

CAPÍTULO I

LOS DERECHOS DE PROPIEDAD Y LA EXPANSIÓN Y DECLIVE DE LA INDUSTRIA PETROLERA HASTA LA NACIONALIZACIÓN DE 1938

Introducción

El propósito en este capítulo es estudiar los avatares de los derechos de propiedad y de los procesos reglamentarios y normativos que marcan la evolución de la industria petrolera en México entre su nacimiento y la nacionalización de 1938.

El caso de México es particularmente interesante para estudiar esos temas, ya que desde el principio de la producción de petróleo experimentó:

- Un tránsito de la propiedad pública a la propiedad privada del suelo y de los recursos del subsuelo (1884) que abrió la vía a un desarrollo espectacular de la producción petrolera entre el principio de siglo y los 1920, bajo el control de las compañías petroleras extranjeras;
- Un paso de la propiedad privada a la propiedad pública del suelo y de los recursos del subsuelo (Constitución de 1917), proceso que debería conducir a la nacionalización y al desarrollo de una modalidad particular de organización y de funcionamiento de la industria petrolera: el «Modelo Mexicano de Organización Petrolera»;
- En la actualidad, México se orienta no hacia un regreso a la propiedad privada de los recursos del subsuelo, evolución que se situaría a contra-corriente de las tendencias en el mundo entero, sino hacia una ruptura del esquema: «Nación = Estado = Pemex».

A pesar de los límites y de las restricciones, las industrias de los hidrocarburos se abren en México a los intereses privados. ¿Acaso se regresará a la concepción liberal de la propiedad pública que se encontraba inicialmente en la Constitución de 1917 (es decir, una concepción de la propiedad pública que no se opone a la participación de intereses privados y de la competencia en la industria petrolera)? Es quizás hacia una evolución de este tipo a donde se dirige México en la actualidad; ello aumenta el interés de una investigación sobre las tendencias recientes de la industria petrolera mexicana en una perspectiva histórica que acentúe los cambios en los entornos institucionales y en la instauración de nuevos dispositivos regulatorios.

Un aspecto que se privilegiará en este capítulo es el de los derechos de propiedad¹, un componente fundamental de los entornos institucionales²: es a través de ellos como se pueden establecer relaciones precisas entre los entor-

¹ Se hará referencia aquí al significado legal de este término, sin olvidar que en la literatura néo-institucionalista la noción de «*property rights*» toma un sentido más amplio, sobre todo con el objeto de tomar en cuenta las normas sociales. Para una presentación de la problemática de los derechos de propiedad véase: T. Eggersston [II-1990; pp. 33-58], así como los trabajos de A. A. Alchian.

² En el Capítulo II abordaré de manera más completa los entornos institucionales, cuando analice la conformación del Modelo Mexicano de Organización Petrolera.

nos institucionales y el desempeño de las economías en diferentes niveles. Es sobre la base de derechos de propiedad claramente establecidos y garantizados como se establece un clima favorable al intercambio, al buen desarrollo de las actividades bancarias y financieras, a la inversión y a la creación de empresas. En ese sentido, los derechos de propiedad constituyen un factor que tiene una clara influencia sobre el desempeño económico.

Normalmente la instauración de derechos de propiedad responde a procesos propios de un país en el marco de su evolución económica y social. Así sucede también cuando se cambian o modifican. Pero puede suceder que esa instauración, modificación o cambio sea fuertemente inducida desde el exterior, en el marco de relaciones asimétricas entre dos países de diferente dimensión y nivel de desarrollo³.

El nacimiento y el desarrollo de una industria petrolera moderna en México a principios de siglo, exigió un cambio fundamental de los derechos de propiedad, es decir la adopción de la concepción anglosajona sobre la propiedad del suelo y del subsuelo. Fue en ese marco en donde capitales extranjeros ingresaron masivamente y que la producción y las exportaciones petroleras se situaron en los primeros lugares mundiales a principios de los años de 1920. En años posteriores, los altibajos de esta industria, reflejaron los conflictos entre el Estado mexicano y las compañías extranjeras alrededor de los derechos de la nación sobre los recursos petroleros. El conflicto encontraría un arreglo definitivo en la nacionalización.

El propósito de este capítulo será mostrar, con base en las consideraciones precedentes:

- Que el nacimiento y el desarrollo una industria petrolera moderna en México es resultado del alineamiento de los derechos de propiedad sobre la concepción anglosajona (propiedad privada del suelo y del subsuelo). En ese marco, las compañías petroleras desarrollaron sus actividades convirtiéndose en propietarias de inmensos territorios y de sus recursos, tomando sus decisiones de manera autónoma y desarrollando sus actividades en forma de enclave;
- Que el restablecimiento de los derechos de la nación (propiedad pública), en la dinámica de la Revolución Mexicana, permitió a los gobiernos sucesivos abrir un proceso paralelo de regulación de la indus-

³ Este planteamiento no remite solamente a las épocas lejanas de las relaciones coloniales, sino a fenómenos que tienen lugar en nuestros días en el contexto de la globalización. Desde que ésta tiende a imponer cierta uniformización de los marcos institucionales y reglamentarios, la cuestión de la instauración de los derechos de propiedad y de su cambio bajo influencias externas mantiene una gran actualidad. Por ejemplo, en el marco de América del Norte está en curso cierta homogeneización de las instituciones y de las reglamentaciones en varios aspectos de la actividad económica. En esta perspectiva comentaré más adelante (Capítulo V) algunos aspectos del Tratado de Libre Comercio en esa zona.

tria, en particular en el campo fiscal y de reconocimiento de los derechos de la nación por parte de las compañías extranjeras;

- Que el cuestionamiento de los derechos y de los privilegios de las compañías, así como los esfuerzos regulatorios de los gobiernos mexicanos para controlar la actividad petrolera tuvieron repercusiones sobre el desempeño y resultados de la industria (inversiones, niveles de producción y de reservas, entre otros indicadores) y deberían conducir posteriormente a la nacionalización y a una intervención directa del Estado en la industria.

La conclusión principal del análisis de este capítulo es que la intervención directa del Estado puede ser vista como el resultado del fracaso de un proceso puramente normativo para asegurar la salvaguardia de los intereses nacionales y para que el petróleo fuera un factor de desarrollo interno. Este fracaso del Estado mexicano para regular en el pasado la industria petrolera, sin tener el pleno control sobre los recursos petroleros, explica en gran parte las reticencias actuales para que Pemex abandone sus posiciones de monopolio en una parte importante de la cadena petrolera y abra las actividades *upstream* a los intereses extranjeros⁴.

Sección 1. La adopción del marco institucional anglosajón y el nacimiento de la industria petrolera

Hacia fines del siglo XIX Porfirio Díaz logró lo que los líderes de México intentan ahora. A ese período excepcional de modernización económica siguió una revolución.

*J.C. Brown*⁵

El petróleo surge y se desarrolla económicamente en México, como industria moderna en gran escala, en un período de profundas transformaciones provocadas por la apertura del país a los capitales extranjeros⁶. La afluencia masiva de esos capitales se produjo gracias a una adecuación de los marcos legales que afectó en particular la propiedad de la tierra. Durante algunas décadas el derecho se alineó sobre las concepciones anglosajonas, en ruptura con las he-

⁴ Un cuarto de siglo después de la nacionalización, don Antonio J. Bermúdez, resumió una posición que se convertiría en eje fundamental de la política petrolera: "Seguir una política que permitiera a las compañías petroleras internacionales exportar y explotar el petróleo de México implicaría un retroceso formidable en la evolución económica de México. En lugar de continuar su progreso hacia una economía diversificada y equilibrada para el mejoramiento del nivel de vida de su pueblo y para el bienestar nacional, México retrocedería económica, social y políticamente", A. J. Bermúdez [IV-1963; p.204].

