

## **Petróleos Mexicanos: la búsqueda de un nuevo modelo empresarial\***

*Rafael Loyola Díaz  
Liliana Martínez Pérez*

### **Introducción**

DESDE LOS INICIOS DEL PERIODO GUBERNAMENTAL de Carlos Salinas de Gortari, el gobierno mexicano impulsa una política radical de transformación en la paraestatal Petróleos Mexicanos (en adelante Pemex). Dicho gobierno, situado en la necesidad de buscar legitimidad política y consenso social, y animado por la profundización de una política de ajuste estatal y dinamización de la economía por los inversionistas privados, tomó una medida con la que asentó su capacidad de gobierno; ésta fue la acción promovida el 10 de enero de 1989 contra la dirigencia del sindicato petrolero. En ese momento comenzó una política radical de reestructuración en la industria de los hidrocarburos, cuyas directrices principales fueron definidas, aunque sería aventurado afirmar que concluyeron.

Los cambios realizados se sintentizan en la reformulación de la Ley Orgánica reguladora de las actividades de Pemex y en una nueva política laboral reflejada en los tres últimos Contratos Colectivos de Trabajo (en adelante CCT), así como en acuerdos particulares entre los directivos de la industria y la nueva dirigencia sindical.

De manera indicativa, los lineamientos de estos cambios son los siguientes: *a)* conservar la propiedad y el dominio directo de la nación sobre los hidrocarburos: exploración, explotación y comercialización de primera mano, incluyendo petróleo, gas y petroquímica básica; *b)* dotar

\* Agradecemos los pertinentes y sugerentes comentarios del ingeniero Juan José Corres Ayala y de los miembros del seminario sobre Relaciones Laborales y Mercados de Trabajo de Flasco-México.

a la empresa de una estructura ágil y con autonomía de ejecución para definir sus ámbitos de responsabilidad; *c*) diseñar una política de participación del capital privado por la vía del contratismo y la coinversión con empresas nacionales y extranjeras, vinculadas al ramo, y *d*) implantar una nueva organización del trabajo en donde los mandos directivos asuman el pleno control del proceso laboral, definan los criterios de ingreso, promoción, movilización y reducción de personal. Esto último supone disminuir el poder del sindicato y excluirlo de los beneficios de la explotación del petróleo, así como cancelar su presencia en los nuevos mandos directivos.<sup>1</sup>

El ensayo tiene el objetivo de demostrar que la instrumentación de este nuevo modelo en Pemex fue posible por la solución del problema político y laboral ocasionado por el contrato colectivo y un tipo de sindicalismo patrimonialista, por el cambio de política económica de la administración estatal, por los márgenes favorables de la Constitución en materia petrolera y por la decisión de incorporar la economía nacional a mercados suprarregionales. Además, interesa demostrar que los preceptos constitucionales en materia petrolera no fueron obstáculo para que el gobierno redimensionara a Pemex y liberalizara sectores que estaban bajo su control.

Partimos de la evidencia de que las transformaciones operadas en la paraestatal han generado nuevas realidades en el mundo petrolero mexicano, como es el cambio de un espacio de absoluta seguridad laboral y económica, tanto para trabajadores de planta como de confianza, a otro en donde están expuestos a políticas de ajuste de personal y donde han sido suprimidos los tradicionales canales familiares de contratación; asimismo, se pasó de una industria en donde los criterios de rentabilidad, eficiencia y capacidad no eran prioritarios, a otra que está orientando la cultura del trabajo hacia la competitividad y la calidad. Todo ello permite suponer un clima de incertidumbre y temor en el interior de la industria petrolera, con el surgimiento de conflictos fuera del espacio de trabajo, concretamente con los miles de petroleros despedidos. Empero, estos problemas no ocuparán ahora nuestra atención.

<sup>1</sup> Según la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos, aprobada en julio de 1992, sólo se establece la presencia de representantes sindicales en el Consejo General de Administración, desaparece este cargo en los consejos de administración de los organismos subsidiarios.

### **I. Los modelos de gestión: de empresa de servicio a empresa rentable**

Desde la expropiación de las empresas petroleras, en 1938, Pemex ha transitado por tres modelos: el primero, de industria de servicio destinada a sustentar el desarrollo económico con el imperativo fundamental de atender las necesidades nacionales y de manera marginal la demanda externa; el segundo, adicionó a estas responsabilidades la de ser fuente significativa de divisas por la vía de la exportación de crudo y de algunos de sus derivados, en particular del ramo de la petroquímica. El tercero consiste en una empresa que para ser rentable y eficiente privaiza sectores productivos y liberaliza áreas operativas que habían estado monopolizadas, lo que comprende un adelgazamiento significativo de su estructura.

Estos esquemas correspondieron a los dos tipos de política económica instrumentados por el sector público desde 1940: el primero, el del Estado promotor del desarrollo económico, subsidiador por excelencia de las actividades productivas y agente económico con espacios reservados por ley como los energéticos, las comunicaciones y la minería; el segundo, el de Estado ajustado que transfiere a la sociedad civil la responsabilidad del desarrollo económico y que sólo se reserva algunos sectores considerados estratégicos, comprendiendo además la búsqueda de rentabilidad y, por lo mismo, de eficiencia.

Veamos con detenimiento los dos primeros modelos de Pemex, en tanto que el tercero lo abordaremos una vez analizadas la transformación de la política laboral y las reformas legales en el ámbito petrolero.

#### *a) El modelo estatista subsidiador y proveedor interno*

Desde sus orígenes como empresa pública Pemex fue operada con criterios políticos y de servicio, subordinándose a éstos su rentabilidad.

Hasta 1938 el desenvolvimiento de la industria estuvo orientado a los requerimientos externos y, no sin tropiezos, los primeros gobiernos posrevolucionarios lograron agenciarse algunos beneficios del petróleo por la vía fiscal, logrando también que los propietarios y productores extranjeros destinaran parte de la producción a las necesidades locales. Luego de la expropiación de las empresas petroleras y de la nacionalización del recurso en 1938, el gobierno decidió orientar las actividades de ese renglón a las demandas internas, utilizándolo además, como palanca fundamental para el desarrollo económico por la vía de proporcionar energéticos y otros derivados del petróleo a buen precio y en forma oportuna y suficiente para las necesidades del proyecto de industrialización. La

exportación de crudo sólo se tomó en cuenta como una opción para captar divisas pero de ninguna manera como objetivo principal de la actividad petrolera.<sup>2</sup>

Esta política se mantuvo hasta mediados de los años setenta. Diversos directivos de Pemex la frasearon en forma diferente y sus únicas innovaciones consistieron en afirmar el criterio del control nacionalista y ampliar las responsabilidades de la empresa al rubro de la petroquímica. Algunos breves ejemplos pueden servir de ilustración.

Antonio J. Bermúdez, director de la paraestatal durante dos administraciones (1946-1958), en varias oportunidades reiteró que los objetivos de Pemex eran: "proporcionar con suficiencia los combustibles necesarios para el progreso y desarrollo del país y lograr que la industria petrolera fuera el instrumento clave para el desarrollo económico independiente de México...."<sup>3</sup> En la celebración de los 20 años de la nacionalización, Bermúdez abordó con claridad lo referente a la función que debía tener la industria al afirmar que su responsabilidad esencial era "de servicio directo al interés social y a la economía de México" y no tanto de lucro; en su opinión, eso explicaba que se otorgaran "subsidios sociales consistentes en descuentos sobre los precios inferiores al costo en cumplimiento de la política del gobierno de fomento a la agricultura, a la industria y a los transportes",<sup>4</sup> al venderles el combustible a los precios más bajos del mundo.

Cuando ocupó la dirección de la empresa petrolera, Bermúdez le agregó la responsabilidad de abastecer el consumo interno antes que la exportación, y la de asegurar el papel de la paraestatal en su carácter de principal contribuyente fiscal.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Cfr. Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968; Jesús Silva Herzog, *La expropiación del petróleo, 1936-1938*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981; José Domingo Lavín, *Petróleo, pasado, presente y futuro de una industria mexicana*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976; Rafael Loyola Díaz, *El ocaso del radicalismo revolucionario, ferroviarios y petroleros: 1938-1947*, México, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1991.

<sup>3</sup> Antonio J. Bermúdez, *La política petrolera mexicana*, México, Pemex, 1988, p. 18.

<sup>4</sup> Antonio J. Bermúdez, *Los veinte años de la industria petrolera nacional*, Pemex, México, 1958, p. 421.

<sup>5</sup> Cfr. "Informe del Director General de Pemex", 18 de marzo de 1958, en *informes del Director General 1954-1971*, México, Pemex, 1971; "Informe del Director General de Pemex", Antonio J. Bermúdez, 18 de marzo de 1948, en *Los veinte años de la industria petrolera nacional*, Pemex, México, 1958. Además, Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *Petróleo y nación; la política petrolera en México, 1900-1987*, México, Fondo de Cultura Económica y SEMIP, 1990, pp. 107-108.

