentralizado en el sector paraestatal de la economía y de las diversas consecuencias que de todo ello resultan, proviene el régimen jurídico secundario que rige su estructura y funcionamiento; un régimen que acaso deberá ponerse al día para que la empresa mejore su actividad, sin pérdida o menoscabo de su naturaleza pública y de su calidad —que debiera ser irrevocable— como instrumento del Estado para el desarrollo económico y social y la autonomía política de la nación. En seguida formularé algunas consideraciones sobre estos temas. Me referiré primero a diversos puntos relevantes acerca de la situación de PEMEX en la economía de México.

XI. PETRÓLEOS MEXICANOS EN LA ECONOMÍA NACIONAL

Ya mencioné que el Estado social dispone de diversos medios para influir en la economía y generar condiciones de mayor bienestar y justicia, si ejerce esa influencia con rigor y acierto. Por una parte, dispone de la potestad reguladora de las relaciones sociales, entre ellas las que tienen origen, proyección o destino inmediato en la economía; a este género de medios pertenecen las facultades legislativa y reglamentaria, tanto de carácter tradicional —económica, laboral, fiscal, etcétera— como de naturaleza primordialmente social —estipulaciones de la planeación del desarrollo—.

Por otro lado, el Estado social cuenta con la posibilidad de actuar directamente en la producción y distribución de bienes y servicios, sea que concentre en sus manos esos procesos, por la vía de áreas reservadas a la nación, sea que concurra en ellos con otras personas y sectores. Todo esto se explica y justifica en los términos del régimen de economía mixta que sostienen los artículos 25 y 28 de la Constitución Política.

Petróleos Mexicanos corresponde a esta segunda categoría. Es, en fin de cuentas, un poderoso instrumento del que se vale el Estado para aprovechar la reserva que en materia de hidrocarburos y derivados de éstos hace la ley fundamental en favor de la nación. Aquellos productos cum-

plen todavía un papel de la mayor importancia en la generación de energía; son, por ende, agentes de estabilidad y progreso económico; contribuyen a orientar el desenvolvimiento de la economía y la satisfacción de apremiantes necesidades populares.

Por todo ello, interesa a la nación el manejo de la enorme empresa petrolera pública. Uno es el peso de la nación sobre su propio desarrollo —y su autonomía interna y externa— si es propietaria y administradora de los recursos petroleros, como ha ocurrido desde 1938 y sucede actualmente, y otro si el aprovechamiento de esos recursos estuviera concesionado a particulares, nacionales o extranjeros, y la correspondiente planta industrial y su manejo quedasen fuera del patrimonio del pueblo, como sucedía antes del acto expropiatorio de 1938. Las consecuencias obvias de una situación de este carácter se vieron en el largo y accidentado período que antecedió a la expropiación.

A Petróleos Mexicanos se asignó —como se advierte en diversos puntos de este trabajo— una misión de extraordinaria importancia en el desarrollo económico del país. En un interesante estudio acerca de la modernización del Estado y la empresa pública, en el que se aborda el caso de PEMEX, Benjamín García Páez señala que

a la invariable función de PEMEX en el período 1938-1974, donde destaca como oferente de derivados petroleros en cantidad y precio que favorecerían la acumulación privada de capital en México e impulsarían la industrialización del país, le continuó una nueva etapa en la que, además de las tareas anteriores, se añadió la de ser protagonista principal en el esquema de financiamiento de los distintos programas económicos entre 1975-1992.

A la postre, la historia económica moderna de México dejaría una lección: “la industria petrolera no debe, ni puede sostener por sí sola a la economía mexicana”.

Desde una perspectiva crítica, a propósito de la posición de nuestro país en la globalización, la sección mexicana del Club de Roma señaló recientemente que a partir de 1974 el auge del sector petrolero, traducido en la obtención de cuantiosos recursos y en el incremento de la inversión pública en exploración, explotación e instalaciones, contribuyó a “postergar muchas de las reformas económicas que ya se consideraban necesarias, entre ellas la apertura de la política comercial...”. Bajo esta misma óptica se añade que “el petróleo no salvó a México de crisis y ajustes;

antes bien las exacerbó, al hacer de él un sujeto de crédito externo sin cortapisas...”.

Según datos reunidos y publicados por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), de los que ahora me valgo, las reservas mundiales de petróleo crudo en 1994 eran de 923,357 millones de barriles; esto permitiría disponer de capacidad de producción suficiente para 52 años. A la cabeza de las reservas nacionales figuraban, en su orden, Arabia Saudita, Irak, los Emiratos Arabes Unidos, Kuwait, Irán, Venezuela y la antigua Unión Soviética. En seguida se hallaba México, con 49,775 millones de barriles; en este caso, la relación entre reservas y producción es de 51 años. En un nivel inferior se situaban Estados Unidos de América, con reservas de 22,957 y relación de 9 años.

La producción diaria de petróleo crudo en nuestro país, en noviembre de 1996, fue de 2 millones 862 mil barriles. Al final de 1994 —referencia que figura en la última edición disponible (1995) sobre el sector energético en México—, sólo excedía de esta cifra la producción petrolera de Estados Unidos, China, Noruega, Inglaterra, Irán, Arabia Saudita y la Federación Rusa. Si la producción se considera en relación con las principales empresas petroleras, PEMEX ocupaba el cuarto lugar mundial en 1993, precedida por Saudi Aramco, NIOC y PDV. Los activos de PEMEX en ese mismo año valían 288,651 millones de pesos.

Lo expuesto hasta aquí permite apreciar, *grosso modo*, la notable relevancia de México como país con reserva petrolera y como productor efectivo de petróleo, y la importancia de la empresa pública Petróleos Mexicanos en un mundo dominado por empresas privadas. También es significativa la posición exportadora de PEMEX, que en un pasado más o menos reciente generó la mayoría de las divisas que ingresaron a nuestro país; en la actualidad se ha reducido apreciablemente esta posición con respecto a la que guarda la exportación de productos manufacturados.

