

CAPÍTULO IV

DECISIONES NACIONALES EN MATERIA DE ENERGÉTICOS

1. Desglose de la política de energéticos del Plan Global de Desarrollo	47
2. Desglose del programa nacional de energía	50
3. Marco jurídico	53
4. Evaluación	61

CAPÍTULO IV

DECISIONES NACIONALES EN MATERIA DE ENERGÉTICOS

A pesar de que el presente trabajo sólo abarca a los hidrocarburos, en este capítulo se hará referencia a los energéticos en general, en virtud de que bajo este rubro están analizados en los dos instrumentos de planificación más importantes en la materia: el Plan Global de Desarrollo y el Programa Nacional de Energía.

1. Desglose de la política de energéticos del Plan Global de Desarrollo

En el exordio se presenta la orientación que lleva México en su política de energéticos para mantener la soberanía nacional, basada en el dominio directo que tiene la nación sobre los energéticos fundamentales y en la "experiencia reivindicatoria de sus recursos naturales".

"Actualmente —dice— la adecuada decisión que tomó el Gobierno de hacer a los energéticos una de las prioridades fundamentales de inversión durante el primer trienio, permitieron al país salvar la crisis económica más severa de la postguerra."

Los objetivos implícitos de esta política son:

a) En lo interno: restablecer la dinámica del desarrollo y sentar las bases para una nueva estrategia social y económica que comprenda tanto el pleno empleo como mejores niveles en educación, alimentación, salud y vivienda.

b) En lo internacional: proponer un nuevo orden internacional a través de la adopción del Plan Mundial de Energéticos.

Haciendo un diagnóstico, presenta a un país cuya producción de energía está basada fundamentalmente en recursos no renovables, acentuada por la política de precios y tarifas bajas que propicia un consumo irracional e ineficaz, así como una descapitalización de las empresas que lo suministran. Esta situación mejoró, según el Plan Global, a partir de los descubrimientos de nuevos mantos que han generado un excedente que permite obtener recursos financieros para su utilización

en otros sectores primarios; invertir en la diversificación de fuentes de energía y, en lo internacional, para presentar una iniciativa que racionalice el uso de los energéticos.

A partir de ese diagnóstico y a fin de lograr los objetivos señalados en la introducción, la política de energéticos tiene los siguientes propósitos:

1. Apoyar las acciones de los demás sectores de la economía.
2. Obtener mayores grados de libertad para las políticas económica y social, mediante el logro de las metas de producción.
3. Permitir un mayor equilibrio en el desarrollo de los sectores de la economía y las regiones del país, a través del uso de los excedentes financieros.
4. Impulsar la fabricación de bienes de capital de uso general, garantizando una demanda de los mismos que estimule su fabricación eficiente.
5. Diversificar el comercio exterior de tal manera que coadyuve a la exportación de otros bienes.
6. Permitir el acceso más amplio a la tecnología y al financiamiento de la misma.
7. Fortalecer la capacidad de exportación de la industria mexicana.
8. Coordinar esta política con las establecidas en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano y el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, a fin de regular el impacto regional, reducir los costos sociales asociados a la explotación petrolera y proteger el medio ambiente.
9. Diseñar una política de explotación racional precisando el potencial de los recursos energéticos a fin de diversificar las fuentes actuales de energía.
10. Fortalecer la infraestructura científica y técnica del país para lograr un desarrollo eficiente del potencial energético del país.
11. Finalmente, la adopción de un plan mundial que permita ganar tiempo en el desarrollo de fuentes alternativas de energía y resolver, en forma integral, el problema de los energéticos.

Retomando las palabras pronunciadas ante la Asamblea General de las Naciones Unidas en su XXXIV periodo de sesiones, por el licenciado López Portillo, el Plan Global de Desarrollo menciona las finalidades de los programas que debe contener el Plan Mundial de Energía:

- Garantizar la soberanía plena y permanente de los pueblos sobre sus recursos naturales;
- Racionalizar la exploración, producción, distribución, consumo y

- conservación de las fuentes actuales de suministro energético, facilitando los recursos financieros y tecnológicos;
- Asegurar e incrementar la explotación sistemática de las reservas potenciales de toda índole (sol, viento y mar);
 - Brindar la posibilidad de que todas las naciones integren planes energéticos coherentes con la política mundial;
 - Diseñar las medidas que propicien, en los países en desarrollo, la formación e integración de las industrias auxiliares y de bienes de capital, del sector energético;
 - Establecer un sistema que garantice a los países en desarrollo, suministro, respeto en los contratos, alto a la especulación y trato considerado por parte de los países exportadores;
 - Crear fondos de financiamiento y fomento para atender tanto los objetivos de largo plazo como los apremios de los países subdesarrollados importadores de petróleo;
 - Instituir un sistema de proyecciones y transferencia de tecnologías que incluya el registro mundial de avances e investigaciones en materia de energéticos;
 - Apoyar el establecimiento de un instrumento internacional de energía.