⁵ J.C. Brown, [IV-1993; p. xi]

⁶ Véase la nota 26 a pie de página en este mismo capítulo.

redadas de la colonización española. (§ 1). En ese contexto, se dio en México una expansión rápida de su producción petrolera, orientada hacia las exportaciones. (§ 2).

§ 1. El contexto: una modernización basada en la afluencia de capitales externos

Desde sus principios, la explotación petrolera en México se relaciona con evoluciones de carácter económico, energético y tecnológico que se llevan a cabo en países que se sitúan en la punta del desarrollo económico de la economía internacional de la época. Esta situación pesará sobre la organización inicial de la industria ya que los capitales, la tecnología y los métodos de administración provendrán esencialmente del exterior y hacia el exterior se orientará también el petróleo obtenido. Para facilitar estos procesos México experimentaría cambios en su marco legal que tendrán repercusiones profundas y duraderas.

Antes de abordar esos cambios en el marco legal es necesario detenerse en dos aspectos de la modernización que se desarrolla en México hacia fines del siglo XIX: el papel de las inversiones extranjeras y las transformaciones profundas que provoca.

1. El papel central de las inversiones extranjeras

Los impulsos externos encuentran ecos en un proyecto interno de modernización que otorga un lugar preponderante a los capitales extranjeros: ese proyecto es el de la modernización «porfirista»⁷. A fines del siglo XIX México se orienta, en efecto, hacia un desarrollo capitalista fundado en gran parte en inversiones extranjeras directas y masivas, en el marco de una política económica voluntarista y coherente impulsada por un grupo tecnocrático⁸.

⁷ Como se sabe, el General Porfirio Díaz gobernó el país de 1876 a 1910, excepto el período 1880-84 en el cual uno de sus cercanos colaboradores, Manuel González, ocupó la presidencia de la república. Durante el «Porfiriato» México tuvo un notable desarrollo administrativo y una estabilidad política en el contexto de un régimen formalmente democrático. En los hechos se dio un fortalecimiento del poder central expresado en la dictadura de Porfirio Díaz, el cual se comportó, según François-Xavier Guerra [III-1988], a la manera de los déspotas ilustrados del siglo XVIII europeo.

⁸ En la administración de Porfirio Díaz el grupo de los «Científicos» representó las principales opciones de la política económica del régimen porfirista: "Los científicos han sido representados muchas veces como *vendepatrias* corruptos, representantes de una burguesía *compradora* que [...] entregó a la economía mexicana a manos extranjeras. Ciertamente los científicos favorecieron la inversión extranjera, la cual creció alrededor de treinta veces durante el porfiriato, con los Estados Unidos proporcionando la mayor parte [...]. Pero los científicos no solamente se disfrazaban de positivistas. **Tenían una idea genuina de un México dinámico y en desarrollo. Veían a la inversión extranjera como a un factor crucial en este desarrollo, pero miraban hacia Europa para compensar la influencia americana y antici-**

Los capitales extranjeros fueron atraídos por las perspectivas de la economía mexicana en un contexto de estabilidad política, objetivo principal del gobierno del general Porfirio Díaz. A su vez, éste podía apoyarse en la afluencia de capitales extranjeros para asegurar la expansión y la consolidación de su poder⁹. Los intereses extranjeros se convirtieron en un apoyo fundamental para el gobierno de Díaz y favorecen cambios institucionales y legislativos que les fueran favorables. Los capitales fluyen desde Europa y Estados Unidos y ocupan rápidamente un lugar preponderante en la inversión total del país:

El motor que conducía este proceso global de transformaciones económicas y políticas era la entrada de capital de Europa y de Estados Unidos. Después de 1870 el capital y los capitalistas fluyeron hacia la nación, drenando y apuntalando las minas, estimulando el crecimiento de las haciendas y de las plantaciones y financiando la agitada construcción de un sistema nacional de ferrocarriles. Hacia 1910, según las estimaciones disponibles, los extranjeros habían invertido cerca de dos mil millones de dólares en los ferrocarriles de México, en las minas y en varias otras empresas, una suma que representaba entre el 67 y el 73 por ciento del total del capital invertido en el país¹⁰.

Los capitales mexicanos estaban presentes en la agricultura, en ciertas ramas manufactureras y en las industrias mineras, en particular en la plata. Algunas de sus explotaciones se beneficiaban de las tecnologías más modernas de la época, pero fue gracias sobre todo a las inversiones extranjeras directas como se desarrollaron en México, las infraestructuras indispensables al desarrollo económico: construcción de las principales vías de ferrocarril, acondicionamiento de puertos para el comercio, mejora de caminos, etc. Durante el porfiriato, alrededor de una tercera parte del total de las inversiones directas fue destinada a los ferrocarriles, una cuarta parte a las minas y el resto en los bancos, el petróleo, la industria textil, etc¹¹. En algunos campos, los resultados fueron realmente impresionantes, como el grado de desarrollo alcanzado por la red de vías férreas existentes en 1910, último año completo del porfiriato.

paban el día cuando [...] el capital nacional, que ya era dominante en algunos sectores, asumiría un papel más grande y determinante dentro de la economía", Alan Knight [III-1986; p. 22]. Las cursivas resaltadas son mías.

⁹ Esta afirmación puede parecer paradójica, pero se deriva de trabajos sobre el papel del Estado en los países en desarrollo, los cuales muestran que la penetración del capital extranjero, más que provocar la disminución de ese papel, provoca su expansión y su fortalecimiento. Cf. los trabajos de P. B. Evans a los cuales hace referencia L. Hall [IV-1995; p. 178].

¹⁰ Stephen H. Haber [III-1989; p. 13]. La importancia de las inversiones extranjeras, durante este período, no es específica al caso mexicano: "Durante las décadas finales del siglo XIX y los primeros años del XX, los países latinoamericanos fueron empujados cada vez más en el frenético desarrollo del capitalismo mundial. Hacia 1914, \$7 567 000 000 de dólares de capital extranjero inundaron las economías latinoamericanas y parecía que esta ola de inversiones no tendría fin", F. Katz [III-1981; p. 3].

¹¹ F. Katz [III-1981; p. 22]. Véase también el gráfico sobre la evolución de la inversión directa en México entre 1883 y 1919 que se encuentra en el anexo a este capítulo.

Durante el período 1870-1913, tuvo lugar en el mundo un desarrollo de las relaciones internacionales sin precedente, con base en una apertura económica total, en movimientos de capital sin control y en la integración de muchos países y territorios vía la exportación de productos primarios. Pocos dentro de estos últimos pudieron integrarse con éxito a la economía mundial, logrando dotar a sus economías de bases sólidas para un desarrollo interno¹².

2. Implicaciones profundas sobre la legislación, particularmente respecto a la propiedad del suelo y el subsuelo

La afluencia de inversiones extranjeras, y la rapidez con la que se dio ese proceso, provocaron profundas transformaciones, en particular en campos relacionados con la propiedad del suelo y del subsuelo. Hacia fines del Siglo XIX la mayor parte de la población mexicana vivía en el campo y de la agricultura, ya sea en el marco de la propiedad colectiva de los pueblos libres¹³, ya sea como peones¹⁴ en las haciendas, o bien como pequeños propietarios (rancheros o microfundistas).