De manera imperceptible y sin formular ninguna interrogante sobre la amplitud que debería adoptar la industria, la empresa incursionó en nuevos sectores productivos. A principios de los años sesenta asumió las profundas transformaciones operadas para el aprovechamiento del petróleo, de forma tal que a las habituales responsabilidades en materia de exploración, producción y refinación, sumó la de la petroquímica para la elaboración de nuevos derivados, tales como fertilizantes, fibras artificiales, plásticos, hule sintético y aromáticos. Esto permitió, además, replantear la política de exportaciones con el objetivo de favorecer la comercialización de productos procesados antes que la de materias primas.<sup>6</sup>

El modelo mixto de la política económica estaba firmemente arraigado a finales de los años sesenta y contemplaba, de manera significativa, una poderosa industria petrolera estatizada con niveles crecientes de integración. De esta forma, en su calidad de director de la paraestatal, Jesús Reyes Heróles asumió como naturales las responsabilidades de Pemex en ese momento, las cuales sobrepasaban lo especificado en los preceptos constitucionales. En la lógica de la economía mixta y siguiendo las directrices de la tesis sobre el carácter rector del Estado en la economía, Reyes Heróles adjudicó a la empresa la responsabilidad de estimular el crecimiento de otros sectores económicos, en el entendido de que la empresa nacionalizada debía supeditarse a la privada.<sup>7</sup>

En suma, el modelo de empresa pública de Pemex, hasta antes del auge petrolero de mediados de los años setenta, se caracterizó por la promoción y estímulo de las actividades productivas internas y por su mayor interés en el apoyo a estas actividades que a su rentabilidad. Asimismo, se definió como una industria en la que los renglones de exploración, producción, refinación, comercialización y petroquímica básica estarían reservados al Estado, y reglamentó, con criterios nacionalistas, la petroquímica secundaria. Con esta concepción el “contratismo”<sup>8</sup> se redujo a sus mínimas expresiones, y en 1970 se puso fin a los “contratos de riesgo” otorgados en administraciones anteriores a empresas petroleras de exploración y perforación.<sup>9</sup>

<sup>6</sup> Cfr. *Discursos del Director de Pemex*, ingeniero Pascual Gutiérrez Roldán, el 18 de marzo de 1959 y 1964.

<sup>7</sup> Cfr. *Discurso del director de Pemex*, Jesús Reyes Heróles, el 18 de marzo de 1965, México, Pemex, 1965.

<sup>8</sup> Se entiende por “contratismo” las obras ejecutadas por terceros para la industria.

<sup>9</sup> Para destacar la importancia de la medida, el entonces director de la empresa, Jesús Reyes Heróles, manifestó que con esa decisión se habían reservado para la nación 3 838 km<sup>2</sup> del territorio para la explotación exclusiva de Pemex, añadiendo que esas actividades se realizarían directamente y con financiamientos normales. *Informe rendido por el C.*

*b) El modelo estatista exportador*

El *boom* petrolero mexicano de los años setenta, generado por la escasez mundial de crudo y por el descubrimiento de ricos yacimientos, puso en tensión el modelo de empresa pública de Pemex. Las tesis tradicionales de limitar el uso de los recursos provenientes de los hidrocarburos básicamente para las necesidades internas, de reservar los trabajos de exploración, perforación y mantenimiento a la propia empresa petrolera y de cuidar con celo las potencialidades petroleras, se puso en duda ante la premura de aprovechar el mar de petróleo en el que descansaba el país, según las opiniones más optimistas, para financiar un ambicioso proyecto de industrialización y modernización económica en donde todavía el Estado figuraba como el promotor por excelencia del desarrollo. Desde este punto de vista se consideró que una política generosa de exportación de crudo agenciaría los recursos necesarios para financiar tal proyecto; de manera paralela, la empresa inició prometedores planes para la refinación y la petroquímica.

Al principio del auge petrolero de la segunda mitad de los años setenta, el director de la paraestatal, Jorge Díaz Serrano, advirtió que las estimaciones optimistas acerca de las potencialidades petroleras, aunadas al interés del gobierno de enfrentar la crisis económica por la que atravesaba el país, habfan obligado a replantear la política de Pemex. Cuando las reservas probadas eran del orden de 16 000 millones de barriles, las potenciales de 120 000 millones y las probadas que se estimaba tener al término del sexenio de José López Portillo (1976-1982) se situaban en 30 000 millones, Díaz Serrano se propuso incrementar la actividad exportadora para enfrentar la crisis económica e impulsar la industrialización nacional.<sup>10</sup>

Gracias a esta política se descubrieron cuatro nuevas provincias petroleras que incrementaron en más de 70 000 millones de barriles las reservas probadas: los yacimientos de gas en el estado de Coahuila; los yacimientos de crudo en Chicontepec, al norte del estado de Veracruz; el

---

*Director de Petróleos Mexicanos, licenciado Jesús Reyes Heróles, ante el C. Presidente de la República, licenciado Gustavo Díaz Ordaz, el 18 de marzo de 1970; además, este tipo de contratos suponía que las empresas contratistas se beneficiarían con 50% de los hidrocarburos producidos por los pozos productivos.*

<sup>10</sup> Informe del C. director, Jorge Díaz Serrano, el 18 de marzo de 1978, México, Pemex, 1978; en esta ocasión el director de Pemex recurrió a la siguiente figura para explicar su política: "Es triste considerarlo, pero es factible caer en el absurdo de morir en una tormenta marítima, por guardar los salvavidas en previsión de tormentas futuras. Los bienes sencillamente deben ser utilizados para remediar los males".

campo de Reforma en los límites de los estados de Tabasco y Chiapas, y los yacimientos de la sonda de Campeche en el golfo de México. Por otra parte, se construyeron las refinerías de Cadereyta en el estado de Nuevo León y la de Salina Cruz en el de Oaxaca, entrando también en operación la de Tula, Hidalgo. Asimismo, se fortaleció la producción de petroquímica con la ampliación de algunos complejos, como el de Salamanca, y la construcción de otros, como los de Cosoleacaque y La Cangrejera, en el estado de Veracruz, que le permitieron a Pemex elaborar 42 productos petroquímicos, clasificados como básicos, en 1982.<sup>11</sup> El campo de las exportaciones también tuvo un efecto similar al elevarse la venta de crudo de 202 000 barriles de petróleo diarios, en 1977, a 1 098 000 en 1981.<sup>12</sup>

En esta nueva realidad, el ámbito de responsabilidad de Pemex tuvo un cambio sustancial: en lugar de comprometerse celosamente en la salvaguarda de los hidrocarburos para las necesidades nacionales, se volcó hacia la actividad exportadora como mecanismo para agenciar al gobierno, no a la empresa, las divisas necesarias para su proyecto de industrialización.

Ante la urgencia de convertirse en un país dedicado a administrar la riqueza, parafraseando al presidente José López Portillo, se flexibilizaron los criterios para la conducción de la industria con el propósito de ampliar las tareas de perforación y de mantenimiento mediante la participación de contratistas, reforzándose a la vez la postura del sindicato como beneficiario de los logros en materia petrolera.

Esta política obstaculizó el reconocimiento del carácter benefactor asumido por la empresa hacia sus trabajadores y la noción patrimonialista de ellos y de los funcionarios petroleros hacia ésta; de igual forma, encubrió la disminución de la productividad, el descuido en la calidad de los productos y de los servicios, el menosprecio de la empresa hacia el me-

<sup>11</sup> Algunas cifras pueden dar cuenta de los cambios: mientras en 1952 se procesaron 177 773 barriles diarios de derivados del petróleo, en 1982 se procesó una cifra de 1 237 392. En los petroquímicos básicos se observan comportamientos similares pues si en 1968 se procesaron 1 157 000 ton, en 1982 la cifra se elevó a 10 590 000; en Nacional Financiera, *La economía mexicana en cifras, 1990*, México, Nacional Financiera, 1990, cuadro 8.10, pp. 388-389.

<sup>12</sup> Cfr. Gabriel Szekely, *La economía política del petróleo en México, 1976-1982*, México, El Colegio de México, 1983; Lorenzo Meyer e Isidro Morales, *op. cit.* Algunas cifras pueden dar una idea: mientras en 1951 se exportaron 13 721 000 barriles de petróleo y entre los años 1966 y 1973 no se exportó, en 1981 se exportaron 400 778 000, manteniéndose en ascenso hasta 1984. Nacional Financiera, *op. cit.*, cuadro 8.18, pp. 405-406.

dio ambiente y las crecientes dificultades operativas y administrativas de un modelo de organización que databa de los años cuarenta. Por último, se desdeñó el peso adquirido por los trabajadores y el sindicato en la conducción de la industria, y no se otorgó la debida atención al excesivo poder político alcanzado por la dirigencia del sindicato.

En suma, durante la época del auge petrolero se consolidó una noción de empresa caracterizada por su responsabilidad en la promoción de un proyecto de industrialización, por su función de fuente de enriquecimiento y por la participación del sindicato en su doble carácter de copartícipe administrativo y beneficiario directo de la explotación del petróleo. Además, esta noción fue parte de una política más amplia de reforzamiento de la conducción de la economía por el Estado y de su presencia directa en el aparato productivo.

En consecuencia, el *boom* petrolero de los años setenta produjo un doble efecto en la industria. Por un lado, cimbró la tesis tradicional de que la actividad exportadora debería ser marginal y en su lugar instrumentó una decidida política de comercialización de crudo en el exterior; por el otro, consolidó el papel de beneficiarios, usufructuarios y copropietarios de los trabajadores y del sindicato, como se abundará más adelante.

## **II. Las condiciones para la reestructuración: la modificación de la política laboral**

Con el antecedente de los vanos intentos del gobierno de Miguel de la Madrid de incorporar el ramo del petróleo en los programas de reordenación económica y administrativa, el gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988) se inauguró con la determinación de liquidar el problema político que significaba la dirigencia del sindicato petrolero con el objetivo, entre otros, de modificar el CCT en aquellos puntos que obstaculizaban la modernización y la productividad de la empresa, y sentar las bases para definir una nueva política en el sector, acorde con la profundización de la liberación, apertura e integración económica a mercados suprarregionales.

Para amplios sectores sociales, incluyendo a responsables gubernamentales, el sindicato petrolero, su dirigencia y el modelo contractual eran los principales obstáculos a salvar para instrumentar una política radical de saneamiento, reordenación de la industria y redefinición de los criterios y principios reglamentarios que situaran a Pemex en el ajuste estatal iniciado desde el gobierno delamadridista.