El Plan Global de Desarrollo instrumenta seis acciones para hacer factibles las estrategias de energéticos, tanto en lo interno como a nivel internacional:

1. Siguiendo el discurso mencionado establece que:

Se pugnará por la integración de un grupo de trabajo, formado por representantes de los países productores de petróleo, de los industrializados y de los en desarrollo importadores, para elaborar documentos y proposiciones específicas relativos al Plan Mundial de Energía.

2. Se continuará con las labores de exploración a fin de localizar reservas de energéticos primarios, cuyo conocimiento permita mantener la relación reservas-producción, a fin de garantizar la satisfacción de necesidades de desarrollo sin la dependencia exclusiva de los hidrocarburos. Para ello se decidió la utilización de yacimientos carboníferos.

3. La reorientación del consumo de gas natural, así como la reducción de la dependencia de los hidrocarburos, aprovechando los recursos hidráulicos, nucleares, carboníferos y geotérmicos. Se propiciará igualmente el consumo racional y eficiente de energía a través de una política de precios adecuada y el fomento de medios de transporte que lo posibilite.

4. La estructuración de una política de precios que permita el financiamiento del sector energético; el fortalecimiento de las finanzas públicas; el apoyo a la racionalización del consumo, y el estímulo a las exportaciones. Cuidando que no exista una gran desproporción con los precios internacionales.

5. Se impulsará la investigación y el desarrollo de energía y el estudio del uso de fuentes "no convencionales".

6. Se establece un aumento del 25% en la capacidad de refinación a fin de obtener, mediante la industrialización de los hidrocarburos, un impulso a la producción interna de bienes de capital.

Finalmente se cuantifica el monto de los recursos petroleros (en 1980 ascienden a 50 022 millones de barriles) fijando un ritmo de explotación de acuerdo a los "objetivos nacionales", sin desvirtuar la orientación social del desarrollo que se traduce en una plataforma de producción y exportación de 2.7 millones de barriles diarios como máximo. Y se asignaron los recursos del petróleo distribuyéndolos en un 68% a los sectores primarios y un 32% absorbidos por PEMEX.

2. *Desglose del programa nacional de energía*

Este programa está dividido en ocho capítulos: 1. Introducción, 2. Objetivos y prioridades, 3. El Programa de Energía en el marco del Plan Industrial, 4. Metas y proyectos del Programa, 5. Petróleo y gas natural, 6. Carbón, 7. Energía eléctrica, y 8. Instrumentación.

El primer capítulo: "Introducción", se presenta como un documento derivado del Plan Nacional de Desarrollo Industrial (PNDI), y está ubicado dentro del marco establecido por la política de energéticos del Plan Global de Desarrollo ya descrita, al afirmar que:

El Plan Industrial ubica a la energía en el contexto del desarrollo económico nacional y le asigna el papel que debe jugar. El Programa que ahora se presenta da un contenido más preciso a las directrices ya establecidas en materia de energía.

Aclarando que si es importante el aspecto temporal en cualquier instrumento de planificación, en éste adquiere singular relevancia en virtud de los periodos de "maduración" de las inversiones, el desarrollo más lento que en otros sectores, la incorporación de nuevas tecnologías y el tipo de demanda. De ahí se explica que el Programa contenga metas específicas hasta 1990 y lineamientos generales y proyecciones hasta el primer decenio del siglo XXI.

El segundo capítulo, como su nombre lo indica, establece prioridades

y fija objetivos, bajo la premisa de que la expansión económica que se requiere para satisfacer la demanda creciente de empleos implica un consumo cada vez mayor de energía, misma que en la actualidad es cubierta, casi en forma exclusiva, por los hidrocarburos, haciendo hincapié en la importancia de determinar el periodo en que se puede mantener la autosuficiencia energética, ya sea por agotamiento de los recursos o porque la demanda interna sobrepase a la producción.

En este capítulo se señala como objetivo principal el apoyo al desarrollo económico nacional que implica:

a) La expansión de la producción, y

b) La captación de los recursos derivados de la explotación petrolera, para ser destinados a otras actividades.

De este objetivo principal se desprenden los siguientes específicos:

1. Satisfacer las necesidades nacionales de energía primaria y secundaria.

2. Racionalizar la producción y el uso de la energía.

3. Diversificar las fuentes de energía primaria y secundaria.

4. Integrar el sector de la energía al desarrollo del resto de la economía.

5. Conocer con mayor precisión los recursos energéticos del país.

6. Fortalecer la infraestructura científica y técnica, capaz de desarrollar el potencial de México en este campo y de aprovechar nuevas tecnologías.