En 1994, las ventas externas de petróleo crudo alcanzaron 477 millones de barriles, con valor de 22,025 millones de pesos. Los países de destino del crudo mexicano fueron Estados Unidos, con 73.5% del total (en 1989, el 56.8%); España, 11.8%; Japón, 6.2%; países del Pacto de San José (Centroamérica y el Caribe), 2.3%, y otros países, 6.2%. Por lo que hace a la participación de la industria petrolera en el comercio exterior de México, en noviembre de 1996 el valor de las exportaciones petroleras fue de 1,098 millones de dólares, y el de las no petroleras (esencialmente manufactureras, y muy secundariamente agropecuarias y de la industria

extractiva), 7,087 millones de dólares. Si son importantes las ventas externas de crudo, no son menos cuantiosas las internas de productos petroleros. A la cabeza de éstos se hallan los petrolíferos, con 33,999 millones de pesos; siguen el gas natural, con 3,478, y los petroquímicos, con 4,903.

Aludí a la aportación de productos del petróleo para la generación de energía, que debe ponderarse a la luz de la tecnología disponible y de las características y recursos del país. En este orden, cabe decir que en 1994 la producción de energía primaria, según su origen, medida en términos de petacalorías, fue de 2,103,941. En esta cifra, la participación de productos de la industria petrolera fue, con mucho, la más relevante: 1,468,434 por lo que toca a petróleo crudo, 349,974 por lo que respecta a gas asociado, y 53,986 por lo que concierne a gas no asociado. Al rubro de hidroenergía corresponde una cifra considerablemente inferior: 49,799.

Frecuentemente se destaca, con razón, el papel de Petróleos Mexicanos como primer aportador de recursos al fisco, tanto los provenientes de derechos e impuestos que cubre la empresa misma, como los relativos a cargas fiscales de consumidores, que retiene y entera PEMEX. En 1994, la recaudación del gobierno federal según gravamen aplicado al petróleo y sus derivados ascendió a 59,087 millones de pesos, que se analizan de esta forma: 30,879, derechos sobre hidrocarburos; 89, impuestos a las importaciones; 6,186, impuesto al valor agregado; 21,779, impuesto especial sobre producción y servicios (gasolinas), y otros, 154.

En febrero de 1997, PEMEX informó sobre sus resultados en el ejercicio de 1996, que son muy ilustrativos acerca de la posición —y función— estratégica del aprovechamiento de los hidrocarburos en la economía mexicana; esto permite ratificar, de nueva cuenta, el acierto histórico de la nacionalización petrolera y de la operación del sector por conducto de una empresa paraestatal, exclusivamente.

En aquel ejercicio, la producción de petróleo crudo fue de 2,858,000 barriles diarios, y la de gas natural, 4,195 millones de pies cúbicos diarios. Se prevé una producción de 3,038,000 barriles de crudo en 1997, y 4,545 millones de pies cúbicos de gas natural, diariamente. En el último trimestre de 1996, las exportaciones de crudo se elevaron a 1,556,000 barriles diarios. El destino de esas exportaciones fue el siguiente: 78% a Estados Unidos; 8%, América Latina; 8%, Europa y 6%, Asia.

La utilidad de Petróleos Mexicanos en 1996, antes del pago de impuestos y derechos —es decir, la utilidad de operación—, fue de 160,095

millones de pesos (32% más que en 1995); la utilidad neta, una vez cubiertas las obligaciones fiscales, fue de 14,689 millones (22% más que en el ejercicio anterior). Los impuestos y derechos que pagó la industria petrolera en 1996 equivalen a cerca del 6% del producto interno bruto, y el saldo en la balanza de hidrocarburos a poco más del 3% del PIB.

XII. LEGISLACIÓN APLICABLE A PETRÓLEOS MEXICANOS COMO EMPRESA PÚBLICA

A continuación me referiré brevemente al régimen jurídico aplicable a Petróleos Mexicanos. En este orden de consideraciones hay que deslindar, a partir de las disposiciones constitucionales que anteriormente mencioné y de otras que en seguida citaré, los ordenamientos que debe observar Petróleos Mexicanos, como empresa pública integrante del sector paraestatal de la Administración Pública Federal, y aquellos otros que le atañen de modo inmediato y exclusivo, esto es, las normas dictadas acerca del petróleo y de PEMEX, específicamente.

Como dije, el artículo 90 constitucional se refiere a la Administración Pública Federal centralizada y paraestatal, y dispone que una ley orgánica, expedida por el Congreso de la Unión, fije diversos extremos del régimen sobre las dependencias federales y las entidades paraestatales. Durante mucho tiempo, esta regulación correspondió a un ordenamiento alusivo a las secretarías y los departamentos de Estado, dependientes del Ejecutivo Federal, con la salvedad de las Procuradurías de Justicia —General de la República y General de Justicia del Distrito Federal—, que contaron con normas propias, inicialmente identificadas con la institución primordial recogida en aquéllas: el Ministerio Público.

En la actualidad, rige la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976 (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de diciembre), reformada en diversas ocasiones, para corresponder a la evolución del aparato gubernamental. Hoy día hay que tomar en cuenta, asimismo, un ordenamiento posterior, a saber: Ley Federal de las Entidades Paraestatales, del 26 de abril de 1986 (*Diario Oficial de la Federación* del 14 de mayo).

La Ley de la Administración Pública fija los lineamientos generales aplicables a los organismos descentralizados, naturaleza jurídica que formalmente reviste Petróleos Mexicanos. A su turno, la Ley de las Entidades Paraestatales define la formación, organización, gobierno, operación,

control y evaluación de dichas entidades, entre ellas los organismos descentralizados. Esos puntos implican además la aplicabilidad de otras normas sobre aspectos específicos de la vida administrativa. Desde luego, numerosos ordenamientos de carácter diverso —reglamentos, acuerdos, circulares— se desprenden de estas disposiciones; todos ellos concurren a integrar el régimen completo de los entes paraestatales.

Conviene subrayar la existencia de acuerdos de sectorización que fijan el enlace entre las dependencias centrales y las entidades paraestatales, con el propósito de sujetar a éstas a la intervención (coordinación sectorial) de aquéllas, para diversos efectos, entre ellos la planeación, la presupuestación y el control. La coordinación sectorial de Petróleos Mexicanos correspondió a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; luego a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal, que sustituyó a aquélla, y finalmente a la actual Secretaría de Energía.

La Ley de Entidades Paraestatales resuelve la prevalencia de normas —cuando haya disposiciones específicas sobre las entidades, independientemente de las genéricas previstas en dicho ordenamiento— en lo que respecta a instituciones del sistema financiero y de la seguridad social, pero no hace lo mismo en lo que toca a Petróleos Mexicanos, que cuenta con su propia ley orgánica, como luego veremos. A todas las entidades es aplicable el régimen de planeación, del que inmediatamente me ocuparé.