La «modernización porfirista» exigía una política agraria radicalmente nueva que incluyera en particular una revisión profunda de la legislación relativa a la propiedad de la tierra y la realización de un catastro. La ley sobre los terrenos baldíos no solamente modificó, sino que provocó una verdadera revolución en la concepción del derecho agrario mexicano. El gobierno emprendió una vasta campaña que desembocaría en una expropiación en gran escala de tierras comunales y de muchas otras consideradas baldías. Para ello encargó a compañías extranjeras ("compañías deslindadoras") la tarea de medir las tierras disponibles en el territorio mexicano con el objeto de determinar las que podían

¹² En lo que respecta a México y a América Latina en general, F. Katz resume ese período de la manera siguiente: "[La ola de inversiones extranjeras que sumergió los países latinoamericanos a fines del siglo XIX y a principios del XX] en ningún sentido transformó a esas naciones en sociedades industriales según el modelo de los Estados Unidos o de Europa Occidental. Por el contrario, consolidó la dependencia extranjera e intensificó las características del subdesarrollo [...]. Las exportaciones de materias primas baratas, las importaciones de bienes de capital caros, el control de algunos de los más importantes sectores de la economía por firmas extranjeras, las enormes desigualdades de riqueza, la concentración de tierras en las manos de un pequeño grupo de grandes terratenientes, un ingreso per capita de la economía mucho más bajo que el de los países industrializados, un sistema educativo atrasado del cual resultaba un analfabetismo muy extendido; todos esos elementos en grandes variables prevalecían en gran parte de América Latina", F. Katz [III-1981; p. 4].

¹³ Esos pueblos libres, herencia del poder colonial español, concentraban una población mayoritariamente indígena y conservaban ciertas formas de organización tradicional, así como cierto grado de autonomía interna. Después de la conquista, gran parte de las tierras de los indios había sido apropiada por los conquistadores, pero una parte importante, entre la cual se encontraba la de los pueblos, permaneció bajo el control de la corona española.

¹⁴ La fuerza de trabajo en la agricultura estaba constituida esencialmente por los "peones acasillados", una mano de obra de carácter servil.

destinarse al cultivo. Esta operación abrió la vía a una vasta confiscación y concentración de tierras comunales por parte de intereses privados, en primer lugar por las compañías deslindadoras¹⁵, en detrimento del campesinado:

Entre 1883 y 1892 fueron evaluadas 38.2 millones de hectáreas de tierra, de las cuales dos terceras partes terminaron en manos privadas. En total, entre 1876 y 1910, una quinta parte del territorio nacional fue transferido a la propiedad privada. [...] una pérdida entre 1854 y 1910 de quizás 50% o más de tierras comunales.¹⁶

La construcción de las vías férreas y, de manera amplia, la afluencia de inversiones extranjeras tuvo repercusiones directas en la propiedad de la tierra. En ese mismo movimiento, la explotación de los recursos del subsuelo requería, en la óptica porfirista una profunda transformación de los derechos de propiedad.

§ 2. El cambio de los derechos de propiedad: la adopción de la concepción anglosajona y sus consecuencias sobre la producción petrolera

Durante la modernización porfirista se realizaron profundos cambios legales e institucionales que abrieron nuevas vías a la acumulación de capital. Ese movimiento había arrancado desde la mitad del siglo XIX cuando, con la Constitución de 1857 y el movimiento de «La Reforma», México se dotó progresivamente de un marco legislativo orientado hacia formas de organización social y política que favorecieron el desarrollo económico. En el marco del porfiriato, el movimiento se aceleró con la reorganización de las estructuras productivas del país, la creación de un espacio nacional más integrado (abolición de las barreras fiscales internas, subordinación de los poderes locales al poder central, etc.). Ese movimiento no afectó solamente a las infraestructuras: fue durante el porfiriato cuando la industrialización arrancó realmente en México. A principios de este siglo, con base en la importación de tecnologías y en una política proteccionista, una industria manufacturera se implantó en México¹⁷.

¹⁵ "El ataque a las tierras comunales de los indios [...] se aceleró después de 1870 cuando la construcción de los ferrocarriles y el flujo del capital extranjero dio lugar a una creciente especulación en terrenos rurales. Nuevas leyes fueron promulgadas que amenazaban a las propiedades privadas en los pueblos indios, no sólo a las tierras comunales. En 1883 y de nuevo en 1893 el gobierno aprobó una legislación que permitía a compañías evaluar 'tierras nacionales baldías' recibiendo a cambio un tercio de las tierras evaluadas como compensación por los gastos en que hubieren incurrido en la evaluación", S. H. Haber [III-1989; p.19].

¹⁶ *Ibidem*.

¹⁷ En efecto, en la primera década del siglo XX se fabricaba en México: acero, cemento, papel, vidrio, textiles, jabón, dinamita, cigarrillos y otros bienes manufacturados. Pero esta industria nacía con características que pesarán fuertemente en etapas posteriores: importación de tecnologías, un grado muy elevado de concentración, una débil competitividad y una es-

En lo que sigue examinaré en particular los cambios que tuvieron lugar en el régimen de propiedad del suelo y del subsuelo a causa de sus implicaciones sobre la explotación de los recursos petroleros. Esas implicaciones se encuentran aún hoy en día en el centro del debate sobre la apertura de la industria petrolera. Por ello es importante analizar de qué manera el surgimiento económico del petróleo requirió la ruptura con el marco legal heredado de la colonización española y la adopción de nuevos derechos de propiedad.

*1. La herencia española en lo concerniente a los derechos de propiedad*¹⁸

En México, hacia fines del siglo XIX, como en otros países latinoamericanos colonizados por España, los regímenes de propiedad del suelo y del subsuelo se derivaban de concepciones impuestas por la antigua metrópoli¹⁹. Según estas concepciones, la corona española y, posteriormente, con la independencia, la nación mexicana, conservaba la propiedad «radical y eminente» del suelo y del subsuelo y los que ocupaban las tierras, ya sea campesinos o hacendados detentaban solamente el usufructo o el uso del suelo. Por otra parte, la legislación admitía la propiedad colectiva de las tierras de los pueblos, es decir a los ejidos según una vieja tradición medieval española.

Según esas concepciones, renovadas hacia fines del siglo XVIII²⁰, la riqueza del subsuelo pertenece al dominio real, pudiendo el rey conceder bajo ciertas condiciones la explotación de las minas. Esta concepción será de gran importancia ulteriormente en el campo del petróleo:

estructura muy poco integrada, incapaz de dar origen a una industria de bienes de capital. Para una presentación de conjunto de la industrialización en México durante los siglos XIII, XIX y XX, desde la perspectiva de la historia económica, véase Ma. Eugenia Romero Sotelo (Coord.) [III-1997]

¹⁸ Un conocido y muy documentado estudio sobre este tema, que conserva mucho de su interés, es el libro de Merrill Rippy [III-1954]. Véase también Rodolfo Garza Garza [VI-1990], en particular la Sección 1 («La tradición española y sus manifestaciones en derecho latinoamericano», pp. 42-57) del Capítulo 1, Título I.

¹⁹ En el origen se encuentra el otorgamiento por el Papa a los soberanos españoles, poco tiempo después del descubrimiento de América, de la propiedad *-dominium-* de todas las tierras conquistadas y de las que quedarían por conquistar (Bulas del Papa Alejandro VI en 1493). Desde entonces, la distribución de tierras se hizo siempre bajo la forma de una concesión condicional que podría eventualmente regresar a la corona española.

²⁰ En efecto, los antecedentes en la historia de la legislación española remontan al siglo XIV, pero las «Ordenanzas de Aranjuez», promulgadas en 1783 por el Rey Carlos III y exclusivamente ordenadas para México, constituyen un antecedente más cercano en esta materia. Ese cuerpo legal establecía el 'dominio radical' de la Corona española sobre las minas de la Nueva España. Esas minas podían ser *concedidas* a particulares para su posesión y su explotación, «pero sin ser separadas del 'Real Dominio' al cual regresaban si no se cumplían las condiciones de la concesión», A. Gilly [1994; p.179]. En Merrill Rippy [III-1954 ; p. 14] se encuentra una exposición detallada de esas ordenanzas.

El petróleo estaba cubierto en las leyes de Indias ya que todas las substancias del subsuelo eran un derecho inalienable de la Corona. Es esta propiedad originaria del subsuelo por parte de la Corona la que constituye el título básico del gobierno mexicano sobre todo el petróleo y el gas natural en el subsuelo de la nación.²¹

Después de la independencia de México, en 1821, la concepción heredada de España se mantuvo hasta que los cambios legales de 1884, cuando la modernización porfirista tomó vuelo.