A partir de estos objetivos establece los siguientes grupos de prioridades:

a) Energía e industrialización, en el que se comprenden:

a.1. Ampliar la capacidad de refinación, desarrollar equilibradamente la industria petroquímica y graduar el establecimiento de actividades intensivas en el uso de energía, y

a.2. Estimular la fabricación de bienes de capital utilizados por el sector energético.

b) Energía y desarrollo regional, que comprende:

b.1. El apoyo de la estrategia de ordenamiento territorial de los planes de desarrollo urbano e industrial;

b.2. El fortalecimiento y ampliación de la infraestructura, los servicios y abastecimientos en los lugares donde se expande la actividad petrolera, a fin de aprovechar sus impulsos, y

b.3. La protección del medio ambiente de los efectos del crecimiento de las empresas productoras de energéticos.

c) Energía y sector externo que son:

- c.1. La exportación de hidrocarburos en función de la capacidad de la economía para absorber productivamente recursos del exterior;
- c.2. Procurar un mayor valor agregado en las exportaciones;
- c.3. Diversificar por países el comercio exterior mexicano;
- c.4. Aprovechar la exportación de hidrocarburos para absorber tecnologías a fin de desarrollar más rápidamente la producción de bienes de capital, y
- c.5. Cooperar con otros países en desarrollo, tanto en el suministro de petróleo como en la explotación de fuentes locales de energía.

Para el logro de sus objetivos limita las exportaciones de petróleo a un nivel de 1.5 millones de barriles y de 300 millones de pies cúbicos de gas natural diarios.

El tercer capítulo relaciona las metas del Programa con aquellas contenidas en el PNDI, explicando que aquél las afina y detalla, actualizándolas e incorporándolas a los lineamientos contenidos en el Plan Global de Desarrollo.

Se señalan los factores exógenos que inciden en la economía nacional, ante los cuales el papel de la planeación consiste en:

realizar una revisión permanente de dichos factores, modificando sobre bases racionales las proyecciones, y utilizar de la mejor manera los instrumentos de la política económica para ajustar las variables sobre las que se tiene control interno.

En el cuarto capítulo el Programa propone una serie de metas respecto de la demanda interna hasta 1990, referidas a la racionalización y conservación; y señala proyecciones al año 2000.

Además de las medidas de nacionalización y conservación se plantea una política de precios que busca al mismo tiempo moderar el crecimiento de la demanda interna y el logro de otros objetivos de la política económica.

El capítulo quinto fija los niveles de extracción de petróleo y gas natural, coordinando la producción primaria con ese ritmo y con la necesidad de contar con un margen de flexibilidad en las operaciones.

Paralelamente a la ampliación de la capacidad de extracción se proyectan trabajos en el ramo petroquímico básico, a fin de otorgar mayor importancia a las actividades de transformación.

En este capítulo se planea la expansión de la Red Nacional de Distribución de Gas, de acuerdo a los objetivos del PNDI y el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El sexto capítulo, carbón, señala una estrategia energética que tiende a aprovechar dos procesos específicos del carbón mineral, aprovechando las ventajas de diversificación y versatilidad en el uso de esta materia prima y del gas natural en la industria siderúrgica.

Asimismo, se afirma que el Ejecutivo federal adoptará políticas que permitan sustentar las inversiones necesarias en materia de carbón. E, igualmente, reestructurará la minería de este producto.

En el séptimo capítulo se plantean medidas que tienden a aumentar la eficacia de operación y calidad en el sector eléctrico, mismas que deberán elevar la disponibilidad de energía eléctrica. Para ello se fijan las siguientes metas de reserva:

- a) El 15 por ciento para la reserva bruta de potencia, y
- b) El 5 por ciento para la reserva bruta de energía.

Se plantea la necesidad de incrementar la investigación y desarrollo de tecnologías que permitan obtener energía de otras fuentes. Se habla de los recursos hidroeléctricos, con enormes ventajas derivadas de su propia naturaleza; de la geotécnica, fuente que tiene gran potencial a futuro, mismo que depende de los trabajos que se realicen en el presente. Para ello se propone el establecimiento de un grupo de trabajo que realice investigaciones en este sector; se hace referencia, también, a la energía nuclear. En este ramo, se señala que a fines de siglo se deben tener 20 000 MW de capacidad nuclear, que incluye el diseño de reactores más eficientes y nuevas formas y dispositivos de seguridad.

Por último, se hace referencia a la energía solar, como una opción para mejorar las condiciones de vida y producción de comunidades no integradas al sistema eléctrico nacional, así sea que su contribución plena sólo se espera a largo plazo.

Se señala que el esfuerzo por diversificar las fuentes de energía eléctrica estriba en la posibilidad de desconcentrar los sistemas, a fin de llegar a las comunidades que ahora carecen de energía por el alto costo que implica la extensión de la red. Con ello se pretende, entre otras cosas, coadyuvar al logro de los objetivos del Sistema Alimentario Mexicano.