Como dije anteriormente, una notable reforma constitucional iniciada en 1982 revisó diversas disposiciones económicas de la carta de 1917, e instituyó lo que después se denominaría, convencionalmente, el capítulo económico de la Constitución. En éste figuran los artículos 25 y 26; aquél contiene, entre otras prevenciones, algunas referencias a la rectoría económica del Estado, a la planeación para el desarrollo y a la economía mixta; y el artículo 26 se concentra en la planeación democrática del desarrollo nacional. En páginas anteriores me referí al régimen de planeación, que es característico del Estado social. Ahora destacaré que el plan nacional de desarrollo es vinculante para la Administración Pública Federal; a él se sujetan los programas de ésta.

La Ley de Planeación del 30 de diciembre de 1982 (*Diario Oficial de la Federación* del 5 de enero de 1983) reglamenta, en este punto, las disposiciones del artículo 26 constitucional. Fija los objetivos y principios de la planeación, y determina que tanto las dependencias del Ejecutivo como las entidades del sector paraestatal —entre las que figura Petróleos

Mexicanos— deben planear y conducir sus actividades con sujeción a los objetivos y prioridades de la planeación nacional del desarrollo. La Ley de Planeación, siguiendo las normas constitucionales, dispone la elaboración y expedición del Plan Nacional de Desarrollo.

Actualmente se halla vigente el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, expedido en aquel año. En el capítulo sobre “Crecimiento económico” figura un inciso 5.7.4 acerca de “Infraestructura e insumos básicos”. Se manifiesta la intención de hacer “cambios profundos en las empresas paraestatales del sector energético”; en la misma disposición queda fijado el límite para dichos cambios: “con estricto apego al marco constitucional y legal vigente”, esto es, el existente cuando se expidió el Plan, cosa que ocurrió en mayo de 1995. Varios párrafos se destinan a la empresa petrolera.

Así, el Plan establece que

se fortalecerá la capacidad de respuesta estratégica y la eficiencia operativa de PEMEX para apoyar el crecimiento y la creación de empleos. La empresa concentrará su esfuerzo en la exploración y producción primaria. La ampliación de la plataforma petrolera será prioritaria. También se tomarán acciones para que el suministro de combustibles industriales sea rápido, confiable, a precios competitivos y en las cantidades requeridas por los productores nacionales. Dentro de los límites de la ley, se fomentará la competencia del sector privado. Se promoverá una activa participación privada en la conducción, transporte, distribución y comercialización del gas natural.

Una referencia general, también aplicable a la empresa petrolera, previene que “en el caso de las áreas de participación reservada al Estado (tal es el caso en la explotación de petróleo y los demás hidrocarburos, así como petroquímica básica), el objetivo será maximizar el beneficio para el país como un todo, no sólo la contribución al fisco y a las finanzas públicas”. El Plan, atenido a las disposiciones que lo presiden, fija una relación de programas sectoriales, institucionales, regionales y especiales. Entre ellos figuran dos que interesan inmediatamente a la industria petrolera; se trata del Programa de desarrollo y reestructuración del sector de la energía y del Programa de política industrial y desregulación económica.

La actividad de las dependencias y entidades de la Administración Pública y el manejo del patrimonio que tienen asignado o del que son titulares —los organismos, en tanto disponen de personalidad y patrimonio

propios—, se hallan sujetas a una serie de ordenamientos cuyo propósito común puede resumirse en los términos del artículo 134 constitucional, reelaborado por la reforma de 1982 que tuvo como tema principal la responsabilidad de los servidores públicos.

Es pertinente advertir aquí que los bienes de las entidades paraestatales se hallan sujetos al régimen de la Ley General de Bienes Nacionales, del 23 de diciembre de 1981 (*Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1982). Los bienes de la Federación pueden ser de dominio público o privado; el deslinde apareja importantes consecuencias jurídicas. Entre los de dominio público se hallan, por una parte, ciertos bienes de la nación sobre los que pueden desarrollar actividades los organismos del Estado: así, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos, más la zona económica exclusiva que describe el octavo párrafo del artículo 27 constitucional.

En este orden de consideraciones, también es preciso tomar en cuenta los derechos de soberanía exclusiva que tiene la nación sobre las plataformas continental e insulares —que comprenden lecho y subsuelo de áreas submarinas que se extienden más allá del mar territorial—, para fines de exploración y explotación de recursos naturales, en los términos de la Ley Federal del Mar, del 20 de diciembre de 1985 (*Diario Oficial de la Federación* del 8 de enero de 1986).

Por otra parte, bajo la misma clasificación de bienes del dominio público se encuentran los destinados por la propia Federación a un servicio público. El artículo 34 de esa ley incluye en esa categoría tanto los inmuebles destinados a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal (fracción III), en la que figura PEMEX, como

los inmuebles que formen parte del patrimonio de los organismos descentralizados de carácter federal, siempre que se destinen a infraestructura, reservas, unidades industriales, estén directamente asignados o afectos a la exploración, explotación, transformación, distribución o que utilicen en las actividades específicas que tengan encomendadas conforme a sus respectivos objetos, relacionados con la explotación de recursos naturales y la prestación de servicios, salvo los utilizados para oficinas administrativas u otros propósitos ajenos a su objeto (fracción VI).

Petróleos Mexicanos se encuentra sujeta a la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, promulgada el 30 de diciembre de 1976 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre), en virtud de que

este ordenamiento dispone que el gasto público federal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, inversión física, inversión financiera, así como pagos de pasivo o deuda pública que realicen, entre otras instituciones, los organismos descentralizados (artículo 2o., fracción VI), entre los que figura Petróleos Mexicanos.

La deuda de Petróleos Mexicanos se halla comprendida en el rubro de deuda pública. En efecto, la Ley General de Deuda Pública, del 30 de diciembre de 1976 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre), señala que la deuda pública se integra con las obligaciones de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamiento y a cargo de los organismos descentralizados, entre otras entidades (artículo 1o., fracción III); tal es el caso de PEMEX.