2. La adopción de los derechos de propiedad anglosajones

En 1884 fue emitido un nuevo código minero que "rompió el principio tradicional hispano-mexicano sobre la propiedad del subsuelo"²² y adoptaba la concepción anglosajona de los derechos de propiedad. Los recursos del subsuelo se convirtieron en la propiedad exclusiva del dueño del suelo, el cual podía explotarlos en adelante sin tener necesidad de adjudicaciones especiales. Más tarde, en 1892, la ley hizo posible la libre explotación del subsuelo por el superficiario sin requerir una concesión del gobierno y leyes específicamente consagradas al petróleo, como la de 1901, confirmaron el derecho que tenía el dueño del suelo de extraer los hidrocarburos del subsuelo²³. Esta ley de 1901 permitió también al gobierno mexicano dar concesiones a compañías privadas en zonas pertenecientes a la nación. Posteriormente la ley de 1909 confirmó al dueño de la superficie como propietario de todos los combustibles minerales y sustancias bituminosas del subsuelo²⁴. De esta manera el gobierno mexicano impulsó la adopción de las concepciones prevaletientes en Estados Unidos sobre la propiedad del suelo²⁵, las cuales diferían no solamente de las concepciones

²¹ «Petroleum was covered in the laws of the Indies since all subsoil substances were the inalienable right of the Crown. It is this original Crown ownership of the subsoil which constitutes the basic title of the Mexican government to all petroleum and natural gas in the subsoil of the nation», A. J. Bermúdez [IV-1963; p. 1]

²² Merrill Rippey [III-1954 ; p. 20]. Sobre este punto, es de particular interés el capítulo II («Evolución de la legislación mexicana sobre minas, 1884-1909»)de ese libro.

²³ «El Código Minero de 1892, así como la Ley Petrolera de 1901, cambiaron las concepciones jurídicas de tal manera que el primero establecía una suerte de concesión general gratuita que aprovechaba a los dueños de la superficie, mientras que la segunda instauraba un sistema mixto de accesión para las tierras privadas y de concesión para las tierras nacionales. Esas legislaciones terminaron por desviar completamente el derecho positivo de la tradición jurídica mexicana», R. Garza-Garza [VI-1990; p. 13]

²⁴ El artículo 2 de esta ley declaraba: «Son de propiedad exclusiva del dueño del suelo: I Los criaderos o depósitos de combustibles minerales bajo todas sus formas y variedades. II) Los criaderos o depósitos de materias bituminosas»; cf. Ma. del C. Collado [IV-1987 ; p.65]

²⁵ En 1900 uno de los pioneros del petróleo en México, E. L. Doheny, adquirió varias propiedades. Es muy ilustrativo constatar las condiciones que estableció: "Doheny insistió en que los propietarios anteriores renunciaran a sus derechos minerales, una cláusula que había incluido en todas sus compras de tierra en los Estados Unidos. Después de todo, *las leyes*

nes españolas, sino también de la legislación francesa, en la cual la "nación" se reserva la propiedad del subsuelo. Este nuevo marco legal tendrá una importancia capital para el nacimiento y el desarrollo de la industria petrolera en México. Los gobiernos de la época estaban convencidos que el país no tenía los medios tecnológicos necesarios para la organización de una industria petrolera moderna. Los capitales y los empresarios extranjeros (los Doheny, los Pearson,...) se convertían así, dentro de esa concepción, en un recurso necesario y para facilitar su venida al país la administración porfirista promovió el cambio de la legislación.

Ciudadanos y compañías de Estados Unidos y de Gran Bretaña, países en los cuales el petróleo había comenzado a ocupar un lugar importante, aprovecharon las nuevas leyes para comprar o alquilar tierras y para obtener concesiones de explotación en las regiones en las que habían detectado petróleo (las primeras concesiones fueron otorgadas en 1906). Esta situación tuvo consecuencias posteriormente, ya que todas esas leyes fueron utilizadas por las compañías petroleras en su confrontación con el gobierno mexicano²⁶.

En unos pocos años, después del cambio de la legislación, las compañías petroleras construyeron verdaderos imperios en México: compraron enormes cantidades de tierra y adquirieron derechos para explotar el subsuelo de territorios inmensos. Algunos ejemplos²⁷: antes de 1917, la Mexican Petroleum Company a través de sus subsidiarias, en particular la Huasteca Petroleum Company, controlaba un millón y medio de acres de tierra; por su parte El Aguila, la compañía británica, controlaba un millón de acres de terrenos petroleros. Alrededor del 90% de los terrenos explorados hasta la nacionalización de 1938 eran de propiedad extranjera: habían sido adquiridos antes de 1917.

mineras mexicanas desde 1984 habían copiado precedentes angloamericanos. Doheny y otros petroleros extranjeros obtenían derechos sobre el subsuelo a través de alquiler y compra directamente de los terratenientes mexicanos. ***Los extranjeros estaban muy satisfechos con este arreglo porque era similar a las prácticas legales en el mundo anglosajón***", J. C. Brown [IV-1993; p.28]; las cursivas resaltadas son mías.

²⁶ "Es esta ley [1901] la que proporcionó el fundamento firme para la resistencia que las compañías petroleras utilizaron para oponerse a los esfuerzos de México para nacionalizar el subsuelo"; A. J. Bermúdez [1963; p.3]. Las compañías pretendieron hacer valer que habían adquirido sus propiedades y diferentes derechos antes de la Constitución de 1917 y que no podían ser objeto de una aplicación retroactiva del artículo 27 de esa Constitución.

²⁷ Cf. L. Hall [III-1995; p. 18]. Es difícil estimar la proporción de esas tierras que habían sido compradas y las que eran alquiladas. Según estimaciones, en 1921 alrededor de 75% de las tierras en explotación habían sido alquiladas (leases) y 25% habían sido compradas. Cf. Ma. del Carmen Collado [IV-1987; p. 67]. Otras estimaciones consideran que a principios de los años treinta, las compañías disponían de alrededor de diez millones de hectáreas, contando todo los tipos de concesiones.

3. Las consecuencias sobre la producción petrolera

La exploración y la extracción de petróleo comenzó en México desde fines de los años de 1860, pero el principio de la producción comercial en gran escala data de 1901, en la región de Ébano-Pánuco²⁸. Antes de esa fecha, desde los últimos años del siglo XIX, un mercado interno de productos petroleros había comenzado a desarrollarse paralelamente a la modernización de la economía (ferrocarriles, equipamiento industrial y agrícola, iluminación, introducción de innovaciones en el transporte y la industria, etc.). Ese mercado interno era abastecido básicamente por importaciones provenientes de Estados Unidos²⁹.

Progresivamente una industria petrolera se desarrolló en México con base en leyes favorables a los intereses extranjeros, de la cesión de campos petroleros conocidos y de vastos territorios por explorar, a compañías americanas e inglesas, reservándoles condiciones fiscales muy favorables³⁰. Así, la producción tuvo un auge importante que la condujo a principios de los años veinte a los primeros lugares de la producción y de las exportaciones mundiales.

En un lapso relativamente corto se hicieron visibles los resultados de esa política y sus efectos perduraron después de la etapa armada de la Revolución y de la Constitución de 1917, la cual cambiaría la concepción porfirista de los derechos de propiedad. En 1916, cuatrocientas compañías extranjeras poseían derechos sobre el petróleo mexicano, entre las cuales se encontraban 75% de origen estadounidense; y 97% de las inversiones totales en la industria petrolera eran de origen extranjero. En 1918, 73% del total de la producción era de origen estadounidense, 21% británica, 4% holandesa y 2% hispano-mexicana³¹. El desarrollo petrolero era completamente dependiente de los capitales, de los empresarios y de la tecnología provenientes del exterior. La reducida participación mexicana se explica por varios factores: la importancia de los fondos necesarios para el desarrollo de los campos petroleros, la desorganización de los capitalistas después de la revolución a causa de sus lazos con el antiguo régimen porfirista, el estado del sistema bancario, etc. Además, el

²⁸ Efectivamente, como señala José Domingo Lavín [III-1954: p.191], la explotación petrolera no se inició en México por la acción de los capitales extranjeros, ni esperó la llegada de los Doheny y Pearson, ni -podría agregarse- esperó tampoco el cambio en la legislación que se ha visto anteriormente. Sin embargo, sí se requirieron todos esos elementos para que se desarrollara en México una industria petrolera moderna. Es este desarrollo el que me interesa primordialmente.