A partir de las acciones policiaco-militares desplegadas por la administración salinista contra los dirigentes petroleros en el mes de enero de

1989,<sup>13</sup> se abrió un proceso de reorganización completa de la industria en la que los trabajadores, el sindicato, la política laboral, la dirigencia obrera y la reglamentación contractual dejarían de ser un obstáculo, al tiempo que los funcionarios petroleros y el propio gobierno asumirían completamente la dirección de la industria. En adelante, estos últimos ya no tendrán más el pretexto de lo laboral en donde reposar las responsabilidades por las deficiencias en el sector.

La comparación de los CCT de 1987, 1989 y 1991, incluyendo una versión resumida y comparada del de 1993, entre el sindicato y Pemex resulta interesante en la medida en que indica las direcciones de la política laboral en la paraestatal en los últimos años; es decir, da luz sobre las funciones y lugares asignados legalmente a los patrones y a los trabajadores sindicalizados en la empresa. Es preciso advertir que se hace énfasis en los CCT de 1987 y 1991 porque el primero todavía está situado en la época en que imperaban los modelos sindical patrimonialista y empresarial, mientras que el segundo corresponde a un momento en que los directivos de la industria petrolera imprimieron el nuevo sello de política laboral, posibilitando una buena comparación; el contrato de 1989 se puede considerar de transición, aunque también fue objeto de profundas modificaciones.

Lo significativo de la comparación del CCT de 1987 y el de 1991 es que son productos fehacientes de la transición de un tipo de participación sindical, copropietaria y reguladora de la actividad patronal o empresarial, a otra lateral, excluida de este tipo de actividades y debilitada en su capacidad de injerencia en las decisiones empresariales.

Los capítulos que comparamos son los siguientes: disposiciones generales; ingresos, vacantes y movimientos en general; antigüedades; escalafones y tabuladores; reducciones, renunciaciones e indemnizaciones correspondientes; disciplinas; condiciones generales de trabajo; jornada de trabajo, horarios, salarios y tiempo extraordinario, y disposiciones varias. Los capítulos que no incluimos en el análisis se refieren a: labores peligrosas e insalubres; medidas de seguridad e higiene; arrestos, fianzas y cuentas de gastos; permutas; movimientos de personal; servicios médicos; prestaciones en los casos de enfermedades, accidentes o muerte; jubilaciones; descansos, vacaciones y permisos; aguinaldo; habitaciones para trabajadores, locales para el sindicato y para cooperativas; bibliotecas, escuelas, lugares de recreo, fomento de bandas de música y deportes; becas; herramientas e implementos; prestaciones diversas; condicio-

<sup>13</sup> Cfr. Rafael Loyola Díaz, "La liquidación del feudo petrolero en la política moderna, México 1989", en *Mexican Studies/Estudios Mexicanos*, núm. 6 (2) verano, 1990.

nes especiales de trabajo en equipos e instalaciones marinas; trabajos marítimos fluviales y de dragado, y cuotas sindicales y delegados departamentales.

A nivel formal, lo primero que destaca en la comparación de ambos CCT es la eliminación notable de especificidades. Así, el de 1991 está constituido por 257 cláusulas y 7 anexos, mientras el de 1987 tenía 271 cláusulas y 20 anexos. El CCT de 1989 lo integraban 267 cláusulas y 18 anexos. Esta reducción gradual del clausulado y los anexos de los CCT no se debió, en el caso de las cláusulas, a la eliminación de algunas de las temáticas generales de los CCT sino a la transformación interna de lo regulado en las mismas. En el caso de los anexos sí desaparecieron temáticas, sobre todo entre el CCT de 1989 y el de 1991, en el cual sólo quedaron los referidos al tabulador de salarios, reglamento de escalafones y ascensos, capacitación en Pemex, programa institucional de viviendas y su aportación financiera, integración y operación de la Comisión Nacional Mixta de Productividad, funciones, obligaciones y atribuciones de la Comisión Nacional Mixta de Seguridad e Higiene Industrial y el del convenio de conclusión de trabajos de revisión.

Adentrándonos en el contenido de los capítulos se reconoce, en primer lugar, un cambio semántico fundamental generalizado en el CCT de 1991: en éste, siempre que se habló de “trabajadores” se agregó la palabra “sindicalizado”. En su cláusula 1 se definió a los trabajadores como “Las personas físicas sindicalizadas que prestan un servicio personal subordinado a Petróleos Mexicanos, en forma material, intelectual, técnica o profesional”<sup>14</sup> a diferencia del de 1987 que no precisaba ninguna cualidad en este sentido<sup>15</sup> o del de 1993 que agregó que además fueran de “planta”.<sup>16</sup>

Estos cambios en los tres últimos CCT redujeron cada vez más la clientela sindical. En un principio eran todas las personas que prestaban sus servicios al patrón; luego, aquellos que fueran sindicalizados —lo que eliminaba la ambigüedad de la definición anterior, que permitía que algunos trabajadores de confianza se beneficiaran con el CCT—, y des-

<sup>14</sup>Pemex y STPRM: *Contrato Colectivo de Trabajo 1991*, México, 1991, p. 6 (en adelante se citará como CCT 1991).

<sup>15</sup>Pemex y SRTPRM: *Contrato Colectivo de Trabajo 1987*, México, 1987, p. 12 (en adelante se citará como CCT 1987) y Pemex y SRTPRM: *Contrato Colectivo de Trabajo 1989*, México, 1989, p. 6 (en adelante CCT 1989).

<sup>16</sup>Pemex y STPRM: *Informe de los cambios en el Contrato Colectivo de Trabajo 1993*, México, 1993, mimeografiado, p. 2 y ss (en adelante se citará como CCT 1993). Esta es la única fuente informativa que hasta el momento se ha podido consultar pues el CCT de 1993-1995 aún no se difunde públicamente.

pués, los trabajadores sindicalizados de planta —lo que excluyó de los beneficios del contrato a los trabajadores sindicalizados transitorios.

En relación con las cláusulas del capítulo I, *disposiciones generales* —que regulan las labores objeto del CCT y el modo de ejecutarlas, las definiciones de los conceptos empleados en el contrato y de los representantes del sindicato y del patrón, así como los tipos de trabajadores de confianza—, los cambios fueron drásticos y desfavorables al sindicato en la medida en que se eximió a una parte de sus agremiados de un conjunto de privilegios y se liberó la posibilidad de tener acceso a los puestos de confianza por medio de exámenes de oposición en vez del método antiguo de los cursos de capacitación y el lugar en el escalafón.

De este modo, en la cláusula 1 del CCT de 1991 desapareció el párrafo que en el de 1987 establecía: “Petróleos Mexicanos, ejecutará, por administración directa, obras de construcción, ampliación y/o desmantelamiento de plantas de refinación y petroquímicas así como las que requieran sus integraciones correspondientes, empleando para ello 50% del número de trabajadores que intervengan en las actividades enumeradas antes, dentro del centro industrial del que se trate, bajo el control de la Subdirección de Proyecto y Construcción de Obras (SPCO)”.<sup>17</sup> Esto permitió a Pemex dar libertad a los contratistas para emplear trabajadores ajenos a la empresa y al sindicato y, a su vez, restar importancia a esta subdirección que para 1992 se transformó en una unidad de racionalización de activos en cada órgano subsidiario.

En lo relativo a los puestos de confianza, en el CCT de 1991 desaparecieron los 2 200 tipificados en el segundo grupo, descritos en 1987,<sup>18</sup> debido a la eliminación del límite porcentual de trabajadores de confianza y, además, se especificó que los puestos de confianza del cuarto grupo, “designados” por el director general o por los subdirectores, serían ocupados mediante examen de oposición al que podrían concurrir los trabajadores sindicalizados sin importar su lugar en el escalafón, como lo establecía el CCT de 1987.<sup>19</sup> Para el caso se tomaría en cuenta, también, la antigüedad y la conducta laboral de los aspirantes, definida por la disciplina, asistencia, intereses e iniciativas y cooperación del trabajador con la empresa.<sup>20</sup> Procedimiento que estimuló y legitimó un mecanismo de movilidad interna en la empresa basado en criterios de calificación, competitividad y responsabilidad ausentes en contratos anteriores.

<sup>17</sup> CCT 1987, p. 6.

<sup>18</sup> CCT 1987, pp. 15-56.

<sup>19</sup> CCT 1987, pp. 56 y 85.

<sup>20</sup> CCT 1991, pp. 12 y 295-296.

El capítulo II, *ingresos, vacantes y movimientos en general*, estipula el modo en que el patrón debe cubrir los puestos de nueva creación definitivos, las vacantes definitivas que no se deban a reajuste de personal, las temporales y las plazas por labores extraordinarias. La legislación entre el CCT de 1987 y el de 1991 no cambió en la obligación del patrón de cubrir estas vacantes por conducto del sindicato sino en los mecanismos y requisitos para tener acceso a los mismos. Uno de ellos, descrito con anterioridad, se concretó en el Reglamento de Escalafones y Ascensos; el otro, contenido en la cláusula 4 del CCT de 1991, estableció que los candidatos de nuevo ingreso presentados por el sindicato debían tener nivel formativo de secundaria, preparación para el puesto y aprobar los exámenes de aptitud, exigencias que en el CCT de 1987 se limitaban a un examen práctico y de conocimientos fundamentales.<sup>21</sup>

Otro cambio significativo en este apartado fue la importancia que se dio a la autoridad del patrón en la empresa. Así, la responsabilidad del patrón para girar instrucciones y órdenes para la ejecución y desarrollo de todos los trabajos<sup>22</sup> pasó de la cláusula 261 en el CCT de 1987 a la 7 en el de 1989. De igual manera, en el contrato de 1991 se eliminó el límite que había operado durante muchos años de que el personal de confianza no podía exceder 10% del total de los trabajadores de planta y 5% de los transitorios.<sup>23</sup>

El capítulo III, *antigüedades*, sufrió transformaciones profundas, en particular en lo relativo a la interrupción de la antigüedad en los casos de suspensión temporal del trabajo activo. Por ejemplo, se eliminaron viejas prerrogativas que databan de la segunda guerra mundial y el derecho que tenían los trabajadores de recuperar su antigüedad y prestaciones si por alguna razón interrumpían el trabajo.<sup>24</sup> Por lo demás, la importancia de estos cambios se ilustra con la desaparición de 5 de las 13 situaciones en las que la antigüedad se interrumpe, la compactación de 2 en 1 y la redefinición de otras dos. Sobre el particular cabe destacar que en su nueva reglamentación el CCT de 1991 tomó en cuenta la interrupción de la antigüedad cuando los trabajadores participan en ciclos formativos reconocidos por la Secretaría de Educación o al recibir cursos de capacitación profesional, cuando son designados para ejecutar comisiones sindicales y cuando presten servicios en compañías privadas de perforación.<sup>25</sup> En

<sup>21</sup> CCT 1991, p. 14; CCT 1987, p. 59.