El primer párrafo del artículo 134 constitucional sujeta el manejo de los recursos económicos de los gobiernos federal y distrital, así como de las respectivas administraciones paraestatales —Petróleos Mexicanos forma parte de la Administración Pública Federal descentralizada— a los principios de eficiencia, eficacia y honradez; a éstos pueden añadirse —como lo postula el tercer párrafo del mismo artículo 134, cuando se refiere a la alternativa de la licitación pública— los principios de economía e imparcialidad. Todo ello es aplicable al régimen de adquisiciones, arrendamientos y enajenaciones de bienes, prestación de servicios y contratación de obras, materias que se hallan reguladas, a su vez, por ordenamientos específicos.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, del 23 de diciembre de 1993 (*Diario Oficial de la Federación* del 30 de diciembre) rige en materia de planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de bienes muebles, la prestación de servicios de cualquier naturaleza y la obra pública y los servicios relacionados con ésta. Están sujetos a esa ley las unidades y dependencias de gobierno, los organismos descentralizados y las empresas y fideicomisos legalmente considerados como entidades paraestatales.

Entre los regímenes genéricos que son aplicables a Petróleos Mexicanos, o bien, a sus colaboradores, se halla el sistema de responsabilidades. Aquí vienen al caso los servidores públicos, como hoy dice, en forma prácticamente uniforme, el derecho mexicano; el concepto abarca las categorías administrativas de funcionarios y empleados, e inclusive la de obreros o trabajadores. Este régimen se desarrolla a partir del Título

Cuarto de la Constitución, cuyo texto vigente proviene de la multicitada reforma de 1982.

Son responsables de los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus funciones —señala el artículo 108 constitucional— “los funcionarios y empleados, y, en general... toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal...”. Los delitos cometidos por servidores públicos se hallan previstos, fundamentalmente, en el Código Penal; el artículo 212 establece el alcance de la expresión servidor público para efectos punitivos; en ella se comprende a quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en organismos descentralizados.

Para esta materia también es relevante la Ley Federal de Responsabilidades de Servidores Públicos, del 30 de diciembre de 1982 (*Diario Oficial de la Federación* del 31 de diciembre). Este ordenamiento, reglamentario del Título Cuarto de la Constitución, contiene normas sobre juicio político, declaratoria de procedencia y responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Indica que son sujetos de la propia ley los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 constitucional y todas las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales. En consecuencia, vale recordar que el primero de dichos párrafos del artículo 108 indican que son servidores públicos, además de ciertos funcionarios de alto rango, todas las personas que desempeñen “un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal (en cuyo sector paraestatal se halla Petróleos Mexicanos) o en el Distrito Federal...”. La Ley de Responsabilidades señala las infracciones en que pueden incurrir los servidores públicos que contravengan las obligaciones inherentes al servicio público para salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben ser observadas en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones (artículo 47).

XIII. LEGISLACIÓN ESPECÍFICA SOBRE EL PETRÓLEO Y LA INDUSTRIA PETROLERA

Veamos ahora las normas dictadas específicamente para la explotación petrolera y la empresa a cargo de ésta. Ya me referí a la base constitucional localizada en los artículos 27 y 28 de la ley suprema. El tema, en general, se halla contemplado por la Ley Reglamentaria del Artículo 27

Constitucional en el Ramo del Petróleo, del 26 de noviembre de 1958 (*Diario Oficial de la Federación* del 29 de noviembre), reformada en diversas ocasiones.

Es pertinente analizar la jerarquía de ese ordenamiento reglamentario (como de algunos semejantes, anteriormente citados), que a mi juicio comparte otra ley derivada inmediatamente de las normas constitucionales: la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, del 15 de julio de 1992 (*Diario Oficial de la Federación* del 16 de julio).

Como se sabe, el artículo 133 de la Constitución contiene dos prevenciones de suma importancia para el Estado de derecho y el principio de constitucionalidad. Una de ellas determina la jerarquía de las normas; la otra crea un régimen de control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que pone dicho control en manos de los juzgadores locales y cuya aplicación no se ha generalizado en la realidad. Ahora interesa la primera prevención. Ésta adelanta el concepto de “ley suprema de toda la Unión”, es decir, norma superior a cualesquiera otras que expidan los órganos correspondientes en los diversos planos del Estado: federal, estatales o municipales; norma que preside —a la que deben ajustarse las demás— y prevalece —tiene prioridad en caso de discrepancia entre ella y las restantes determinaciones generales.

Esa ley suprema se integra con la Constitución, “las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma”. Se admite generalmente que en esta trilogía tienen preminencia las normas contenidas en la propia Constitución, considerada como documento formal. Eso es particularmente evidente en lo que respecta a los tratados, pues para que integren la ley suprema de la Unión se requiere que “estén de acuerdo” con la Constitución de la República. En la prelación siguen, con importancia igual o desigual (lo último, por cuanto se discute la superioridad de las leyes sobre los tratados, o a la inversa; algunos tratadistas —así, Mario de la Cueva— sostienen la superioridad de los tratados) los otros dos extremos normativos previstos en el artículo 133.

Esto conduce a estudiar lo que se debe entender por leyes del Congreso de la Unión que emanen de la Constitución. No sobra recordar aquí que el artículo 133 de la carta de 1917 (reformado en 1934 por lo que corresponde a los tratados) proviene del artículo 126 de la de 1857, y éste, a su vez, se tomó del artículo 60., párrafo segundo, de la Constitución de los Estados Unidos de América. Esta se refiere también a la ley

suprema del país, que abarca la Constitución, “las leyes de los Estados Unidos que en virtud de ella se hagan, y todos los tratados hechos o que se hicieren bajo la autoridad de los Estados Unidos...”.

El concepto del artículo 133 tiene dos componentes. Uno alude a la fuente de la norma, el Congreso de la Unión, es decir, el cuerpo legislativo federal que organiza la misma ley suprema. Sobre esto no hay cuestión. El otro componente suscita problemas. En efecto, el artículo 133 parece entender que hay leyes federales que emanan de la Constitución y leyes de la misma jurisdicción que no emanan de ésta, aun cuando se supone que todas las normas generales, sin salvedad, emanan de la ley suprema o por lo menos se conforman con ella; ninguna podría derivar de otro tronco. Sin embargo, es necesario aceptar que la expresión del artículo 133 posee un sentido específico y preciso.

Mario de la Cueva ha hecho un sugerente examen de esta materia. Me permitiré citarlo *in extenso*. Queriendo superar una versión puramente formalista del derecho, el ilustre jurista manifiesta que

la supremacía de la Constitución es, ante todo, de naturaleza material o substancial, porque en esa norma se hallan instalados los principios políticos y jurídicos fundamentales, aquéllos que enunció el pueblo en ejercicio de su soberanía; de ahí que toda norma que contradiga el contenido o el espíritu de un texto constitucional, carezca de legitimidad. La supremacía formal no es sino el ropaje que cubre la supremacía material o substancial...