²⁹ Las importaciones de petróleo bruto provenientes de los Estados Unidos continuaron después del inicio de la producción comercial de ese energético en México: se situaron en promedio alrededor de 670 000 barriles entre 1905 y 1909; *cf.* el artículo de J.C. Brown en el libro de J.C. Brown and A. Knight (Ed.) [IV-1992, p. 3]

³⁰ Desde el punto de vista fiscal, el petróleo estaba sometido solamente al «derecho de timbre», es decir 0.2% del valor de la producción. Las compañías podían importar libremente todas las máquinas y los bienes necesarios a la producción, así como exportar petróleo. Todo ello sin pagar prácticamente impuestos.

³¹ J.C. Brown [IV-1993; p.123].

apoyo del Estado les era indispensable para afrontar la competencia extranjera, pero el mismo Estado se encontraba en proceso de reconstrucción.

En un principio, la explotación petrolera fue asumida por empresarios individuales como los americanos Edward L. Doheny o el inglés Weetman Pearson³². Sólo más tarde la producción petrolera de México interesó a las compañías internacionales (la Shell llegó en 1912 y la Standard Oil en 1917), aunque terminarían por absorber a los pioneros. Después del primer auge petrolero que situó a México en el segundo lugar entre los productores del mundo, las dos compañías de los pioneros fueron cedidas, respectivamente, a la Royal Dutch/Shell y a la Standard Oil of New York. Hacia 1925, éstas últimas controlaban la mayor parte de la industria petrolera mexicana y fueron ellas, convertidas en poderosas multinacionales, las que se confrontaron con el gobierno mexicano en el momento de la nacionalización de 1938.

La Constitución de 1917 regresa a la nación mexicana los derechos de propiedad sobre los recursos del subsuelo, pero, como se verá más adelante, pasarán varios años antes de que la Constitución sea aplicada y de que la legislación porfirista sea realmente cuestionada. Además de las implicaciones políticas, diplomáticas y aun militares de un proceso en el cual estaban envueltos dos de los países más poderosos del mundo, hubo necesidad de constituir una capacidad técnica y administrativa para intentar reglamentar las actividades petroleras. El proceso comenzó con el decreto de 1918 y la ley de 1925 (véase la sección siguiente), pero las compañías se consideraban suficientemente fuertes como para pensar que podrían conservar los derechos de propiedad y las concesiones adquiridas bajo la administración de Porfirio Díaz. Esto explica por qué la producción continuó aumentando y dio lugar al primer gran auge petrolero que conoció México, a principios de los años veinte.

Se puede considerar que, hasta principios de los años 1920, a pesar de la Constitución de 1917, la producción petrolera en México se desarrolló bajo la concepción de los derechos de propiedad que había impuesto el régimen porfirista y según criterios fijados por las compañías petroleras y por sus Estados de origen. La evolución de la producción puede ser observada en la Gráfica I-1 en el anexo de este capítulo.

Sección 2. El cuestionamiento progresivo de los derechos de propiedad privada sobre los recursos del subsuelo y la orientación progresiva del petróleo hacia el desarrollo interno

Fue con base en principios y en una estrategia jurídica 'gradualista' como los gobiernos surgidos de la Revolución intentaron recuperar los recursos petrole-

³² Una compañía británica fundada por W. Pearson, más tarde Lord Cowdray, llegó a ser la más grande compañía petrolera en México: El Aguila Oil Co. que en 1910 controlaba el 58% de la producción petrolera del país. Esta compañía adquirió una importancia estratégica para el imperio británico en un período en el cual su flota de guerra pasaba del carbón al petróleo. La otra compañía importante era «La Huasteca», del americano E. L. Doheny.

ros. Esta recuperación requirió un poco más de dos décadas, entre la promulgación de la Constitución de 1917 y la Nacionalización de 1938, período durante el cual la producción petrolera pasó por una aceleración rápida de la producción y de las exportaciones (1914-1921) y declinó después progresivamente en el curso de los años de 1930. Mientras tanto, México se orientaba hacia un nuevo modelo de desarrollo en el cual el petróleo ocuparía un lugar estratégico al convertirse en un componente esencial del «desarrollo hacia adentro».

El conflicto alrededor del petróleo durante esas dos décadas tendrá consecuencias en la economía, en particular en lo que respecta al retiro de las inversiones extranjeras de la industria petrolera mexicana. El debate y el conflicto sobre la propiedad de los recursos petroleros, al mismo tiempo que tuvo consecuencias negativas sobre el desempeño de la industria petrolera y de la economía en su conjunto, tendría implicaciones institucionales para el desarrollo de México. El fracaso de un proceso puramente normativo y reglamentario abriría así la vía a la nacionalización y a la construcción del **MMOP**.

§ 1. *La Constitución de 1917 y la afirmación de los derechos de la nación sobre los recursos petroleros*

Al término de la fase armada de la Revolución Mexicana, fue elaborada una constitución, la cual introdujo innovaciones relativas a los derechos sociales, del papel del Estado en la economía y de la soberanía de la nación. El Artículo 27 restableció a la nación como la única poseedora de las riquezas del subsuelo, aboliendo de esa manera los derechos adquiridos por las compañías extranjeras durante el Porfiriato, tanto en lo que respecta a las minas como a los yacimientos de petróleo.

1. Una estrategia gradual y de doble naturaleza: afirmar los principios y utilizar el arma fiscal

El Artículo 27 dio lugar a contiendas ríspidas y a enfrentamientos múltiples entre los gobiernos surgidos de la Revolución con sus homólogos americanos e ingleses y las compañías extranjeras³³. Esos enfrentamientos fueron muchas veces más allá de los aspectos puramente diplomáticos: en varias ocasiones americanos y británicos enviaron flotas de guerra a Veracruz o a otros puertos de exportación de petróleo³⁴. El gobierno americano apoyó, además, la rebelión

³³ Sobre la cuestión del petróleo en las relaciones México-EUA, véanse los trabajos siguientes: L. Meyer [IV-1972]; F. Katz [III-1981], A. Gilly [III-1994]; A. Córdoba [III-1995] y J.C. Brown [IV-1993].

³⁴ He aquí un testimonio directo: «Pasé treinta y tres años y cuatro meses en el servicio activo dentro de la fuerza militar más móvil de nuestro país: el cuerpo de los marines. Ocupé todos los grados de oficial, de subteniente a general de división [...]. Contribuí así, en 1914, a hacer de México, y especialmente de Tampico, un lugar seguro para los intereses petroleros

de generales mexicanos, en particular la del General Pelaez apoyada financieramente por las compañías petroleras entre enero de 1915 y mayo de 1920³⁵. La historia agitada y conflictiva del petróleo en México está aún presente en nuestros días como lo muestran los episodios más recientes del debate petrolero. En un estudio reciente (1996), la IEA (Agencia Internacional de Energía) vio con claridad esta cuestión:

Históricamente el sector petrolero y el nacionalismo mexicano han estado ligados inextricablemente. El Artículo 27 de la Constitución Mexicana proporciona el marco legal para que el sector energético reserve ampliamente las actividades relacionadas con el petróleo y el gas al gobierno mexicano.³⁶

En 1910, la única participación de la industria petrolera a la economía mexicana provenía del impuesto del timbre («stamp tax»), es decir 0.2% del valor mercantil de la producción. A partir de esta situación, los gobiernos revolucionarios confrontaron a las compañías petroleras para reclamar una mayor carga fiscal. En 1911, el valor mercantil de la producción mexicana era de 2.5 millones de dólares, pero la industria petrolera pagaba únicamente 13 000 dólares de impuestos, es decir 0.52% del valor de la producción. Reclamar una mayor participación fiscal era importante, ya que se trataba de uno de los pocos sectores de la economía que continuaba funcionando normalmente y en el cual podían contar para financiar sus gastos. En 1912, las compañías petroleras, el embajador americano y el Departamento de Estado, protestaron contra la decisión del Presidente Madero de reclamar una nueva tasa de 20 céntimos/ton. En 1912, las compañías petroleras pagaron 240.000 dólares, es decir, 11.7% del valor total de la producción³⁷.