<sup>22</sup> CCT 1987, p. 251 y CCT 1989, p. 23.

<sup>23</sup> CCT 1987, p. 62.

<sup>24</sup> CCT 1987, p. 64.

<sup>25</sup> CCT 1987, pp. 66 y 67.

contraparte, la antigüedad no se interrumpe si el trabajador ocupa cargos sindicales de dirección, concurre a convenciones generales o asume responsabilidades en las instancias laborales del sector público, entre otros.<sup>26</sup>

Evidentemente, dejar las actividades educativas o de capacitación sin el respaldo de la antigüedad tuvo consecuencias desfavorables para los agremiados al sindicato interesados en la movilidad social a través del mejoramiento de sus niveles educativos; sin embargo, la medida liberó a la empresa de gastos ajenos a la producción e individualizó el problema de la capacitación. Si bien el esquema anterior estimulaba las actividades educativas y de capacitación, era también un mecanismo generador de improductividad y acomodamiento en el sector de los trabajadores de planta sindicalizados y ocasionaba la erogación de grandes recursos financieros.

La combinación del criterio de "actitud laboral" para el ascenso, con la exclusión de las actividades educativas y de capacitación como causantes de antigüedad, y la libertad patronal para incrementar los trabajadores de confianza al número que estime conveniente es una tríada que pretende destruir el esquema patrimonialista establecido entre el sindicato y la empresa antes de 1989.

El capítulo IV, *escalafones y tabuladores*, no tuvo cambios notables a excepción de la composición de la Comisión Nacional Mixta de Escalafones (y Ascensos para el CCT de 1991), pues en 1987 y 1989 estaba compuesta por 9 representantes sindicales y 2 de Pemex, en tanto que en 1991 se constituyó con 9 representantes de cada parte.<sup>27</sup> Esto habla de la disminución de la autoridad del sindicato sobre los mecanismos escalafonarios y de ascensos.

En el capítulo V, *reducciones, renunciaciones e indemnizaciones correspondientes*, el giro se hace drástico aunque gradual. Mientras la primera cláusula del capítulo del CCT de 1987 señalaba que el patrón no podría reducir puestos ni suprimir departamentos sin informar al sindicato los motivos,<sup>28</sup> en el de 1989 se le otorgaron "amplias facultades" al patrón para modernizar sus instalaciones y simplificar sistemas o métodos de trabajo que permitieran un efectivo incremento en la productividad, aun cuando debería informar al sindicato.<sup>29</sup> En el de 1991 se refrendó esta disposición.<sup>30</sup>

<sup>26</sup> CCT 1991, p. 20.

<sup>27</sup> CCT 1987, p. 68, CCT 1989, p. 30 y CCT 1991, p. 21.

<sup>28</sup> CCT 1987, p. 70.

<sup>29</sup> CCT 1989, pp. 32-33.

<sup>30</sup> CCT 1991, pp. 23 y 24.

Las otras cláusulas de este capítulo varían en asuntos técnicos, como la cantidad de días en la cual el patrón deberá liquidar a un trabajador que renuncie y los términos en que se llevará a cabo la investigación previa a una sanción o rescisión del contrato.<sup>31</sup> En el mismo sentido también se acordó la eliminación de los pagos del patrón por condenas a pagos de salarios caídos y el de pagos extra por separación injustificada y posterior preferencia del trabajador por la indemnización.<sup>32</sup>

El texto de la cláusula referido a la libertad del patrón para modernizar la planta industrial es un signo claro del cambio de la política laboral en Pemex, al centrar su preocupación en el incremento de la eficiencia y la reducción de los costos de producción en la empresa, ya sea a través del incremento de la inversión y la modernización tecnológica, como de la racionalización de personal empleado. Esto último se confirma plenamente con la cifra de 47 787 trabajadores jubilados, liquidados o cancelados que se ha alcanzado en los últimos cinco años según Pemex,<sup>33</sup> o el dato de 90 a 120 mil trabajadores despedidos en ese mismo periodo, según otras fuentes,<sup>34</sup> lo que significa una reducción de cerca de la mitad de la planta laboral.

Por su parte, el capítulo VI, *disciplinas*, sorprende por su similitud entre el CCT de 1987 y el de 1991. No se reducen ni cambian sus cláusulas, ni siquiera la que exige al patrón separar o suspender del servicio a un trabajador que renuncie o sea expulsado del sindicato. Por lo demás, esta cláusula mantiene uno de los pocos espacios en los que el sindicato puede imponer su decisión al patrón, lo cual amerita una explicación. Tentativamente, pudiera apuntarse que ésta es una prerrogativa que todavía se ofrece a los liderazgos del maltrecho corporativismo sindical.

<sup>31</sup> CCT 1987, pp. 72-73 y CCT 1991, pp. 26-27.

<sup>32</sup> CCT 1987, p. 74 y CCT 1991, pp. 28-29.

<sup>33</sup> Petróleos Mexicanos, *Informes al Consejo de Administración (bimestral)*, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992; *Memoria de Labores*, 1988, 1989, 1990, 1991, 1992, y *Anuario Estadístico de Petróleos Mexicanos*, 1988.

<sup>34</sup> Durante el seminario "Petróleo: Desarrollo y Perspectivas, Democracia Sindical y Derechos de los Trabajadores", organizado por la Universidad Autónoma Metropolitana-Iztapalapa y el Movimiento Nacional Petrolero (MNP), tanto el líder de este movimiento, Hebraicaz Vázquez, como otros académicos y exfuncionarios de Pemex, confirmaron la reducción de cerca de 90 000 trabajadores en la empresa. Además, el director del Corporativo de Administración de Pemex, Cuauhtémoc Santa Ana, afirmó a la prensa que en los últimos cinco años se había reducido la planta laboral a 120 000. También se consultó la información citada en *El Financiero*, 19 de septiembre de 1988, p. 14; *Anuario Estadístico de Pemex*, 1988, p. 52; *El Sol de México*, 10 de septiembre de 1992, p. 5; *El Universal*, 8 de agosto de 1991, p. 5; *Uno más Uno*, 10 de septiembre de 1992, p. 18, y *La Jornada*, 11 de agosto de 1993, pp. 44 y 14.

El capítulo VII, *condiciones generales de trabajo*, varió de manera significativa en cuanto al papel de copropietario del sindicato en la empresa.

En primer lugar, la cláusula que inicia este capítulo tuvo dos omisiones importantes: en el CCT de 1989 se derogó la obligación de que los contratistas utilizaran personal del sindicato en los trabajos de perforación marítima y lacustre,<sup>35</sup> y en el de 1991, se eliminó la obligación de transferir al sindicato 2% del monto total de las obras y servicios ejecutados por contratistas para que lo invirtiera en obras de beneficio social.<sup>36</sup> Ambas omisiones significaron la reducción del poder que ejercía el sindicato en la empresa a través del control del proceso de contratación: la primera, aseguraba a los agremiados el monopolio del empleo en los trabajos de perforación marítima y lacustre y, la segunda, generaba grandes ingresos económicos al sindicato incrementando además el valor de las obras.

Por otra parte, la cláusula destinada a regular las actividades de capacitación en la empresa tuvo variaciones interesantes ya que, contrario a lo estipulado en el CCT de 1987 en que la Comisión Nacional Mixta de Capacitación tenía diez representantes del sindicato y tres de la administración, la constituida por el CCT de 1989 tuvo diez representantes de cada parte.<sup>37</sup>

En el capítulo VIII, *jornada de trabajo, horarios, salarios y tiempo extraordinario*, la mayoría de los cambios fueron de orden técnico y, en general, tendieron a reducir los pagos de salarios dobles o extra por actividades particulares. Lo que interesa destacar es que en el CCT de 1991 desapareció la regulación de 1987, según la cual el sindicato recibiría el monto de los salarios no cobrados por los trabajadores con licencia.<sup>38</sup>

El capítulo XXVII, *disposiciones varias*, adquirió relevancia en el CCT de 1989 por el acuerdo de la creación del Plan Maestro de Productividad y la ratificación de la Comisión Nacional Mixta de Productividad, con siete representantes de ambas partes, cuyos principales objetivos fueron: *a)* promover programas específicos de incremento a la productividad en cada centro de trabajo; *b)* alentar e incorporar la capacidad creadora de todo el personal para el buen funcionamiento de las áreas de trabajo; *c)* promover y fomentar técnicas y estrategias de acción para el incremento de la productividad; *d)* vigilar que los programas específicos

<sup>35</sup> CCT 1987, p. 76.

<sup>36</sup> CCT 1987, p. 78.

<sup>37</sup> CCT 1987, p. 83 y CCT 1989, p. 439.