De la Cueva añade que

algunas de las leyes que emite el poder legislativo constituyen el desarrollo de los preceptos constitucionales, esto es, son el cuerpo y el alma de la Constitución que se expanden, determinando, precisando y diciendo con la mayor claridad y en todos sus detalles, lo que son y lo que significan el cuerpo y el alma de la ley fundamental, o lo que es igual: son normas que hacen explícito el sentido pleno de los textos constitucionales, son, por decirlo así, la Constitución misma, fuerza viva que se desarrolla siguiendo sus leyes internas para explicar a los hombres todo lo que es, pero sin salirse nunca ni de su cuerpo ni de su alma, sin transformarse en lo que no es. El olvido de este emanar materialmente algunas leyes de la Constitución y el análisis puramente formal de la legislación, no han permitido a los maestros mirar hasta el fondo del problema: todas las normas que emanan materialmente de la norma fundamental son derecho constitucional...

Vayamos ahora al contenido de la Ley Reglamentaria del Artículo 27. Este mandamiento capital comienza por reiterar y precisar que corresponde a la nación —no al Estado, por supuesto— el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los carburos de hidrógeno que se encuentren, en mantos o yacimientos, en el territorio nacional, concepto que también abarca —y así lo puntualiza el artículo 1o. de aquella ley— la plataforma continental.

Sigue diciendo la ley que compete a la nación en exclusiva las distintas explotaciones de los hidrocarburos que constituyen la industria petrolera. Es importante precisar el alcance que ésta tiene, para establecer, a partir de ahí, lo que se entiende por área estratégica petrolera y, en consecuencia, el espacio económico en el que sólo puede actuar el Estado, con exclusión de los particulares. A esta definición se dedica el artículo 3o., que bajo el rubro de industria petrolera recoge las siguientes actividades:

I. La exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano del petróleo y los productos que se obtengan de su refinación; II. La exploración, la explotación, la elaboración y las ventas de primera mano del gas, así como el transporte y el almacenamiento indispensables y necesarios para interconectar su explotación y elaboración; y III. La elaboración, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas y que constituyen petroquímicos básicos...

El texto de esta última fracción deriva de una reforma del 6 de noviembre de 1996, publicada el 13 del mismo mes. En sus términos, la fracción contiene una lista de tales petroquímicos básicos, anteriormente sujetos a un régimen administrativo de clasificación —entre básicos o primarios y secundarios—. Es así que ahora la industria petrolera comprende, bajo la citada fracción III del artículo 3o., las actividades mencionadas a propósito de: etano, propano, butanos, pentanos, hexano, heptano, materias primas para negro de humo, naftas y metano proveniente de carburos de hidrógeno, obtenidos de yacimientos ubicados en el territorio nacional y que se utilice como materia prima en procesos industriales petroquímicos. De esta suerte culminó una relevante polémica acerca del ámbito exclusivo de la nación, por conducto del Estado. Consecuentemente, es posible que los particulares intervengan en elaboración, trans-

porte, almacenamiento, distribución y ventas de primera mano de cualesquiera petroquímicos que no figuran en la lista legal.

La propia Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional contiene diversas definiciones acerca de la empresa Petróleos Mexicanos. Así, el artículo 4o. determina que la nación llevará a cabo las actividades estratégicas que le están reservadas, en lo que atañe a la materia que ahora examino, por conducto de Petróleos Mexicanos; a esta empresa se asignarán los terrenos necesarios para la exploración y explotación petroleras (artículo 5o.).

La estructura de PEMEX, así como diversos puntos relacionados con su operación, se encuentran regulados por un ordenamiento específico, acto jurídico que recibe la creación de PEMEX —por decreto del 7 de junio de 1938— y que concreta las disposiciones constitucionales e integra las reglamentarias del artículo 27: Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, del 15 de julio de 1993 (publicada, como señalé, en el *Diario Oficial de la Federación* del 16 de julio). Obviamente, este ordenamiento no ha sido el primero que se expide para organizar la empresa; con él quedó establecido el régimen de organismos subsidiarios de PEMEX, al que me referiré brevemente.

La Ley Orgánica reitera la naturaleza de Petróleos Mexicanos como organismo descentralizado, así como la encomienda sobre el área estratégica reservada a la nación, y crea organismos subsidiarios de Petróleos Mexicanos. Esto implica que el anterior ente petrolero se ha desagregado o dividido en diversas entidades: una es, propiamente, Petróleos Mexicanos; otras, también organismos descentralizados, son las entidades subsidiarias aportadas por dicho ordenamiento. El nuevo concepto para la organización del complejo empresarial petrolero atiende a la necesidad de mejorar la eficiencia de éste, mediante el establecimiento de centros de responsabilidad y resultados, conforme a las diversas especialidades que conforman la industria petrolera.

Se atribuye a Petróleos Mexicanos, en su versión estricta, “la conducción central y la dirección estratégica de todas las actividades que abarca la industria petrolera estatal”, que se hallan descritas —como se apuntó— en la Ley Orgánica del Artículo 27 Constitucional. En los términos del artículo 3o., las subsidiarias, cuya denominación expone su ámbito específico y directo, son: PEMEX-Exploración y Producción, PEMEX-Refinación; PEMEX-Gas y Petroquímica Básica, y PEMEX-Petroquímica. Vale decir que esta última entidad tiene a su cargo “pro-

cesos industriales petroquímicos cuyos productos no forman parte de la industria petroquímica básica, como su almacenamiento, distribución y comercialización”. Por ende, las actividades estratégicas encomendadas a Petróleos Mexicanos corresponden a las tres primeras entidades mencionadas, no así a la última.

Petróleos Mexicanos —y las subsidiarias, en sus planos orgánico y funcional— cuentan con cuerpos de gobierno propios, como es característico de los organismos descentralizados. El consejo de administración de aquella empresa se integra con seis representantes del Estado y cinco del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, bajo la presidencia del titular de la secretaría de Estado a la que corresponda la coordinación sectorial de PEMEX; actualmente esa función recae en el secretario de Energía.