Fue sobre todo cuando el petróleo se convirtió en un elemento estratégico para los aliados y cuando los precios aumentaron considerablemente (lo habían hecho desde 1914), que las fuerzas revolucionarias intentaron modificar el estatuto legal de la industria petrolera³⁸. Para tal efecto el instrumento esencial sería la Constitución de 1917.

americanos, Smedley D. Butler, *War is a Racket: An Autobiography*, Round Table Press, New York, 1935 (Citado en *Le Monde Diplomatique*, noviembre 1995).

³⁵ Sobre esta rebelión, véase el Capítulo 4 de J.C. Brown [IV-1993; pp. 253-306]

³⁶ IEA (International Energy Agency) [1996].

³⁷ Esas cifras provienen de Lorenzo Meyer [1979].

³⁸ El lugar del petróleo en la dinámica de la Revolución Mexicana se manifestó muy pronto y de manera radical. Como prueba véase el decreto emitido por el general Cándido en 1914, en su calidad de gobernador constitucional del Estado de Veracruz. En ese decreto se consideraba que los terrenos petroleros habían sido vendidos o rentados en condiciones desastrosas para los propietarios y con enormes ganancias para los petroleros y, además, que el predominio del capital extranjero representaba un peligro, cuando debería buscarse que el progreso en la industria petrolera beneficiara a los mexicanos. Sobre esa base se decidió que todos los contratos petroleros fueran autorizados por el gobierno del estado para que

En forma paralela, un nuevo pensamiento respecto a la explotación del petróleo comenzó a elaborarse y a traducirse en nuevas políticas. El *Boletín del Petróleo* que publicaba el Departamento del Petróleo del Ministerio de la Industria promovió un nuevo enfoque de la explotación petrolera fundada sobre una mayor responsabilidad del Estado. Desde el primer número de esta publicación se podía leer que el petróleo debería ser considerado como una gran riqueza, pero de carácter agotable, razón por la cual el Estado debía cuidar de su conservación y de su mejor utilización³⁹. Ese petróleo debía, según las concepciones del mencionado *Boletín*, satisfacer en primer lugar al mercado interno y solamente de manera accesoria el mercado internacional; su papel era apoyar la industrialización del país y la construcción de una industria petrolera mexicana susceptible de promover un desarrollo tecnológico propio.

El pensamiento y los primeros trabajos que fueron elaborados debían desembocar veinte años más tarde en la nacionalización de 1938 y el lanzamiento de la construcción de una industria petrolera nacional. Sin embargo, estaba lejos aún el momento en el cual el Estado Mexicano podría pretender controlar la exploración y la producción, las exportaciones, los precios en el mercado interno, o recuperar la propiedad de los yacimientos. Para todo ello fue necesario esperar todavía un cuarto de siglo. Mientras tanto, se continuó ganando terreno en el frente fiscal.

2. Las dificultades de un proceso puramente normativo y reglamentario para hacer reconocer las disposiciones constitucionales

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, los gobiernos surgidos de la Revolución elaboraron una estrategia en dos direcciones: hacer reconocer los derechos y la soberanía de la nación a los inversionistas extranjeros e incrementar los ingresos fiscales. Sin embargo, como se verá, esos dos aspectos se encontraron ligados ineluctablemente: aceptar las medidas fiscales consistía de hecho para las compañías en un reconocimiento de las disposiciones constitucionales respecto a la propiedad de los recursos del subsuelo.

Para llevar a la práctica esa estrategia jurídica y fiscal, el gobierno se dotó de especialistas para recoger las informaciones estadísticas, vigilar la industria petrolera, proponer leyes para la regulación de esta última y elaborar métodos de imposición de las exportaciones. Fueron creadas así, a partir de 1915, la Comisión Técnica del Petróleo, La Oficina técnica del Petróleo y el Departamento del Petróleo, arriba mencionado. Esta construcción progresiva de una competencia técnica se manifestó inmediatamente en el campo fiscal. En 1917

fueran considerados legales, so pena de confiscación de las tierras concernidas en los contratos no autorizados. *Boletín del petróleo*, no. 1, 1916, cf. J.C. Brown [IV-1993; p. 215]

³⁹ *Boletín del petróleo*, no. 1, 1916; véase J.C. Brown [IV-1993; p. 220].

el presidente Carranza decretó un nuevo impuesto *ad valorem* de 10% sobre todas las exportaciones de petróleo. Las compañías, que hasta entonces debían pagar solamente el derecho del timbre, se opusieron a este nuevo impuesto arguyendo que los contratos que habían firmado anteriormente las eximían de todo impuesto de importación o de exportación.

El 19 de febrero de 1918, un decreto importante en materia petrolera creó una '*royalty*' de 5% sobre la producción total. Este decreto comenzó de hecho la confrontación entre el gobierno mexicano y las compañías petroleras⁴⁰, ya que éstas en adelante deberían obtener una concesión para poder continuar explotando los yacimientos adquiridos en la época de Porfirio Díaz. Para el gobierno americano se trataba claramente de una tentativa para que las compañías entregaran los títulos de propiedad adquiridos antes de 1917 a cambio de concesiones gubernamentales. Un nuevo registro de las propiedades petroleras fue exigido para poder explotar el subsuelo, sin el cual podrían ser "denunciadas" por terceros. La respuesta de las compañías y del gobierno americano fue inmediata: considerando que ese decreto constituía un primer paso hacia la nacionalización, rechazaron la nueva legislación y acusaron al gobierno mexicano de pretender confiscar los derechos adquiridos sobre el suelo y el subsuelo.

Detrás de las cuestiones fiscales, aparecía con claridad el problema central: "*Las compañías petroleras se sentían concernidas principalmente por la validez de sus derechos pre-constitucionales de propiedad privada y sólo secundariamente por las exacciones fiscales*"⁴¹. Para los petroleros el hecho de rechazar el pago de las *royalties* tenía un sentido preciso: no aceptar reconocer el principio de los derechos de propiedad de la nación mexicana sobre los yacimientos. Esto era muy claro:

⁴⁰ En esos años, los enfrentamientos con las compañías americanas y anglo-holandesas e inclusive con los gobiernos respectivos se desarrollaron teniendo como tela de fondo la primera guerra mundial en la que Estados Unidos terminaría por participar. Por una parte, México ocupó un papel importante en los planes alemanes para provocar una guerra México-Estados Unidos que hubiera dificultado una intervención de este último país en Europa; por otra parte, en diversos momentos se mantuvo viva la posibilidad de una invasión norteamericana a México con el fin de controlar directamente la producción de petróleo, indispensable para el esfuerzo militar. Una intervención de este tipo hubiera probablemente provocado la destrucción de los campos petroleros de México, poniendo en peligro el abastecimiento de la flota británica. Los gobiernos mexicanos, en particular el del presidente Carranza, tuvieron presentes todos esos elementos en su búsqueda de espacios de negociación y de márgenes de maniobra. Sobre ésta y otras cuestiones similares que no es posible profundizar aquí, véase: Friedrich Katz [III-1981], en particular los capítulos 9 y 10.