<sup>38</sup> CCT 1987, p. 93.

de productividad aprobados por la empresa y el sindicato se cumplan, y e) cumplir con los ordenamientos legales en materia de productividad.<sup>39</sup>

La presencia permanente de esta comisión fue la culminación de una política gradual de la empresa de vincular al sindicato y a sus agremiados a la actitud de eficiencia y reducción de costos que está predominando en la industria.

El CCT firmado el 31 de julio de 1993, y que permanecerá vigente hasta agosto de 1995, da mayores libertades a la empresa en la toma de decisiones estructurales y de modernización, así como en la formulación del reglamento de escalafones y ascensos. En este último punto se establece que cada organismo subsidiario se encargará de formular los escalafones correspondientes en los centros de trabajo de su ámbito de competencia.<sup>40</sup> Además, se reduce significativamente el valor del criterio de "antigüedad" frente al de "aptitud" y "conducta laboral" en el momento de analizarse la posibilidad de un ascenso, y se restringe el derecho de antigüedad para los efectos de jubilación, litigio laboral, despido o reajuste y/o remoción de puestos, solamente a los trabajadores de planta y no a los sindicalizados en sentido general como se establecía en el CCT anterior.<sup>41</sup>

En cuanto a la reducción de puestos y supresión de departamentos, se establece como facultad del patrón la adecuación de su organización y la simplificación de procesos de trabajo con absoluta libertad de la opinión sindical; asimismo, se limitó la obligación para que el patrón reacomodara a los trabajadores de planta en caso de supresión de centros de trabajo, cuestión que se repite en los casos de indemnización por descenso de categoría.<sup>42</sup>

Por otra parte, la Comisión Nacional Mixta de Productividad se acomoda a la nueva estructura de Petróleos Mexicanos y sus organismos subsidiarios, denominándose ahora Comisión Nacional Mixta de Calidad y Productividad, integrada por los Grupos Mixtos de Calidad y Productividad presentes en cada organismo subsidiario y en Pemex, y mantiene las funciones de estímulo a la capacitación y a la implementación de métodos y técnicas racionalizadoras.<sup>43</sup>

En resumen, el análisis de las transformaciones sucesivas de los CCT entre el sindicato y Pemex confirman la tesis de un cambio radical y gradual en el modelo de relación empresa-sindicato a partir de 1989. A

<sup>39</sup> ccr 1989, pp. 251-252 y ccr 1991, pp. 230-231.

<sup>40</sup> CCT 1993, p. 1.

<sup>41</sup> ccr 1993, p. 3.

<sup>42</sup> CCT 1993, p. 4.

<sup>43</sup> ccr 1993, p. 17.

diferencia del establecido en los años anteriores, este nuevo modelo se caracteriza por dos ejes fundamentales: primero, el fortalecimiento y autonomía de la toma de decisiones en lo relativo a la política laboral y las condiciones de trabajo de los directivos frente al sindicato y, segundo, el papel colaborador y tolerante del sindicato frente a las propuestas de los directivos, sobre todo en lo que concierne a la reducción y movilidad de los trabajadores petroleros y a su inserción en los planes de capacitación, modernización y productividad estimulados por los funcionarios de Pemex. La reformulación de los papeles de la empresa y del sindicato no sólo han debilitado la presencia de este último en la política laboral, sino incluso en su capacidad de representación en los órganos subsidiarios de dirección.

### III. Los márgenes legales para la restructuración

Durante las deliberaciones para formular una primera versión del Tratado de Libre Comercio (en adelante TLC) entre México, Canadá y Estados Unidos, mucho se especuló acerca de las concesiones que haría el gobierno mexicano en el ramo del petróleo. Se temía que los representantes mexicanos negociaran rubros protegidos por la Constitución en materia petrolera, o que los responsables del sector estuvieran preparando un proyecto de ley tendiente a modificar los preceptos constitucionales en esta área. Esto último era más preocupante ante la evidencia de que el partido oficial había recuperado la mayoría constitucional en la Cámara de Diputados —en las elecciones federales de 1991—, y se había puesto a legislar de inmediato en asuntos delicados como la propiedad de la tierra (art. 27) o la relación con las iglesias (art. 130).

Ante la perspectiva de que los ímpetus del gobierno salinista llegaran al nivel de promover modificaciones constitucionales en materia petrolera, los defensores del nacionalismo petrolero se atrincheraron en una defensa de la Constitución como salvaguarda de la propiedad nacional sobre los hidrocarburos y del mando exclusivo del Estado en los ámbitos dominados hasta ese momento por la paraestatal.

Sin embargo, la tesis que sostenemos consiste en afirmar que en materia constitucional no existió impedimento mayor para que el Estado redefiniera, con amplios márgenes de libertad, la política hacia el sector de los hidrocarburos.<sup>44</sup> Y ello se debe a que el artículo 27 constitucional,

<sup>44</sup> Cfr. Rafael Loyola Díaz, "En Pemex los cambios se anticiparon", en Graciela Bensusán Areous (coord.), *Las relaciones laborales y el Tratado de Libre Comercio*, Miguel Ángel Porrúa/Flacso-México, UAM-Iztapalapa, México, 1992.

en lo que respecta a la cuestión petrolera, contiene un amplio margen para que el Estado promueva nuevas políticas sin necesidad de propiciar reformas constitucionales, pues las regulaciones legales pertinentes están contenidas en leyes secundarias.

El artículo 27 de la Constitución establece “el dominio directo” de la nación sobre los recursos naturales, entre los que menciona el petróleo y los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; también precisa que su uso y aprovechamiento sólo podrá realizarse mediante “concesiones otorgadas por el Ejecutivo Federal”. Sin embargo, no reserva a la Nación el uso y aprovechamiento exclusivo del petróleo y sólo precisa en el artículo 1o. de la Ley Reglamentaria que “corresponde a la nación el dominio directo, inalienable e imprescriptible de todos los hidrocarburos de hidrógeno que se encuentran en territorio nacional...” En cuanto a su aprovechamiento, la Constitución reserva a la nación el derecho a explotar los hidrocarburos (art. 2o.), para lo cual constituye la industria petrolera (art. 3o.), cuyas tareas son la exploración, explotación, refinación, almacenamiento, distribución y ventas de primera “mano del petróleo, el gas y los productos que se obtengan de la refinación de éstos”, y la “elaboración, almacenamiento, transporte, distribución y ventas de primera mano del gas artificial”, así como de los “derivados del petróleo que sean susceptibles de servir como materias primas industriales básicas”. Además, faculta a Pemex para “celebrar contratos de obras y de prestación de servicios que la mejor realización de sus actividades requiere”(art. 6o.).

Por otra parte, si bien la Ley Reglamentaria (art. 3o., inciso III) reserva a la nación la elaboración de los derivados del petróleo que sirvan como materias primas industriales básicas, las disposiciones concernientes a la petroquímica están contenidas en el Reglamento de la Ley Reglamentaria del artículo 27 Constitucional en el ramo del Petróleo, promulgada en el *Diario Oficial de la Federación* el 9 de febrero de 1971. En esta ley (art. 2o.) se reserva al Estado la elaboración de materias primas industriales básicas, resultado de los procesos petroquímicos fundados en la primera transformación química importante o en el primer proceso físico importante que se efectúe a partir de productos o subproductos de refinación o de hidrocarburos naturales del petróleo.

Los productos cuya elaboración no está reservada al Estado —apunta la reglamentación— se procesarán por conducto de Pemex o de empresas subsidiarias, o bien por empresas de participación estatal “formadas integralmente por mexicanos” (art. 3o.). Esta misma lógica se establece para los petroquímicos derivados de “procesos subsecuentes”; además de la nación los pueden procesar “particulares o las sociedades de particulares que tengan una mayoría de capital mexicano” (art. 4o.). Por últi-

mo, para la clasificación de los petroquímicos la ley constituyó una Comisión Petroquímica Mexicana encargada, entre otras funciones, de “opinar sobre la determinación de los productos que deban quedar o no dentro del campo de acción exclusiva de la Nación” (art. 6o.). La decisión final de la clasificación corresponde al Ejecutivo por intermedio de la secretaría afín, previa consulta de la citada comisión (art. 5o.).<sup>45</sup>

Con fundamento en estos parámetros se puede observar que las disposiciones estrictamente constitucionales sólo especifican el dominio y la propiedad de la nación sobre los recursos del subsuelo, además de estipular su facultad para autorizar concesiones de uso y aprovechamiento de estas riquezas. Lo relacionado con el dominio y el manejo exclusivo del petróleo se contempla en la ley reglamentaria, en el entendido de que sólo se reservan al Estado las tareas de exploración y explotación, refinación, almacenamiento y comercialización de primera mano. En este mismo articulado se autoriza a la empresa estatal Pemex la realización de contratos para el mejor cumplimiento de sus funciones, incluyendo también el rubro de la petroquímica, cuya clasificación queda reservada al Ejecutivo en una tercera ley. Por último, esta ley reglamentaria reserva sólo al Estado, a los nacionales y a las empresas de capital mayoritariamente nacional, según el producto de que se trate, su uso y aprovechamiento.

Así pues, y como se demostrará con la iniciativa de ley del Ejecutivo federal para modificar la ley orgánica de Petróleos Mexicanos, la reglamentación que era necesario cambiar para reorganizar Pemex estaba contenida en leyes secundarias.