XIV. EMPRESA PÚBLICA PETROLERA Y EFICIENCIA OPERATIVA

Para la mejor organización y la buena marcha de la gran empresa petrolera, responsable de esta industria, ha habido y hay diversas propuestas. Una de ellas fue la separación de funciones, a través de sendas entidades especializadas, que dio origen al conjunto de PEMEX (llamado “corporativo”, con sus correspondientes direcciones) y las subsidiarias. De esta forma se consideró mejorar la gestión de la empresa. Hay otras sugerencias que ponen la mirada en la mayor eficiencia de la industria. Esta es una necesidad presente siempre, aquí como en cualesquiera otras empresas o ramas industriales.

La mayor eficiencia suele aparejar también una mayor libertad operativa, que elimine frecuentes trabas administrativas —o “burocráticas”— y permita al organismo descentralizado realizar del mejor modo las tareas a su cargo, tomando en cuenta las exigencias actuales de la actividad industrial y comercial, vinculadas con las características del sector en que opera, sus particularidades tecnológicas y sus necesidades financieras.

Ahora bien, este desarrollo debe ponderarse y realizarse en relación con otros datos, para obtener soluciones que satisfagan las exigencias inherentes a la organización y el funcionamiento de Petróleos Mexicanos. Ante todo, queda claro que la nación conserva su dominio sobre los yacimientos de petróleo y su decisión económica y política de explotar por sí misma la riqueza petrolera. Debe afirmarse, igualmente, que esa explota-

ción nacional se realizará por conducto de un organismo público, constituido como ente descentralizado: Petróleos Mexicanos.

Esto refrenda la condición de PEMEX como empresa pública, colocada en el marco de la Administración Pública Federal paraestatal. En tal virtud, Petróleos Mexicanos no puede sustraerse a un doble compromiso; por una parte, se halla subordinado a la política económica del Estado, que se recoge en normas de diversa naturaleza, entre ellas el Plan de Desarrollo y los programas derivados de éste; y por otra, se encuentra sujeta a un régimen de control que no puede ni debe descuidar el presupuesto, el financiamiento y el gasto de la empresa, así como sus operaciones de diverso carácter: obras, adquisiciones, enajenaciones, contratos, etcétera. Tómese en cuenta, además, la extraordinaria relevancia de PEMEX en el conjunto de la economía nacional y en las finanzas públicas.

En suma, la evolución de Petróleos Mexicanos implica conciliar sus necesidades como empresa industrial y comercial moderna, en un mundo sujeto a cambios y presiones, con su papel característico —y peculiar— en el campo de la administración pública. No comprender esto último, implicaría desconocer la realidad histórica y actual de Petróleos Mexicanos y desvirtuar su naturaleza. Y no entender aquéllo significaría detener o estorbar la evolución regular de una industria que no puede quedar al margen de las exigencias, expectativas y ventajas de la economía, consecuentes con las condiciones actuales de México, en particular, y del mundo en general.

Con apoyo en estas consideraciones, cabe formular algunas propuestas de reforma a la regulación de PEMEX. La reforma se podría intentar por alguna entre diversas vías. Una de ellas llevaría a distinguir, en el conjunto de las empresas públicas, entre las entidades de las que se espera eficiencia económica y social, proyectada en la generación de recursos a cambio de los bienes que producen o los servicios que prestan, y en el apoyo al conjunto de la sociedad y la economía; y aquellas otras cuya operación no trae consigo la generación de nueva riqueza, pero asegura el bienestar de la sociedad y fomenta múltiples tareas de carácter social, cultural o económico, en general.

Fijado el deslinde —que no es sencillo—, quedaría en pie la actual Ley de Entidades Paraestatales para las empresas de la segunda categoría, y se expediría otro ordenamiento adecuado para las primeras. Es obvio que entre éstas figura Petróleos Mexicanos. Sin embargo, no es fácil practicar aquel en forma plenamente satisfactoria, y en todo caso Petróleos

Mexicanos seguiría constituyendo un “sujeto excepcional” al lado de cualesquiera otros que se hallen sujetos a la nueva ley.

Otra vía para la nueva regulación exigiría la revisión y reforma de todos —o casi todos— los ordenamientos referentes al funcionamiento y control de las empresas públicas, para dejar en ellos dos series de reglas: una, aplicable a la generalidad de las entidades paraestatales; y otra aplicable a unas cuantas, o quizá solamente a Petróleos Mexicanos. Esto aparejara un régimen de “reglas y excepciones” sistemáticas, muy discutible, que difícilmente satisfaría los requerimientos de la técnica jurídica.

Finalmente, también sería posible concentrar las reformas en la legislación específica de Petróleos Mexicanos. Aquí se toma en cuenta que ya existe un ordenamiento para la organización y el funcionamiento de este organismo. En él se reconocería la aplicabilidad de las normas generales en materia de empresas públicas, y se fijarían las modalidades adecuadas a la “hipótesis Petróleos Mexicanos”, en forma compatible con los mandamientos constitucionales, razonable en su relación con las disposiciones genéricas de la materia y consecuente con las particularidades de PEMEX y del campo en el que opera. A ello se agregarían las novedades orgánicas y las precisiones sobre competencia de órganos internos que parezcan pertinentes.

La Ley Orgánica reformada —o sustituida— sería aplicable a Petróleos Mexicanos, a sus organismos subsidiarios y a las empresas filiales que se constituyan a partir de uno u otros, en tanto adopten la forma de empresa pública. Aquí me refiero a las sociedades mercantiles de participación estatal mayoritaria, creadas o promovidas por Petróleos Mexicanos para realizar actividades que no están reservadas en forma exclusiva a la nación. En la medida de la participación estatal y del objeto social de estas empresas, los actos de constitución y disolución, enajenación o fusión, así como los programas de operación serán sometidos al cuerpo administrativo de PEMEX por la subsidiaria que corresponda, conforme al objeto social de la empresa mixta. En suma, el concepto de industria petrolera abarca las tres categorías de entidades.

Desde luego, deberá constar que en todo lo que respecta a la explotación exclusiva de los hidrocarburos encomendada al Estado, Petróleos Mexicanos y los organismos descentralizados que concurren con éste en la industria petrolera nacional constituyen un conjunto unitario e indivisible; y que ningún acto que realicen las subsidiarias y las filiales —con

personalidad jurídica y patrimonio propios— podrá afectar la propiedad y el control que corresponden a la nación en materia de hidrocarburos.