⁴¹ «The oil companies were concerned principally about the validity of their preconstitutional private property rights and only secondarily about fiscal exactions», J.C. Brown [IV-1993; p. 236.]. Las cursivas resaltadas son mías.

Ya bajo el gobierno del presidente Carranza: «Las empresas petroleras se negaban a pagar al gobierno rentas y regalías por sus tierras. Las rentas y regalías, distintas de los impuestos, habitualmente se pagan al dueño de la propiedad, mientras que los impuestos se pagan al gobierno. Las compañías temían que si pagaban esas rentas y regalías, el gobierno afirmaría más tarde que había habido una aceptación de la propiedad nacional del subsuelo.»⁴²

Por su parte, el gobierno mexicano estaba obligado a reactivar rápidamente la actividad económica. Era indispensable llegar a un acuerdo con las compañías en el plano fiscal, dejando para mejores ocasiones la aplicación de los principios constitucionales sobre la propiedad de los yacimientos.

En 1925 se desarrolló un escenario idéntico. El presidente Calles promulgó una ley que reglamentaba «la parte relativa» al petróleo del Artículo 27 de la Constitución. Las compañías extranjeras rechazaron someterse a esa reglamentación; objetaron que la ley era retroactiva, que las concesiones obtenidas en la época de Porfirio Díaz eran a perpetuidad (mientras que la ley de 1925 consideraba que sólo habían sido otorgadas por cincuenta años), y que, además, el legislador no reconocía sus derechos sobre los terrenos comprados antes de 1917. El gobierno americano apoyó a las compañías extranjeras y durante los siguientes dos años se temió una intervención de ese país. En 1927 el gobierno de Estados Unidos y el congreso optaron por una política de apaciguamiento hacia México. Fue nombrado un nuevo embajador (Dwight Morrow) y se llegó a un acuerdo con el gobierno mexicano. El gobierno americano, en desacuerdo con las compañías petroleras, admitió que sus títulos de propiedad no les otorgaban la propiedad del subsuelo.

La Ley del Petróleo, emanada de la reforma de 1928, daba seguridades a las compañías petroleras en cuanto a sus actividades en México, pero pretendía también hacerles respetar la Constitución obligándolas a intercambiar sus antiguos títulos de propiedad contra «concesiones confirmatorias». Para ello, sólo deberían demostrar que estaban realmente en propiedad de los terrenos en cuestión y que en ellos habían realizado inversiones encaminadas a producir petróleo. A esto último se llamó un “acto positivo” y se le dio una definición amplia, desde perforaciones hasta haber comprado la tierra con la intención declarada de llevar a cabo esa producción. La nueva ley no molestaba en nada los intereses de las compañías, tal como lo comprendió el embajador Morrow. Este embajador, como más tarde el embajador Daniels en el momento de la nacionalización, comprendió que los intereses de su país no debían necesariamente confundirse con los intereses de los petroleros. Sus análisis y su acción se situaban en una visión diferente a la de éstos, incluso sobre las

⁴² Cf. Gordon Wendell C., *The expropriation of foreign-owned property in Mexico*, American Council of Public affairs, Washington, D.C., 1941, p. 74. La cita proviene de Adolfo Gilly [III-1994; p.181] y fue traducida por este autor.

cuestiones concernientes a la misma industria petrolera⁴³. Probablemente las compañías extranjeras hubieran podido quedarse en México, de haber seguido la vía que les indicaba el embajador Morrow:

Para Morrow, aparte de tratarse de un acto soberano de un Estado, como lo es el de dictar sus propias leyes, no había ningún problema en el nuevo orden jurídico por el que los petroleros debieran reclamar. *Lo que les debía interesar era el petróleo, la producción, no la propiedad de las tierras en las que se escondía ese estratégico recurso natural.*⁴⁴

Esa actitud, clarividente y bien informada sobre los aspectos centrales del negocio petrolero, no era compartida por todos los responsables en el gobierno estadounidense. La posición más común era considerar que la Constitución de 1917 al regresar a la nación el *dominium* sobre la tierra y sobre las riquezas del subsuelo negaba los derechos de propiedad que las compañías extranjeras habían adquirido antes de la Revolución y que se trataba de una legislación que abría la vía a una confiscación pura y simple.

§ 2. *Expansión y declive de la industria petrolera. Los impactos sobre la economía interna*

La producción petrolera de México experimentó una expansión rápida, al mismo tiempo que era mantenida separada de las evoluciones internas por las compañías extranjeras. En ese sentido se puede hablar de enclave. Pero progresivamente, y por diferentes caminos, se insertó en los circuitos económicos locales, paralelamente a su declive y a su reorientación hacia el desarrollo de la economía.

1. Expansión de la industria petrolera: extraversión pero efectos fiscales y sobre el empleo

Con el desarrollo en gran escala de la producción petrolera en México, a partir sobre todo de 1911, acontecimientos internos (la Revolución Mexicana y su impacto sobre la actividad económica) y externos (la Primera Guerra Mundial que aumentó considerablemente la demanda de petróleo) provocaron que la industria petrolera se orientara básicamente hacia el exterior. En 1910, año del estallido de la Revolución, México producía 3.6 millones de barriles por año. El año siguiente, 1911, la producción dio un salto alcanzando la cifra de 12.6 millones de barriles. Tal crecimiento en un año muy agitado (enfrentamientos armados, caída de Díaz, inicio del primer gobierno surgido de la Revolución,

⁴³ Sobre la actitud de esos embajadores de los Estados Unidos en los conflictos que opusieron a las compañías petroleras y al Estado Mexicano, en sus períodos respectivos, véase: Arnaldo Córdoba [III-1995; p. 201] y Adolfo Gilly [III-1994].

⁴⁴ Arnaldo Córdoba [III-1995; p.166-167]. Las cursivas resaltadas son más.

etc.), muestra bien las características de una industria que por su organización, sus tecnologías, sus fuentes de financiamiento, su acceso a los mercados internacionales, se mantenía separada del resto de la economía mexicana.

En efecto, más allá del año 1911, durante todo el período de enfrentamientos armados de la Revolución Mexicana (1910-1919), mientras que la economía interna estaba completamente desorganizada y que la producción agrícola se desplomaba, la industria petrolera en manos de las compañías británicas y estadounidenses, surge como una industria moderna y aumenta considerablemente su producción. Salvo algunos problemas menores, los activos petroleros no sufrieron y la refinación y la exportación continuaron en forma prácticamente ininterrumpida⁴⁵. Por lo demás, los factores del rápido crecimiento de ese sector tenían poco que ver con la situación interna y con los problemas de la economía. En 1919 México producía 16% de la producción mundial de petróleo, ya que la explotación había crecido a un ritmo muy elevado los años precedentes, tal como se puede apreciar en el Cuadro 1:

Cuadro 1
La producción de petróleo en el mundo 1914-1919
Millones de barriles

<i>Año</i>	<i>1914</i>	<i>1919</i>
Producción mundial	407.5	55.9
Estados-Unidos	265.8	378.4
México	26.2	87.1
Rusia	67.0	31.7
Indias Holandesas Occidentales (Indonesia)	11.4	15.5
Persia	2.9	10.1
Otros	19.2	12.6

Fuente: J.C. Brown [IV-1993; p. 125-126]

La producción más elevada fue alcanzada en 1921 y representó más de 7% del producto nacional bruto del país. En este año, la producción de petróleo se elevó en México a 193 millones de barriles, convirtiéndose así en el se-

⁴⁵ Cf. J.C. Brown [IV-1993; p.199]. Tal apreciación parece ser cierta también para la industria manufacturera en general. En esa dirección, S. H. Harber [III-1989] afirma: "La mayor parte de la planta manufacturera de México emergió intacta de la lucha; no fue destruida" (p. 124); "Más que un blanco para la demolición, las plantas manufactureras de México fueron consideradas como activos estratégicos podrían ser usados para generar ingresos para los ejércitos que los controlaban" (p. 132). A conclusiones similares han llegado historiadores como J. Womack y estudios más recientes de J. Sterret y J. Davis, así como los de Aída Lerman. Sobre éstos últimos, véase el trabajo de E. Rajchenberg S. «La industria durante la revolución mexicana» en el libro coordinado por Ma. Eugenia Romero Sotelo [III-1997].