Sobre la base de los amplios márgenes de maniobra contenidos en la Constitución, el director de la paraestatal, el secretario de Comercio encargado de las negociaciones para el TLC y el propio presidente Carlos Salinas de Gortari, en forma reiterada y desde distintos enfoques insistieron en la idea de que los criterios que seguiría el gobierno en el curso de la negociación se ajustarían “al espíritu y letra de la Constitución”. En forma parecida se pronunciaron en distintas ocasiones sobre el tema de la modernización de la industria. Para el caso basta recordar que el 18 de marzo de 1990, en una celebración más de la expropiación del petróleo, el Presidente estableció en los términos siguientes las directrices para la

<sup>45</sup> *Marco Jurídico Básico 1988*, Subdirección Técnica Administrativa, Gerencia Jurídica, Pemex, México, 1988. En el caso de la Reglamentación sobre la Petroquímica la Ley Reglamentaria facultaba a la Secretaría de Patrimonio Nacional; con las modificaciones operadas en la administración pública federal, esa atribución se asignó a la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (SEMP).

industria: 1) Pemex seguiría siendo “puntal de soberanía” y “garantía de que el petróleo (seguirá) siendo, por siempre, exclusivamente de los mexicanos”; 2) la empresa seguiría bajo la propiedad y control del Estado; 3) no se regresaría a los “contratos de riesgo”; 4) seguiría bajo control y propiedad estatal la petroquímica básica, y 5) Pemex se asociaría con particulares para comercializar la exportación, lo cual se descartaría en la producción de crudos y de petroquímica básica.<sup>46</sup>

Bajo estas condiciones, la restructuración de Pemex intentó lograr los siguientes objetivos: *a)* establecer una estructura ágil y con capacidad de maniobra para innovar procesos productivos y dinamizar las políticas de comercialización; *b)* desarrollar una reglamentación para ofrecer concesiones y recurrir al contratismo para la ejecución de obras o servicios, y *c)* crear una estructura administrativa rápida en la toma de decisiones, más vigilante con el cumplimiento de los objetivos y de las instrucciones de los mandos directivos, así como capaz de incrementar y asegurar el control sobre la planta laboral.

#### IV. Los límites económicos del modelo estatista

Con el derrumbe de los precios internacionales del petróleo iniciado en 1982, el gobierno mexicano tuvo que replantear su política económica y, en particular, en este sector. La administración de Miguel de la Madrid (1982-1988) puso a funcionar un proyecto económico consistente en racionalizar la administración pública federal, disminuir la participación del Estado en la economía, transferir a los grupos privados la responsabilidad del desarrollo, sanear las finanzas públicas y, por último, lograr la eficiencia y rentabilidad de las empresas estatales.

En forma paralela, el gobierno de De la Madrid inició una decidida política de ajuste estatal y de cambio de política económica. Por ello, desde 1983 ejecutó un programa de desincorporación de entidades paraestatales mediante su privatización, liquidación, fusión en otras empresas o transferencia a los gobiernos estatales, por lo cual de un total de 1 155 entidades del sector, existentes en 1982, no dedicadas a actividades de gobierno, se redujeron a 417 al término del sexenio.<sup>47</sup> Proceso que se continuó y acentuó durante la administración de Carlos Salinas de

<sup>46</sup> Pemex, *Soberanía y modernidad*, 18 de marzo de 1990, Pemex, México, 1990.

<sup>47</sup> Cecilia Gayet Serrano I., *La reforma del Estado en México (1988-1991)*, tesis de maestría, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Académica de México, junio de 1992, pp. 90 y 102.

Gortari, de forma tal que al término del quinto año de su mandato otras 390 entidades dejaron de pertenecer al sector público, 63% de las que todavía le pertenecían a finales de 1988, en tanto que para ese momento otros 50 organismos se encontraban en proceso de liquidación.<sup>48</sup>

Sin embargo, en el sector petrolero avanzó poco esa política debido al bloqueo ejercido por la relación contractual que impedía flexibilidad y eficiencia en la industria, además de generar enormes costos económicos por las prerrogativas otorgadas al sindicato. Asimismo, los intentos fueron obstaculizados por el peso político de una dirigencia sindical que no sólo se resistió a discutir cualquier plan presentado por la empresa para introducir correctivos, sino que se dedicó a sabotear los esfuerzos de los directivos y del gobierno para adecuar la industria a las nuevas políticas económicas.

No obstante estas dificultades, el papel del sector petrolero en la economía sufrió un gran cambio. Si bien se conservaron las atribuciones de Pemex en cuanto a garantizar las necesidades energéticas y de derivados del petróleo para el país, su carácter exportador y sus responsabilidades fiscales,<sup>49</sup> ya no se insistió en sus funciones de servicio ni en su carácter de agente subsidiador de la economía. Por el contrario, a la industria se le empezó a exigir rentabilidad, por lo que paulatinamente fue ajustando sus precios a los rangos internacionales.

Además, en 1986 la empresa petrolera resintió el “tercer choque petrolero internacional” mediante una disminución de 54% promedio en los precios de exportación de la mezcla de crudos; a su vez, encontró dificultades para importar y subsidiar una serie de petroquímicos básicos que ofertaba a empresas nacionales. Por este motivo sus importaciones disminuyeron de 572.8 millones de dólares en 1985 a 324.3 millones en 1986.<sup>50</sup>

Ante la falta de divisas, la empresa petrolera y el gobierno decidieron reclasificar los petroquímicos básicos —los que sólo podía producir o importar el Estado— dado que significaban el rubro principal del gasto en importaciones de la paraestatal. De este modo, Pemex trasladó el problema de la producción y/o importación de éstos a la empresa privada

<sup>48</sup> “Quinto Informe de Gobierno” rendido por el licenciado Carlos Salinas de Gortari ante el Congreso de la Unión, el 10. de noviembre de 1993, *La Jornada*, 2 de noviembre de 1993.

<sup>49</sup> En 1991, 58% de los ingresos totales por ventas de Pemex fueron a parar al fisco. Según fuentes consultadas del área de egresos de la Secretaría de Hacienda, para el ejercicio de 1993 la cifra se situará en 64%, a reserva de las adecuaciones financieras con Hacienda.

<sup>50</sup> Cfr. Roberto Gutiérrez R., “Desarrollo y consolidación de la industria petroquímica mexicana”, *Comercio Exterior*, vol. 41, núm. 4, México, abril de 1991, p. 353.

mexicana y/o extranjera, obteniendo por primera ocasión un superávit en su balanza comercial de productos petroquímicos básicos (1988: 56.2 mdd; 1989: 88.7 mdd; 1990: 176.8 mdd).<sup>51</sup>

Así, de 1986 a 1993 Pemex disminuyó su lista de petroquímicos básicos de 70 a 8. Mientras, los secundarios crecieron de 15, en 1986, a 66, en 1989, además de liberalizar 500 productos del requisito del permiso gubernamental para su elaboración por empresas privadas y de los límites impuestos al capital foráneo para invertir en el renglón. Estas medidas permitieron a la empresa un ahorro de 500 mdd anuales a partir de 1986, lo que se aumentó en 1989, por ejemplo, con la transferencia de 10 productos petroquímicos básicos a secundarios, los cuales ocupaban, en 1985, 61% de las importaciones totales de petroquímicos.<sup>52</sup>

De esta forma, los problemas de la industria petroquímica, es decir, la capacidad de producción y comercialización interna y externa, encontraron solución en la transferencia al capital privado de la responsabilidad de producir los petroquímicos, situándolo ante la necesidad de captar suficiente capital foráneo de riesgo destinado a dicha actividad.

## V. Hacia el nuevo modelo estatista-empresarial

Así pues, a finales de 1988 el sector petrolero se encontraba presionado por los siguientes procesos: la reorganización interna, el cambio de las relaciones contractuales y el tipo de sindicalismo, la redefinición de sus funciones en lo relativo a su papel subsidiador, el saneamiento de las entidades públicas y la ambiciosa política de desincorporación de estas empresas. Hasta ese momento no se discutía la privatización del sector ni las reformulaciones legislativas que lo situaran en otra dinámica; el dilema únicamente giraba en torno a los obstáculos políticos y contractuales que impedían reorganizar a la industria con el objetivo de racionalizarla y modernizarla. El descabezamiento de la dirigencia del sindicato petrolero en enero de 1989 fue el factor que posibilitó los cambios en el contrato colectivo como condición para iniciar una política de cambio radical y la restructuración.<sup>53</sup>

A partir de ese momento se dio rienda suelta a la instrumentación de otro modelo empresarial centrado en la política de liberalización econó-

<sup>51</sup> *Idem.*, p. 353.

<sup>52</sup> *Ibid.*, p. 353; Jorge Mattar y Claudia Shatan, "El comercio intraindustrial e intrafirma México-Estados Unidos. Autopartes, electrónicos y petroquímicos", *Comercio Exterior*, vol. 43, núm. 2, México, febrero de 1993, p. 119.

<sup>53</sup> *Cfr.* Rafael Loyola Díaz, *op. cit.*

mica y de mayor integración a la economía norteamericana. En lo referente al tipo de estructuración de la industria, el nuevo modelo se caracterizó por amplios márgenes de organización, una tendencia hacia la descentralización, reducción de los ámbitos de responsabilidad a los compromisos constitucionales y recurrencia determinante al contratismo en las áreas de mantenimiento y de nuevos proyectos.

El nuevo modelo de la industria difiere significativamente del ejecutado desde los años cuarenta, por el acento en la autonomización de las partes, la disminución de las facultades de la dirección general, una estructura normativa disponible para el contratismo y la coinversión con capitales privados, la reducción de los ámbitos de responsabilidad y la marcada limitación de la injerencia del sindicato en las políticas de la empresa. Veámoslo con mayor detenimiento.