El órgano de gobierno de la industria seguiría siendo el consejo de administración de Petróleos Mexicanos, con incremento en el número de sus integrantes: quince miembros propietarios. De ellos, nueve serán representantes del gobierno federal; su designación recaerá en funcionarios públicos de las competencias relacionadas con la operación de la industria y en otras personas que cuenten con amplia experiencia y reconocimiento en ésta. Así se asegura la conducción de la industria por parte del Estado y se permite que en el cuerpo de gobierno participen, al lado de altos funcionarios idóneos para esta encomienda, especialistas que aporten una visión profesional sobre la industria. Además, en el Consejo se mantendrá la presencia de los trabajadores, a través de cinco representantes sindicales.

Puesto que el consejo de Petróleos Mexicanos es el órgano de gobierno de la industria, le corresponden la conducción central y la dirección estratégica de ésta, así como las facultades inherentes al desempeño de dicha función, incluyendo, en forma enunciativa y no limitativa, la planeación y presupuestación del conjunto conforme al Plan Nacional de Desarrollo, a la política energética nacional y a los correspondientes programas de operación y desarrollo; la adopción de las directrices a las que deba sujetarse la operación de los organismos, y la evaluación sobre el cumplimiento de los objetivos estratégicos de la industria.

Se ha discutido acerca de las facultades que pueden ejercer los funcionarios del Estado que forman parte de los órganos de gobierno o los grupos técnicos de las empresas públicas. Se dice, por una parte, que dichos funcionarios no concurren a estos cuerpos empresariales en su calidad de autoridades oficiales, para desempeñar ahí mismo las atribuciones que les competen en las dependencias del sector centralizado. Por otra parte, se sugiere la conveniencia de cerrar distancias entre la calidad de funcionario público y la condición de miembro de un consejo de administración o de un grupo técnico: la distancia, llevada al extremo, resulta impráctica, multiplica las instancias decisorias y puede desembocar en demoras y contradicciones.

En tal virtud, una futura regulación de la industria podría aceptar que los funcionarios federales que intervienen en los consejos de PEMEX y sus subsidiarios —e incluso de las filiales— ejercerán en ellos las atribuciones que la ley confiere a las correspondientes dependencias, sobre todo

si se trata de titulares de ellas. En tal virtud, sus opiniones o resoluciones no tendrán valor apenas en el seno de los organismos, para formar la voluntad de éstos, sino se entenderán emitidas o adoptadas por las dependencias respectivas. Claro está que la regulación sobre unidades del sector centralizado debe fijar el procedimiento para que los representantes de éstas concurren a las empresas con las atribuciones y las autorizaciones pertinentes.

Esta modificación, que afecta de manera importante los conceptos y las prácticas prevalecientes, se podría sujetar a salvedades específicas que la ley disponga; pero siempre se trataría de salvedades o excepciones, no de un retorno a la regla tradicional que divide en forma tajante al consejero del funcionario, pese a tratarse de una misma persona.

Como se ha indicado, las subsidiarias son entidades con personalidad propia y gestión relativamente autónoma; la relatividad obedece a su calidad de partes integrantes de la industria petrolera y a la vinculación que tienen con los planes, las políticas y los programas del Estado. En tal virtud, dichas subsidiarias deben contar con consejos de administración propios, que dirijan y administren al organismo bajo los lineamientos fijados por el consejo de Petróleos Mexicanos, rector de la industria.

Presidido por el director de PEMEX, el consejo de cada subsidiaria se integrará además con los directores de los otros organismos, a fin de asegurar la congruencia del conjunto, y con cuatro consejeros que sean profesionistas especializados en la actividad de la subsidiaria correspondiente y posean experiencia y reconocimiento en el medio profesional respectivo. De tal suerte, también aquí se afirman los criterios de conducción estatal y administración profesional.

Una parte relevante y novedosa de un nuevo ordenamiento de Petróleos Mexicanos —en rigor, de la industria petrolera nacional— abordará los asuntos de operación. Aquí se harán las precisiones derivadas de la buena marcha industrial de PEMEX y de su carácter de empresa pública clave en el sector paraestatal. En este punto prevalece la regla de sujeción a las disposiciones concernientes a las entidades paraestatales, en todo lo que no se encuentre previsto por la ley orgánica específica. Esto abarca tanto a Petróleos Mexicanos y a sus subsidiarias, como a las sociedades filiales en la medida de su participación estatal. De tal suerte, la ley orgánica es norma principal, de aplicación estricta, y las restantes leyes —a las que en otro lugar me he referido— son normas de aplicación supletoria.

Para que PEMEX pueda fungir efectivamente como entidad rectora de la industria petrolera —lo que no le confiere funciones de autoridad pública, sino de conducción, gestión y representación empresarial— es preciso que se le reconozca la representación de todas las empresas que operan en este campo, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, para los efectos de la coordinación sectorial (empresarial) y de las determinaciones globales que afecten a la industria, en conjunto o en cada una de sus partes, ante las dependencias del Ejecutivo Federal.

La conducción general de la industria y las características de ésta —como de otras muchas—, que implican acciones de corto, mediano y largo plazos, más allá de los ejercicios fiscales e inclusive de los periodos de gobierno federal, aparejan la conveniencia de confiar a Petróleos Mexicanos la formulación del programa de operación y desarrollo de la industria, conforme a las disposiciones legales aplicables y atendiendo al Plan Nacional de Desarrollo y a los programas derivados de éste.

Será en ese programa de operación y desarrollo donde se fijen los proyectos de mediano y largo plazos necesarios para el desenvolvimiento oportuno, suficiente y adecuado de la industria; esos proyectos serán apoyados con provisiones específicas en los presupuestos correspondientes. Es lógico que el Estado intervenga en la autorización de proyectos que impliquen compromisos relevantes en periodos largos, porque este género de obligaciones interesa para la previsión de recursos fiscales frente a la proyección de necesidades que deba atender el Estado.

Existen opiniones discrepantes sobre la pertinencia de que el presupuesto de Petróleos Mexicanos figure en el presupuesto de egresos de la Federación (de cuyos ingresos, por cierto, esa empresa pública constituye una fuente de primera importancia, como ya se dijo). Esto se proyecta además en la revisión de las cuentas de la empresa, integradas o no en la cuenta pública anual que se somete al Poder Legislativo. Por ahora, no parece fácil extraer a Petróleos Mexicanos de este régimen de previsión y control, aunque resulte deseable hacerlo en aras de la mejor operación de la empresa. Será precisamente ésta —la probada buena operación, que elimine los celos y suavice las suspicacias— el dato a considerar para la siguiente etapa.