Y, finalmente, el capítulo octavo instrumenta acciones para el logro de los objetivos señalados en los capítulos precedentes.

3. Marco jurídico

La política de energéticos descrita sería una utopía si la nación no tuviera la facultad de disponer de los recursos necesarios. Esta facultad

emana directamente del artículo 27 constitucional, en donde se establece que el dominio directo, la explotación y aprovechamiento de los hidrocarburos, así como de los combustibles nucleares, corresponde a la nación, sin que se puedan otorgar concesiones o contratos que tengan dicho objeto.

A partir de este precepto constitucional podemos ubicar los ordenamientos que fijan el marco jurídico mexicano en relación a los energéticos, estableciéndose, en primer término, la Ley de Expropiación (D. O. 25 de noviembre de 1936) que fue dictada, según algunos politólogos, *exprofeso* para la reivindicación petrolera que se venía gestando desde la Constitución del 17, ya que si bien no habla concretamente del petróleo, es el resultado del pensamiento de Cárdenas —como se vio en los informes presidenciales anteriores— que culminó con la publicación en el *Diario Oficial* del decreto expropiatorio, el 19 de marzo de 1938.

Dentro de las reformas administrativas realizadas en el sexenio 1976-1982, está la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (LOAPF) la cual, en su artículo 26, prevé la existencia de la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), así como de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial (SEPAFIN).

Ambas secretarías tienen funciones específicas que coadyuvan a la realización eficaz de la política de energéticos; concretamente el artículo 32 LOAPF establece que corresponde a la SPP:

I. Recabar los datos y elaborar, con la participación, en su caso, de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de Desarrollo Económico y Social, el Plan General de Gasto Público de la Administración Pública Federal y los programas especiales que fije el presidente de la República;

II. Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el presidente de la República para el mayor provecho general;

Y el artículo 33 de dicho ordenamiento establece que corresponde a SEPAFIN:

I. Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales no renovables, ...

II. Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; ...

V. Proyectar, realizar y mantener al corriente el inventario de recursos no renovables, cuando no estén encomendados a otras dependencias, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias;

VI. Llevar el catastro petrolero y minero;

X. Intervenir en la industria de la transformación y en la industria eléctrica;

XVI. Impulsar el desarrollo de los energéticos; ...

XIX. Intervenir en materia de propiedad industrial y regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

Actualmente se tiene en vigor, en materia de hidrocarburos:

a) *La Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo* (D. O. 29 de noviembre de 1958), de la que se puede resaltar el artículo 7º:

El reconocimiento y la exploración superficial para investigar sus posibilidades petrolíferas, requerirá únicamente permiso de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. Si hubiere oposición del poseedor cuando los terrenos sean particulares, o de los representantes legales de los ejidos o comunidades, cuando los bienes estén afectados al régimen ejidal o comunal, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, oyendo a las partes, concederá el permiso mediante reconocimiento que haga Petróleos Mexicanos de la obligación de indemnizar a los afectados por los daños y perjuicios que pudieren causarse, de acuerdo con el peritaje que la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales practique dentro de un plazo que no excederá de un año, pudiendo entregar Petróleos Mexicanos un anticipo, en consulta de la propia Comisión.

El artículo 9 que establece:

La Industria Petrolera es de la exclusiva jurisdicción Federal. En consecuencia, únicamente el Gobierno Federal puede dictar las disposiciones técnicas o reglamentarias que la rijan y establecer los impuestos que graven cualquiera de sus aspectos.

Y el artículo 10:

La Industria Petrolera es de utilidad pública prioritaria sobre cualquier aprovechamiento de la superficie y del subsuelo de los terrenos, incluso sobre la tenencia de ejidos o comunidades y procederá la ocupación provisional, la definitiva o la expropiación de los mismos, mediante la indemnización legal, en todos los casos en que lo requieran la Nación o su industria petrolera.

b) *Reglamento de la Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en el Ramo del Petróleo* (D. O. 25 de agosto de 1959), en el que se establecen los mecanismos e instrumentos para la aplicación de la Ley reglamentaria.

c) *Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitu-*

cional en el Ramo del Petróleo, en Materia de Petroquímica (D. O. 9 de febrero de 1971), en el que se define a la industria petroquímica como:

Artículo 1º:

... la realización de procesos químicos o físicos para la elaboración de compuestos a partir total o parcialmente de hidrocarburos naturales del petróleo o de hidrocarburos que sean productos o subproductos de las operaciones de refinación, con exclusión de los productos básicos genéricos de refinación y los subproductos a que se refiere el artículo 23 del Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 constitucional en el Ramo del Petróleo.