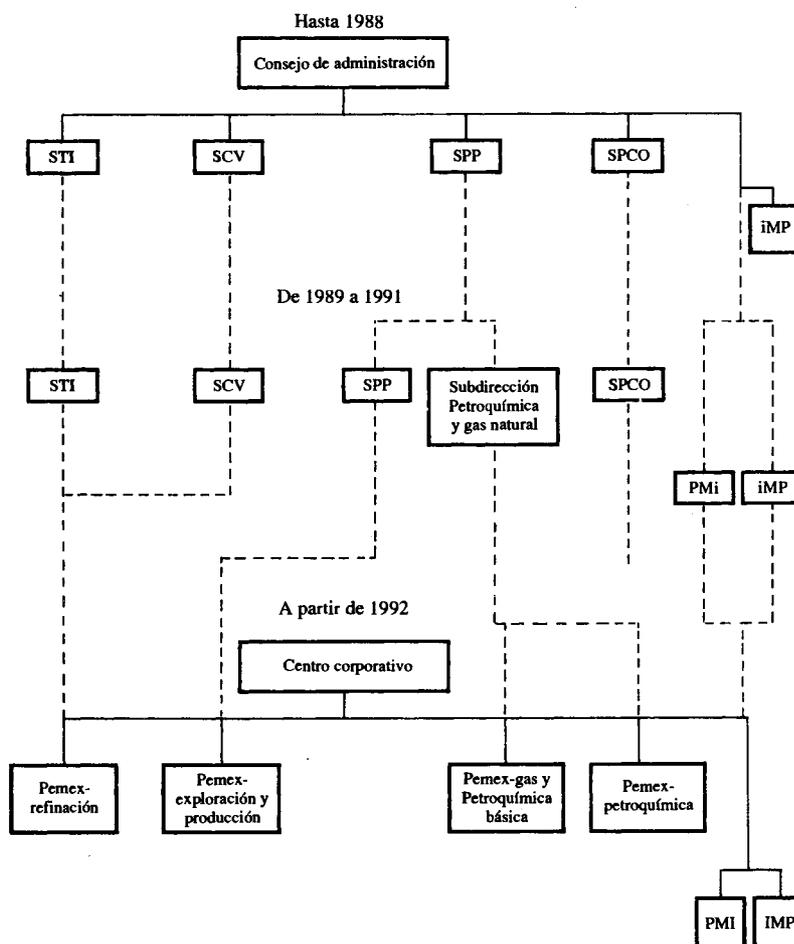
Antes de 1990 existía en Pemex un consejo de administración y cuatro subdirecciones: la de Transformación Industrial (STI); la de Comercialización y Ventas (SCV); la de Producción Primaria (SPP), y la de Proyectos y Construcción de Obras (SPCO), además del Instituto Mexicano del Petróleo (IMP). En 1989 se constituyó el grupo Petróleos Mexicanos Internacional, S.A. de C.V. (PMI) —aunque algunas fuentes hablan de él desde 1987— con el objetivo de enfrentar el volátil mercado internacional de petróleo mediante la realización de “contratos de compraventa de crudo, productos petrolíferos y petroquímicos con Pemex, así como un contrato de servicios para comprar y vender ciertos productos por parte y orden de Pemex”.<sup>54</sup>

En 1990 ocurrió la primera transformación estructural de las subdirecciones separándose la SPP en dos: una con su nombre anterior y otra con el de Subdirección de Petroquímica y Gas Natural (SPGN). Dos años después se aprobó la nueva estructura de Pemex con una dirección general y cuatro organismos subsidiarios: Pemex-Gas y Petroquímica Básica, Pemex-Petroquímica, Pemex-Refinación y Pemex-Exploración Explotación, manteniendo a PMI y al IMP. Así desapareció la SPCO, en adelante una unidad de racionalización de activos presente en cada empresa filial; se dividió en dos la SPCO y se unieron las de Transformación Industrial y Comercialización y Ventas (véase organigrama 1).

<sup>54</sup> Entrevista a Pedro Haas, director general del PMI, *Expansión*, vol. XXII, núm. 567, número especial de aniversario, 12 de junio de 1991, p. 158. A PMI también se le asignó la responsabilidad de operar subsidiarias de Pemex en el extranjero, Cfr. C. P. Francisco Rojas, “Pemex se moderniza de acuerdo a las nuevas necesidades de México”, comparecencia ante las Comisiones de Energéticos y Gobernación y Puntos Constitucionales de la H. Cámara de Diputados en torno a la iniciativa presidencial de Nueva Ley Orgánica de Pemex, 7 de julio de 1992, en *Revista Mexicana del Petróleo*, México, julio-agosto de 1992, p. 8.

## Organigrama 1

## Reestructuraciones de Petróleos Mexicanos



Según lo indicado en la *Memoria de Labores* de 1992, los principios básicos que orientaron el diseño de las estructuras organizativas de los organismos subsidiarios de Pemex fueron: a) la desconcentración y descentralización de la toma de decisiones operativas en el campo, reser-

vando al ámbito central las funciones de dirección estratégica y de normatividad, en el entendido de que no debe entorpecer la autonomía de gestión de las partes; *b*) la integración de áreas de responsabilidad mediante la formación de líneas integradas de negocios, cuyos centros de costos y de beneficios permitan identificar la contribución de las principales actividades productivas a los resultados económicos del organismo; *c*) mayor nivel de responsabilidad a los centros productivos a través de una mayor congruencia entre la jerarquía, las facultades y las responsabilidades del personal a cargo de estos centros y la complejidad y valor de los activos a su cargo; *d*) simplificación de estructuras por medio de la reducción de los estratos intermedios, con el interés de obtener una respuesta ágil y que minimice la proliferación de actividades de supervisión, y *e*) homologación de estructuras mediante el mantenimiento de niveles jerárquicos congruentes entre los distintos organismos para garantizar la movilidad del personal y permitir el desarrollo de carrera.<sup>55</sup>

Con estos antecedentes, el primero de julio de 1992 el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reformar la Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos. El hecho de que el gobierno optara por esta vía evidenció la idea de que el artículo 27 de la Constitución, en materia petrolera, y el 28, dedicado a las áreas reservadas al Estado, tenían la suficiente flexibilidad para introducir los ajustes necesarios en la industria y readecuarla al nuevo modelo económico de apertura comercial y de acuerdos supranacionales.

La tesis que privó en la iniciativa de ley consistió en reservar para manejo exclusivo del Estado la exploración y producción, la refinación, el gas y la petroquímica básica; así como la comercialización de primera mano. A partir de aquí la industria institucionalizó su apertura al capital privado en el renglón de servicios por la vía del contratismo y dejó expuestos a la liberalización o privatización todos aquellos renglones desprotegidos por la Constitución.

En la ley aprobada doce días después, quedó implícita la factibilidad de que la empresa petrolera redujera su ámbito de responsabilidad a sus funciones básicas, se auxiliara de manera significativa de empresas privadas para el cumplimiento de sus funciones y coinvertiera con otras empresas para aprovechar ventajas comparativas; asimismo, se diseñó un modelo que atenuara el gigantismo de Pemex, pero conservando un mando central.

En la exposición de motivos que fundamentó la pertinencia de la reforma, el Ejecutivo subrayó que el criterio que guiaba la nueva política

<sup>55</sup> Pemex, *Memoria de Labores, 1992*, p. 94.

hacia el sector, radicaba en conservar la propiedad y control del Estado sobre los hidrocarburos y reservar el dominio directo sobre la exploración, explotación, refinación y comercialización de primera mano de petróleo, gas y petroquímica básica; además, incluía un cuarto sector, el de la petroquímica secundaria, pero sin las restricciones referidas a la básica. En opinión del director de la paraestatal, Francisco Rojas, la inclusión de ese sector respondía al interés de mantener a Pemex en el liderazgo internacional de la petroquímica mediante la selección y especialización en "nichos" que ofrecieran oportunidades de mercado. En este sector se abren todas las posibilidades para que Pemex se asocie con capitales privados, tanto nacionales como internacionales, y se establecen las condiciones para que se deshaga del ramo.

Por otra parte, la iniciativa contemplaba los mecanismos para que la industria ajustara su dimensión a los objetivos trazados. Para el caso, el Ejecutivo Federal puntualizó que la iniciativa otorgaba atribuciones al consejo de administración para conocer del "establecimiento, liquidación, enajenación o fusión de empresas subsidiarias, filiales o instalaciones" con el objeto de que resolviera sobre aquellas actividades que realiza la empresa y que no forman "parte del área estratégica reservada constitucionalmente a la Nación".

Así pues, el modelo de empresa pública que se diseñó se concretó en la creación de cuatro empresas subsidiarias, bajo una conducción central, con atribuciones para operar con márgenes de autonomía en sus respectivos ámbitos de competencia y con facultades para celebrar contratos para la realización de sus funciones; además, otorgó al consejo de administración todas las atribuciones necesarias para recurrir a empresas subsidiarias o filiales para la realización de actividades no "reservadas en forma exclusiva a la Nación".<sup>56</sup> A la vez y con el propósito de acentuar la vía de la descentralización, en su artículo 6o. la ley estableció que si bien el consejo de administración es el órgano superior de gobierno, ello no debe ir en perjuicio de la "autonomía de gestión de los organismos" subsidiarios.

Los cambios estructurales de Pemex han conducido a transformaciones importantes de su modelo empresarial. La autonomía en la gestión productiva y comercializadora de los nuevos organismos subsidiarios difiere en cada caso del grado en que las empresas mexicanas o

<sup>56</sup> Cfr. "Iniciativa de reforma de Ley Orgánica de Petróleos Mexicanos y Organismos Subsidiarios, presentada por Carlos Salinas de Gortari al Congreso de la Unión, el 1o. de julio de 1992"; C. P. Francisco Rojas, *op. cit.*; asimismo, versión estenográfica del debate en la Cámara de Diputados, sobre la Iniciativa de Reforma, realizado el 10 de julio de 1992.

extranjeras que les corresponden, siguen las regulaciones e intereses de las empresas transnacionales, a las que están cada vez más ligadas, o las reglamentaciones gubernamentales, cada vez menores. De este modo, se puede hipotetizar que, en la actualidad, el organismo subsidiario “más autónomo” de las reglamentaciones gubernamentales es Pemex-Petroquímica, que se encarga de la elaboración y comercialización de los productos petroquímicos secundarios, proceso en el cual están muy involucradas un gran conjunto de empresas extranjeras.