Hay diferencias acerca de la concentración de recursos de Petróleos Mexicanos y la autonomía —o al menos la fluidez— en la disposición de éstos conforme a los requerimientos de una industria en constante e indispensable desarrollo. El problema se plantea a partir de las necesidades de

operación y evolución industrial, que demandan elevados gastos y cuantiosas inversiones, por una parte, y los apremios del erario, que mira en Petróleos Mexicanos un proveedor significativo de recursos e incluso —como recientemente se ha visto— una garantía para enfrentar obligaciones derivadas de la contratación de crédito externo.

Sería deseable que los recursos obtenidos por Petróleos Mexicanos y sus subsidiarias se concentren en las respectivas tesorerías, encargadas de hacer los pagos por las obligaciones contraídas, sujetándose para ello a las disposiciones fiscales, a las normas y programas aprobados por el cuerpo de gobierno de la industria y a los calendarios establecidos para el cumplimiento de las obligaciones.

Se ha dicho que el vigente régimen de concursos y adjudicación de contratos entorpece, en ocasiones, la gestión de la empresa, ignora las ventajas reales que sólo conoce y puede ponderar quien participa en el mercado y pasa por alto cuestiones de calidad y oportunidad en la adquisición de bienes y servicios. Vistas las cosas desde otro ángulo, también es incuestionable que una empresa pública —y sobre todo Petróleos Mexicanos— no puede apartarse del marco estatuido en el artículo 134 constitucional y sustraerse a la ortodoxia y racionalidad en el manejo de recursos que pertenecen al pueblo.

Por lo tanto, es preciso atender y conciliar ambas consideraciones, válidas desde su propia perspectiva. Para ello se puede acentuar la autoridad y responsabilidad del cuerpo de gobierno y de sus órganos directos, y permitir un régimen de control *a posteriori*, siempre sujeto —sobre todo en los primeros pasos— a verificaciones y ratificaciones.

Las reglas sobre esta materia partirían de la facultad reconocida a PEMEX y sus subsidiarias para convocar a concursos, adjudicar o llevar a cabo adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como obra pública, cuando cuenten con saldo disponible en la partida correspondiente del presupuesto aprobado, y prevean razonablemente que dicha disponibilidad existirá —tomando en cuenta el plan de ingresos de la industria— cuando se actualicen las obligaciones de pago, tratándose de operaciones a mediano y largo plazos.

Las entidades de la industria podrán celebrar contratos mediante licitación pública, invitación restringida y adjudicación directa. Se preferiría el sistema de licitación pública. Empero, cuando haya motivos suficientes para acreditar que los otros sistemas resultan más adecuados para la economía de la industria, en relación con operaciones específicas, el consejo

de administración de PEMEX podría autorizar que la operación se haga bajo el que estime conveniente, mediante resoluciones generales o particulares en que se describan las razones que sustentan la determinación, así como las ventajas que obtendrá la entidad.

En la evaluación de posturas, tanto en licitaciones nacionales como internacionales, se deben conciliar las necesidades de estimular el desarrollo de la producción nacional y obtener un puntual y debido suministro de los bienes y servicios que requiere la industria, en los mejores términos para ésta, considerando —entre otros factores— los costos, la oportunidad y la calidad del producto. Obviamente, las entidades deben adoptar las medidas necesarias para asegurar que los participantes concursen en igualdad de condiciones.

Un punto crítico en el sistema de adquisiciones es la facultad del convocante para negociar con los participantes, y obtener de este modo ventajas en favor de la industria. Esta práctica puede culminar en un insostenible quebranto de las reglas éticas que deben presidir la operación de las empresas en general, y sobre todo de las empresas públicas.

Por ello, debe quedar establecido que las entidades podrán celebrar negociaciones sobre las propuestas presentadas por los postores sólo cuando en la convocatoria publicada se hubiese manifestado la intención de negociar, señalando las condiciones y características de la negociación, y en la inteligencia de que ese señalamiento y los demás datos y requisitos de la negociación asegurarán la objetividad y transparencia del procedimiento y la equidad en el trato a los postores.

También es conveniente revisar el sistema de ventas de muebles que figuren en los inventarios de las entidades, y que por su naturaleza o estado no sean adecuados para el servicio o no deban seguir bajo el resguardo de aquéllas. En estos casos debiera preferirse la licitación pública, aunque sin excluir de plano otros procedimientos de enajenación que produzcan mejores posturas. Esto se ajustaría a las resoluciones que adopte el consejo de administración de Petróleos Mexicanos, mediante normas de alcance general aplicadas al caso concreto, en las que se consideren las características de los bienes y las diversas circunstancias en que puede ocurrir la operación.

En cuanto a donaciones de bienes, el valor de éstas no debiera exceder de una cantidad prudentemente determinada —también en disposiciones de carácter general— por aquel Consejo, en la inteligencia de que sólo pueden ser donatarias las instituciones públicas o las personas priva-

das que tengan a su cargo servicios asistenciales o educativos, o los organismos del Estado que requieran esos bienes para el cumplimiento de sus objetivos.

Por último, la regulación orgánica de la industria debe contener disposiciones sobre la solución de controversias y la interpretación de normas. Cuando se requiera una interpretación administrativa, ésta podría recaer en el consejo de administración de PEMEX, salvo que exista un criterio definido por autoridad competente. Para la interpretación de las normas y la formulación y ejecución de planes, programas, presupuestos y políticas de la industria petrolera, se atenderá a los principios y criterios que informan las disposiciones del ordenamiento orgánico.

Para la solución de controversias nacionales derivadas de actos en que intervengan las entidades de la industria, la regla debiera ser la sumisión a los tribunales de la Federación, bajo las leyes aplicables a la materia de que se trate, salvo que hubiere acuerdo arbitral en asuntos que regularmente se sujeten a esta forma de composición, según las reglas dictadas por el gobierno federal o, en caso de no haberlas, conforme a la práctica predominante en este género de asuntos.

En caso de controversias internacionales, las entidades podrían admitir —también conforme a las prácticas generalizadas, que han constituido un sistema propio de solución de controversias— la sumisión a órganos jurisdiccionales extranjeros o a decisiones arbitrales. Esto se acordaría con expresa autorización y bajo la responsabilidad del órgano de gobierno de la industria, acreditando las razones que sostienen la fórmula jurisdiccional adoptada.