Asimismo, crea la Comisión de Petroquímica Mexicana (artículo 6) y define qué tipo de permisos y autorizaciones se requieren para la elaboración de productos petroquímicos.

d) *Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos* (D. O. 6 de febrero de 1971), que define a este organismo como público descentralizado, de carácter técnico, industrial y comercial, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México, creado por decreto de 7 de junio de 1938 y cuyos objetivos son la exploración, la explotación, la refinación, el transporte, el almacenamiento, la distribución y las ventas de primera mano de petróleo, el gas natural y los productos que se obtengan de la refinación de éstos; la elaboración, el almacenamiento, el transporte, la distribución y las ventas de primera mano de gas artificial y de aquellos derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas (artículos 1º y 2º).

Se señalan, también, los bienes que configuran su patrimonio y las autoridades que lo dirigen y administran.

e) *Reglamento de la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos* (D. O. 10 de agosto de 1972). Este reglamento señala las atribuciones del Consejo de Administración, del director general y los subdirectores de PEMEX.

f) *Decreto que crea el Instituto Mexicano del Petróleo como Organismo Descentralizado de Interés Público* (D. O. 26 de agosto de 1965). Es importante resaltar que dicho organismo tiene dentro de sus objetivos la capacitación de personal obrero que pueda desempeñar labores en el nivel subprofesional, dentro de las industrias petrolera, petroquímica básica, petroquímica derivada y química.

g) *Reglamentos de Trabajos Petroleros* (D. O. 24 de febrero de 1974), siendo relevante lo dispuesto en el artículo 94 de dicho reglamento:

Durante la perforación de un pozo deberán instalarse los equipos necesarios para garantizar la seguridad en la ejecución de los trabajos requeridos, y se tomarán todas las precauciones necesarias para evitar la contaminación ambiental, así como los accidentes y riesgos en el transcurso de las operaciones.

h) *Ley que Establece, Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales* (D. O. 19 de noviembre de 1974). En el artículo cuarto establece un impuesto sobre la gasolina.

i) *Reglamento de la Distribución de Gas* (D. O. 29 de marzo de 1960), en cuya exposición de motivos destaca el deber "ineludible" del poder público de velar por la seguridad de la colectividad frente a todos aquellos riesgos a que están expuestos sus miembros.

Con respecto a la energía nuclear:

a) *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear* (D. O. 26 de enero de 1979), en el que establece que corresponde a la nación el aprovechamiento de los combustibles nucleares para la generación de energía nuclear, así como para su utilización en otros propósitos.

Esta ley crea la Comisión Nacional de Energía Atómica con las siguientes atribuciones:

- Coordinar los planes de trabajo de URAMEX y del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares.
- Hacer estudios y formular proyectos y programas sobre el uso y aplicación de la energía nuclear.
- Elaborar dictámenes que servirán de base para el otorgamiento de concesiones o asignaciones para la exploración o explotación de sustancias asociadas a minerales radiactivos y las autorizaciones para la exploración y explotación de minerales radiactivos por URAMEX.

También crea Uranio Mexicano (URAMEX) como organismo público descentralizado cuyo objetivo es ser el agente exclusivo del Estado mexicano para explorar, explotar, beneficiar, comercializar, importar y exportar minerales radiactivos, así como las actividades de supervisión en el quemado de combustible nuclear.

Asimismo crea el Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares como organismo público descentralizado, cuyo objetivo es la planeación y realización de la investigación y el desarrollo en el campo de las ciencias y tecnología nucleares, promoviendo los avances alcanzados para vincularlos al desarrollo económico, social, científico y tecnológico del país.

Por último, crea la Comisión Nacional de Seguridad Nuclear y Salvaguardias, como órgano desconcentrado dependiente de SEPAFIN.

b) *Ley que declara reservas minerales nacionales los yacimientos de uranio, torio y las demás sustancias de las cuales se obtengan isótopos hendibles que puedan producir energía nuclear* (D. O. 26 de enero de 1950) y su reglamento (D. O. 17 de enero de 1952).

c) *Ley de Responsabilidad Civil por Daños Nucleares* (D. O. 31 de diciembre de 1974) cuyo objetivo es regular la responsabilidad civil que pueda causarse por el empleo de reactores nucleares y desechos de éstos definiendo, para ello, conceptos, límites y términos de prescripción.

Otro de los energéticos mencionados en la política del Plan Global y del Programa de Energía es el carbón. Al respecto tenemos:

a) *Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Minera* (D. O. 22 de diciembre de 1975) y su reglamento (D. O. 29 de noviembre de 1976) en la que se fijan las normas para la exploración, explotación, beneficio y aprovechamiento de los depósitos minerales, en los que está incluido el carbón mineral (fracción III, artículo 3), que pueden ser realizados por el Consejo de Recursos Minerales, la Comisión de Fomento Minero, por empresas de participación estatal mayoritaria, minoritaria o por particulares (artículo 6º).