Sin embargo, la dependencia productiva que Pemex-Petroquímica tiene de los insumos de los otros organismos subsidiarios permitirían suponer la existencia de presiones fuertes de parte de las empresas transnacionales interesadas en procesar y comercializar los petroquímicos secundarios, para obtener cada vez mayores concesiones sobre la producción y comercialización del gas natural y los productos petroquímicos considerados “básicos” en la actualidad, así como la exploración y producción de crudo. Si estas empresas lograran intromisiones importantes en estos sectores productivos tendrían las puertas abiertas para alcanzar los puntos controlados hasta el momento por el gobierno: la exploración y explotación de crudos. Y, quizás, este proceso “liberalizador” de las otras subsidiarias sea acelerado por la necesidad de inversiones, reconocida en más de una ocasión por la directiva de la industria,<sup>57</sup> así como por las dificultades de la empresa para producir los productos petrolíferos que demanda la economía nacional —por falta de inversiones suficientes y oportunas— y que conduce nuevamente al estancamiento de su productividad y eficiencia a través del estímulo a las importaciones, ahora de productos petrolíferos.

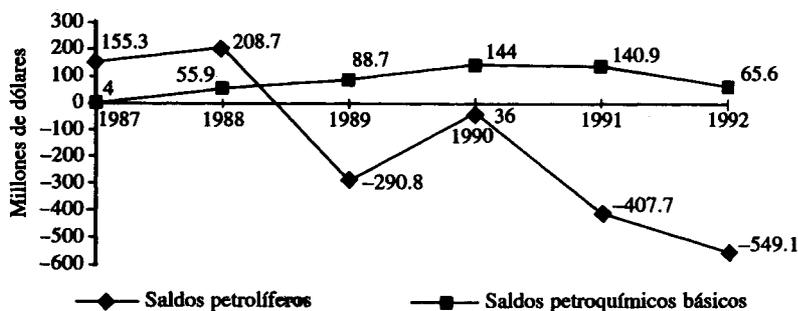
Un análisis de la balanza comercial de Pemex en los últimos 6 años, así como de su balanza de ingresos y egresos de 1988 a 1992, confirma la tendencia al estancamiento antes mencionada.<sup>58</sup> La gráfica 1 demuestra que si bien el saldo de las exportaciones e importaciones de los productos petroquímicos básicos ha sido positivo y creciente desde 1988 en adelante, a pesar de que se redujo casi a la mitad entre 1991 y 1992, ha ocurrido todo lo contrario en cuanto a los productos petrolíferos, cuyo crecimiento negativo ha sido cada vez mayor desde 1989. Una mirada a la composición de los productos petrolíferos que más se han importado en estos años indica que se trata de las gasolinas, el combustóleo y el gas licuado.

<sup>57</sup> Según un informe de la SEMIP, Pemex necesitaría para incrementar la exploración y explotación de crudo cerca de 5 900 millones de dólares de inversión entre 1989 y 1995 (véase Roberto Gutiérrez R., *op. cit.*, pp. 352-353).

<sup>58</sup> Pemex, *Memoria de Labores, 1988-1992*.

Gráfica 1

Saldos comerciales (exportaciones menos importaciones) de productos petrolíferos y petroquímicos básicos (mdd)

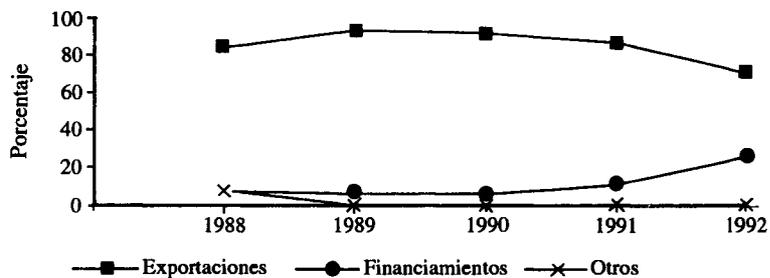


Asimismo, la revisión detallada de los montos de los conceptos que han causado los ingresos y egresos de la empresa en estos últimos cinco años, apuntan una disminución de los ingresos por concepto de exportaciones y un incremento sustantivo de los gastos por concepto de compra de mercancía para reventa y un marcado estancamiento en los gastos de inversión (véanse gráficas 2 y 3).

En estas condiciones económicas, es muy probable que Pemex y sus órganos subsidiarios intensifiquen sus búsquedas de inversión, sobre todo de capital foráneo, y transfieran la producción de algunos productos petrolíferos y petroquímicos que recargan sus gastos en importaciones al capital privado, sea local o del exterior. Ello exigirá, por supuesto, nuevos ajustes legales y el interés del capital nacional y extranjero privado por involucrarse en estas ramas productivas y comerciales. Interés que se incrementará, entre otras razones, en la medida en que los empresarios tengan la seguridad de que sus inversiones en el ramo no estén en riesgo de regresar a la propiedad estatal, por lo que demandan mayores seguridades legales para invertir en el sector. La firma del Tratado de Libre Comercio con América del Norte será un elemento acelerador del proceso de liberalización de Pemex y de sus órganos subsidiarios en la medida en que estimulará y facilitará las inversiones de capital en la empresa.

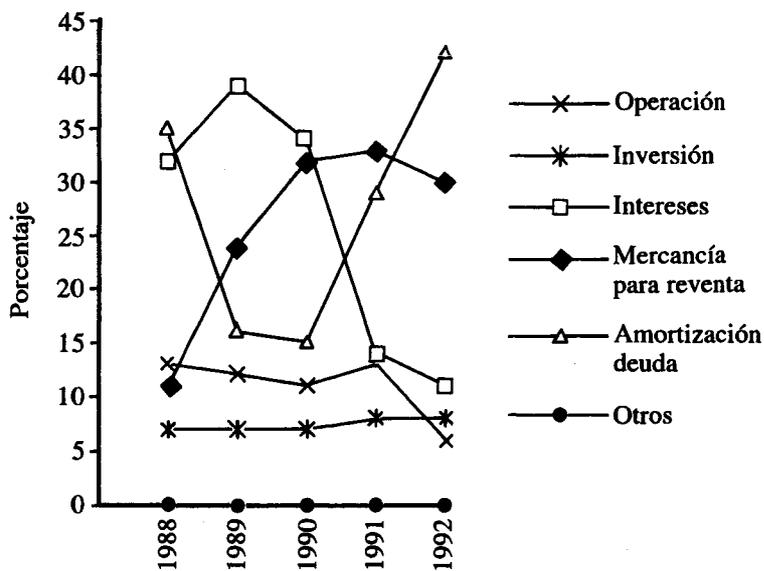
Gráfica 2

Ingresos de Petróleos Mexicanos (porcentaje)



Gráfica 3

Egresos de Petróleos Mexicanos (porcentaje)



### A manera de conclusión

Las modificaciones introducidas en el sector petrolero durante la administración de Carlos Salinas de Gortari han significado el cambio más radical desde la expropiación de la industria. Ello ha generado condiciones muy novedosas en las dinámicas de trabajo, las relaciones laborales y el tipo de vínculos que ahora tiene la empresa con los capitales privados y el gobierno. Aceptando como un hecho que la industria ha sido conducida en dirección de los nuevos lineamientos en materia económica y de las empresas públicas, sólo restaría señalar algunas tendencias que se perfilan o dificultades que se avecinan.

Según la información apuntada, Pemex fue objeto de las modificaciones estructurales y reglamentarias que le permitirán aligerar aún más sus ámbitos de responsabilidad, sea mediante una creciente recurrencia a los prestadores de servicios, como a través de la desincorporación de sus sectores, por ejemplo la petroquímica secundaria. Por esta situación es de prever que seguirá en marcha el ajuste de personal, aunque es posible que en 1994 esta política se suavice por el proceso político de la sucesión presidencial; igualmente, permitiría suponer una agudización de los temores de su planta laboral, sea de base o de confianza, ante la incertidumbre de su porvenir.<sup>59</sup>

En lo relativo a los beneficiarios del proceso de apertura y privatización, está por observarse y aquilatarse quiénes serán los verdaderos agraciados: los contratistas nacionales o los foráneos. Este punto se debe observar con detenimiento, puesto que una de las virtudes del viejo modelo de Pemex consistió en estimular a la industria nacional mediante la demanda de insumos que eran importados; ahora bien, en el contexto del TLC es factible pensar que las empresas nacionales no ocuparán un espacio significativo entre los prestadores de servicios de la paraestatal, lo cual posiblemente genere tensiones con los industriales nacionales.

Por último, en el terreno laboral se detectan dos situaciones. En primer lugar, está en curso el fraccionamiento o una suerte de federalización de la política de Pemex hacia los trabajadores, en virtud de que los organismos subsidiarios paulatinamente deberán asumir plenas responsabilidades en ese terreno; esto significará un mayor debilitamiento del aparato sindical. En segundo término, habría que observar si está ocurriendo una restauración de las viejas prácticas sindicales, pues además de se-

<sup>59</sup> Cfr. George Baker, "Challenges in Petroleum Policy for the Next President of Mexico", en *Oil and Gas Journal*, OGI Special, enero 17, 1994.

guirse frenando el desarrollo de otras opciones, están regresando a los puestos directivos, líderes que habían sido soportes fundamentales del “quinismo”. En suma, la transformación de Pemex no ha llegado a término: están en perspectiva algunos cambios significativos y uno que otro descalabro.