Se establecen las atribuciones de SEPAFIN; los requisitos y formas de otorgar concesiones ordinarias y especiales; las normas de ejecución y comprobación de obras o trabajos de explotación; se fijan las reservas mineras nacionales; y el Registro Público de Minería.

b) *Ley de Impuestos y Fomento a la Minería* (D. O. 30 de diciembre de 1977).

c) *Ley Orgánica del Instituto Nacional para la Investigación de Recursos Minerales* (D. O. 9 de enero de 1950).

d) *Reglamento de Seguridad de los Trabajos de las Minas* (D. O. 13 de marzo de 1967).

Con respecto a la energía eléctrica:

a) *Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica* (D. O. 22 de diciembre de 1975), en la que se establece que es la Comisión Federal de Electricidad el organismo abocado a la planeación del sistema eléctrico; la generación, conducción, transformación, distribución y venta de energía eléctrica, y a la realización de todas las obras, instalaciones y trabajos que requieran la planeación, ejecución, operación y mantenimiento del sistema eléctrico nacional.

b) *Ley del Impuesto sobre Producción e Introducción de Energía Eléctrica* (D. O. 31 de diciembre de 1976).

c) *Acuerdo que ordena la inmediata organización de la Comisión Federal de Electricidad* (D. O. 2 de marzo de 1937).

d) *Nuevo Reglamento de la Ley de Industria Eléctrica* (D. O. 4 de octubre de 1945).

e) *Decreto que crea la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas* (D. O. 6 de enero de 1949).

f) *Reglamento de la Ley Orgánica de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas* (D. O. 2 de octubre de 1952).

g) *Reglamento Interno de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas* (D. O. 27 de octubre de 1965).

Internacionalmente, el 17 de junio de 1975 se promulgó en el *Diario Oficial* el convenio que establece la Organización Latinoamericana de Energía (OLADE), firmado en Lima, Perú, el 2 de noviembre de 1973, cuyos objetivos y funciones pueden resumirse en: propiciar la solidaridad de acción para el aprovechamiento, la defensa, la industrialización, establecimiento de mercados, la formación y desarrollo de políticas y el intercambio de conocimientos en relación a los recursos energéticos; así como la promoción de una política efectiva y racional para exploración, explotación, transformación y comercialización de los recursos energéticos.

El 20 de julio de 1956 se promulgó el Convenio Internacional para la Prevención de la Contaminación de las Aguas de Mar por Hidrocarburos.

Para cualquier investigación acerca de la energía hidráulica es necesario tener presentes los siguientes ordenamientos:

a) *Ley Federal de Aguas* (D. O. 11 de enero de 1972).

b) *Reglamento de la Ley de Aguas de Propiedad Nacional* (D. O. 21 de abril de 1936), en vigor en lo que no contravenga a la Ley Federal de Aguas hasta que se promulgue su reglamento.

En virtud de que la industria de los energéticos, por su propia naturaleza, tiende a deteriorar el medio ambiente, es menester mencionar en su marco jurídico aquellas leyes, reglamentos y acuerdos cuyo objetivo es su protección, como:

a) *El Código Sanitario de los Estados Unidos Mexicanos* (D. O. 13 de marzo de 1973), cuyo título tercero se refiere especialmente a medidas generales de saneamiento ambiental.

b) *Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Am-*

biental (D. O. 23 de marzo de 1971) y sus reglamentos: *para la prevención y control de la contaminación atmosférica originada por la emisión de humos y polvos* (D. O. 17 de septiembre de 1971), *para la prevención y control de la contaminación de aguas* (D. O. 29 de marzo de 1973), *para la prevención y control de la contaminación ambiental originada por la emisión de ruidos* (D. O. 2 de enero de 1976), *y para prevenir y controlar la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias* (D. O. 23 de enero de 1979). Ordenamientos que contienen normas específicas de protección ambiental que toda industria debe acatar.

c) *Ley de Conservación de Suelo y Agua* (D. O. 6 de julio de 1946) cuyo objetivo es fomentar, proteger y reglamentar la conservación de los recursos de suelos y aguas básicos para la agricultura nacional; contiene, además, medidas de orientación y educación para cubrir su objetivo.

Para terminar de integrar el marco jurídico es necesario hacer mención de:

a) *El acuerdo que crea la Comisión de Energéticos* (D. O. 27 de febrero de 1973), con el objeto de:

Estudiar y promover el mejor uso de los recursos energéticos, de acuerdo con las disponibilidades y reservas, en función de las necesidades que a corto y largo plazo requiera el desarrollo económico y social del país.

b) *Acuerdo por el que se Establecen las Bases y Zonas Geográficas para la Elaboración y Ejecución, por parte de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, del Programa de Dotación de Infraestructura de Apoyo a los Energéticos* (D. O. 30 de octubre de 1979).

c) *Ley que crea el Consejo de Recursos Naturales no Renovables* (D. O. 31 de diciembre de 1955) como organismo consultivo del Poder Ejecutivo encargado de coordinar y fomentar la investigación geológica, minera, tecnológica para formular estimaciones de los recursos mencionados en el párrafo cuarto del artículo 27 constitucional.

d) *Ley Reglamentaria del Párrafo Octavo del Artículo 27 Constitucional Relativo a la Zona Económica Exclusiva* (D. O. 13 de febrero de 1976).

e) *Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera* (D. O. 9 de marzo de 1973).

f) *Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas* (D. O. 30 de diciembre de 1972).

Este marco jurídico permite a México estar fuera de la dialéctica que en otros países se contempla actualmente: nacionalización-participación.

Tres son los grandes problemas del derecho de los energéticos: ¹ los precios, los impuestos y el control. De ellos el más importante es el control político y jurídico, porque en la medida que éste se tenga, va a incidir favorablemente en los otros dos y sobre la economía del país.

Este control se refiere en general a los niveles de producción, de tal manera que cada Estado que lo tenga pueda tomar en cuenta tanto sus reservas como su desarrollo, con un margen de elección más amplio.

El mejor método de control, tanto político como jurídico, es la propiedad total de los energéticos, que encuadra dentro de nuestro marco jurídico, como se señala al inicio; sin embargo, históricamente, y aun en nuestros días, para la distribución de algunos energéticos (como el gas), se utiliza la fórmula jurídica de la concesión reservada exclusivamente a mexicanos (artículo 4º de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera).

En materia de petróleo se dice ² que uno de los principales problemas es la fijación de los precios, aclarando que el concepto de precio no es unívoco. Por no ser tema relevante del presente trabajo, basta afirmar, con fundamento en el marco jurídico expuesto, que los precios y el régimen fiscal del petróleo son establecidos por el poder público. No es de negar la presión internacional que sufre el gobierno mexicano para mantener o modificar sus tarifas. Sin embargo, el tener el control jurídico sobre sus energéticos, facilita la tarea.

4. *Evaluación*

Es difícil evaluar los logros, aciertos y errores de la política de energéticos descrita y ubicada en el marco jurídico nacional, sobre todo si se toma a partir de su publicación tardía en abril del año pasado, en virtud de que se carece de datos.

Sin embargo, si se considera que el Plan Global de Desarrollo no es más que el resultado lógico del programa de gobierno planteado por López Portillo en su discurso de toma de posesión, como se ha hecho creer, es factible hacerlo.

¹ Actualmente se considera exclusivamente el petróleo, pues como se observa en la legislación nacional, los hidrocarburos son los que cuentan con un ordenamiento más amplio.

² Bollecker Stern, Brigitte *et al.*, *Droit économique*, pág. 11.

En el cuarto informe de gobierno parece que existe congruencia entre lo planeado y lo actuado; sobre esto se extraen párrafos claves:

El petróleo no es el objetivo final de los esfuerzos del Régimen.

El petróleo nos abre un camino hacia el auténtico desarrollo equilibrado con autodeterminación financiera.

Cumplimos nuestros compromisos con el exterior sin especulaciones, ni distorsiones de los precios internacionales.

Pero al comparar números y expresiones que les acompañan, se observa una distancia grande entre la política propuesta y el informe presidencial. Refiriéndose al petróleo, en marzo se estableció una plataforma de extracción determinada:

La plataforma . . . , y queda definida en una capacidad de 2.5 millones de barriles diarios de crudo, . . . Esto le dará al país una capacidad de respuesta para resolver cualquier riesgo y eventualidad, *sin rebasar la cifra de 2.7 millones de barriles diarios.*³

En septiembre de 1980, el presidente López Portillo informó que:

La plataforma establecida el 18 de marzo de este año, es de 2.7 millones de barriles diarios. *Se alcanzará el próximo año y debe concebirse como un apoyo, tanto para nuestra política económica interna como para política hacia el exterior.*⁴

Parecen recursos oratorios sin importancia, pero esconde políticas, no sólo diferentes, sino opuestas, que tienen impactos sociales distintos. La primera denota un programa de explotación racionalizado y consciente de la necesidad de no depender para la generación de divisas y energía, de una sola fuente; que además se refiere a un recurso no renovable. La segunda denota un interés por producir más y alcanzar una situación privilegiada aprovechando el momento histórico, como lo expresó el presidente López Portillo.

La primera apoya una preocupación por no crear distorsiones en el aparato productivo y financiero del país que pudiera impedir la orientación social del desarrollo. La segunda responde a intereses políticos internos y a presiones externas que obligan a aumentar la producción independientemente de los efectos que ésta tenga en la sociedad.

En la primera se buscan fuentes alternativas; en la segunda se logra

³ Las cursivas son nuestras.

⁴ Las cursivas son nuestras.

el incremento de la dependencia de hidrocarburos. Del total del presupuesto asignado al subsector energéticos, el 79% se destinó a los hidrocarburos y petroquímica, y sólo el 21% a electricidad.

Del 79% destinado a los hidrocarburos, 78.6% se asignó a Petróleos Mexicanos, 0.1% a la Compañía Mexicana de Exploraciones, S. A. y 0.3% al Instituto Mexicano del Petróleo.⁵

Del 21% destinado a la electricidad, 16.9% se asignó a la Comisión Federal de Electricidad, 3.7% a la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, 0.1% al Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares y un 0.2% a Uranio Mexicano, S. A.

Del 100% asignado al subsector minería un 15.7% se destinó a las minas no metálicas y un 4.2% a Minera Carbonífera Río Escondido, S. A.

Estos dos subsectores ubicados en el contexto del sector industrial representan: ⁶

— Energéticos	74.4%	
Petróleo, Gas y Petroquímica		58.8%
Electricidad		15.6%
— Minería	6.4%	

Sin aportar datos sobre logros, en su IV informe de gobierno, López Portillo señala la existencia de un programa denominado "Planificación de los Energéticos", que contiene un subprograma de "Planificación y Desarrollo" que patrocina estudios para la elaboración de un modelo que permita:

- ... definir las interrelaciones entre los subsistemas que influyen en:
- La explotación de los recursos energéticos;
 - El suministro de energía;
 - El ahorro de energía y la eficiencia energética de los procesos y
 - protección del medio ambiente.⁷

Se insiste en que la actividad desarrollada por Petróleos Mexicanos está inserta en el marco normativo y programático, cumpliendo con los objetivos en forma congruente con el Plan Global de Desarrollo, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial y el Sistema Alimentario Mexi-

⁵ Cabe destacar que este organismo es el encargado de capacitar a los empleados y obreros.

⁶ Fuente: Anexo Programático II B. Cuarto informe de Gobierno Lic. José López Portillo.

⁷ Anexo Programático II B, pág. 719.

cano, y sin embargo ha rebasado el margen de seguridad presentándolo como un logro alcanzado antes de lo previsto.

Para los efectos de la presente tesis es importante resaltar que:

a) El Instituto Mexicano del Petróleo efectuó 1 613 cursos de capacitación a 19 036 trabajadores, concediéndose becas para fomento educativo y se promovieron actividades deportivas y culturales.⁸

b) Para resolver el problema de habitación en las zonas de influencia, se crearon unidades habitacionales (no se especifica de cuántas consta cada una) en Villahermosa, Tabasco; Salina Cruz, Oaxaca y Tuxtla, Hidalgo.⁹

c) Entre 1976 y 1979 Petróleos Mexicanos erogó la cantidad de 975 millones de pesos por concepto de indemnización o pago por expropiaciones, ocupación, adquisición de terrenos y por daños a bienes distintos a la tierra.¹⁰

d) Se han realizado inversiones por 8 000 millones de pesos dedicados a la implementación de sistemas preventivos de contaminación ambiental.¹¹

e) En 1979 Petróleos Mexicanos aportó divisas, por concepto de impuestos federales, que ascendieron a 47,000 millones de pesos.¹²

Para evaluar objetivamente, es necesario no perder de vista la influencia externa sobre la política de energéticos nacional, ya que representa un factor importante¹³ en la toma de decisiones.

Recientemente¹⁴ se evaluó el primer año de vigencia del Plan Global de Desarrollo, en donde se afirma que el 67.3% de las exportaciones fueron petroleras, lo que representó el 41.5% de los ingresos totales de 1980. Sin embargo, se sigue sosteniendo que México no es un país petrolero, ni monoexportador.¹⁵

⁸ Anexo Programático II B, pág. 82.

⁹ *Idem.*

¹⁰ Informe de Petróleos Mexicanos, 1979. *Comercio Exterior*, vol. 30, núm. 4, abril de 1980, pág. 354.

¹¹ Informe de Petróleos Mexicanos, citado.

¹² *Idem.*

¹³ Meyer, Lorenzo, "Problemas del pasado y visión del futuro", en *Las perspectivas del petróleo mexicano*.

¹⁴ *Uno más uno*, 13 de mayo de 1981.

¹⁵ En el informe presentado por la Secretaría de Programación y Presupuesto se afirma: "la economía no está petrolizada, ya que la producción de hidrocarburos contribuye con sólo el 7% del PIB, en tanto que en algunos países monoexportadores dicha participación alcanza a más del 60%."