gundo país productor y en el primer país exportador del mundo. La demanda mundial para esta fuente de energía aumentó rápidamente, en particular en Estados Unidos. Utilizado primero para la iluminación, varios otros usos se desarrollaron a gran velocidad: en los ferrocarriles, automóviles, transportes marítimos, variados usos industriales y domésticos y asfalto. Es preciso recordar que el primer cuarto del siglo XX estuvo marcado por el auge de tecnologías ligadas a la industria petrolera y al automóvil; a ello se agrega la fuerte demanda de los aliados durante la Primera Guerra Mundial. La demanda de petróleo de Estados Unidos aumentó de 90% entre 1911 y 1918 y el número de vehículos de motor pasó de 1.8 millones en 1914 a 9.2 millones en 1920. En este último año, Estados Unidos producía 64.5% de la producción mundial de petróleo, pero consumían 77% de esa misma producción⁴⁶.

Las implicaciones de esa situación sobre el petróleo mexicano eran muy claras. Las importaciones de Estados Unidos eran de alrededor de 100 millones de toneladas y la mayor parte venía de México, lo cual representaba 20% de su consumo. En 1920, México producía 23.78% del petróleo del mundo y 78.08% de esa cifra se dirigía a Estados Unidos⁴⁷. El resto de las exportaciones de México se dirigía hacia la Gran Bretaña y a países de América Latina. Solamente 7.7% de la producción en México, la mayor parte consumida por los ferrocarriles y algunas ramas como la industria azucarera.

Cuando México experimentó ese período de expansión de la producción y de las exportaciones, los lazos más importantes con la economía nacional eran el impuesto y el empleo. Es importante no subestimar esos dos factores, ya que mediante la utilización de ambos los gobiernos mexicanos sucesivos redujeron progresivamente las ventajas excesivas de las compañías extranjeras y recuperaron finalmente el recurso. Esto fue posible sobre todo a partir de 1914, cuando los precios del petróleo aumentaron y que se produjo en México el primer auge petrolero, lo que dio al gobierno márgenes de maniobra para comenzar a imponer nuevas reglas a las compañías petroleras que retiraban beneficios sustanciales del petróleo mexicano⁴⁸.

1.1. El papel del impuesto

A pesar de las protestas de las compañías extranjeras, en realidad hasta 1920 los impuestos recogidos por el gobierno fueron extremadamente bajos. Este

⁴⁶ Sobre esos datos, véase a L. Hall [IV-1995; p. 13] con base en varias fuentes citadas por esa autora.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ "La firma británica El Aguila pagó dividendos de 16% en 1915-1916 [...]. En los años 1920-1921 pagó entre 45% y 60% sobre sus stocks. Las compañías pertenecientes a Doheny pagaron 20.5 por ciento en 1920 -menos que la firma británica- pero todavía una anualidad sustancial sobre la inversión", L. Hall [IV-1995; p. 15]

último año fueron estimados en 8.9% del valor total del petróleo exportado⁴⁹. A partir de entonces, los impuestos sobre el petróleo aumentaron hasta llegar en 1922 a una suma cercana a los 45.5 millones de dólares, cifra equivalente a 33.6% de los ingresos del gobierno federal.

El Cuadro 2 da cuenta del aumento de los ingresos fiscales durante esos años:

Cuadro 2
Ingresos fiscales* Provenientes de la Industria Petrolera
1913-1920

<i>Año</i>	<i>Producción (barriles)</i>	<i>Impuesto a la producción (pesos)</i>	<i>Impuesto (US cents/brl)</i>
1913	25 696 000	767 043	
1914	26 235 000	1 232 931	2.9
1915	32 911 000	1 942 687	3.8
1916	40 546 000	3 088 368	6.8
1917	55 293 000	7 074 968	6.8
1918	63 825 000	11 480 964	9.4
1919	87 073 000	16 690 622	9.9
1920	157 069 000	45 479 168	16.3

* «Mexican Federal Production Tax Revenues».

Fuente: J.C. Brown, [IV-1993; p.237].

Entre 1921 y 1924 la parte de los impuestos petroleros en los ingresos gubernamentales se situaría entre 21% y 34%. Esta situación no duraría a causa del desplome de los precios y de la producción: los precios internacionales del crudo de principios de los años veinte se redujeron 45% hasta llegar a 1.17 dólares en 1928⁵⁰; el precio promedio en Estados Unidos, a la salida del pozo, pasó de 3.07 dólares en 1920 a 0.87 en 1932.

1.2. El papel del empleo

Además de los impuestos, la industria petrolera en México estaba relacionada con la economía nacional a través del empleo. En 1921, en el momento del gran auge, las compañías extranjeras empleaban a 50 000 obreros, es decir, 1.5% de la fuerza de trabajo de México. Lorenzo Meyer ha planteado la hipótesis siguiente⁵¹: si se estima en 4 pesos diarios el promedio de los salarios pagados a los obreros en 1922, las compañías derramaron la suma de 36.5

⁴⁹ L. Hall [IV-1995; p.15]. El 24 de mayo de 1921 el gobierno mexicano decretó un impuesto *ad valorem* a la producción de 10%, tomando en cuenta el precio en los Estados Unidos, y el 7 de junio ese mismo año un impuesto a la exportación.

⁵⁰ Cf. Jonathan C. Brown [IV-1997 ; p.320]

⁵¹ Lorenzo Meyer [IV-1979].

millones de dólares en ese año, bajo la forma de salarios, es decir, 12.4% del valor de la producción. En ese mismo año de 1922, cuando la producción petrolera alcanzó su punto más elevado, si se toman en cuenta salarios e impuestos, los pagos de las compañías extranjeras representaban una suma equivalente a 37% del valor comercial de la producción petrolera y correspondían al 7% del PIB de México. A partir de ese año, con la caída de los precios y de la producción, el empleo descendería regularmente hasta situarse en unos 15 000 obreros a principios de los años treinta.

2. Declinación de la producción e inserción progresiva en la economía interna

Después de 1922, la producción petrolera de México comienza a declinar a causa de varios factores: los viejos yacimientos se encuentran agotados y evidencian los efectos de la sobreexplotación; no se descubren nuevos yacimientos; las inversiones petroleras caen de manera dramática y las reservas se encuentran en vías de un rápido agotamiento⁵². Las compañías se interesan en otros países, como Venezuela y a otros lugares más seguros que México⁵³. Venezuela adopta en 1922 una ley favorable a los intereses de las compañías y, en consecuencia, las inversiones de Estados Unidos y la producción petrolera de ese país aumentan a un ritmo muy rápido.

Si bien es cierto que diferentes factores se encuentran en el origen de la caída de la producción petrolera mexicana a partir de 1922, la instauración de un nuevo marco legislativo y los conflictos Estados-compañías alrededor de los derechos de propiedad sobre los recursos petroleros ocupó un papel capital. Ya en los primeros meses de 1917, cuando empezó a conocerse el contenido del Artículo 27, una compañía tan importante como El Aguila (británica):

⁵² Ralph Arnold, Presidente de la Sección Petróleo y Gas del American Institute of Mining and Metallurgical Engineers afirmó en una comunicación inaugural, el 16 de febrero de 1921: "El punto importante que es preciso recordar, en contraste directo con las condiciones en los campos petroleros de los Estados Unidos, es que **las reservas probadas de petróleo de México se encuentran absolutamente a la merced de sus explotadores y pueden encontrarse agotadas en unos meses**; o en el mejor de los casos en uno o dos años a la tasa de desarrollo propuesta", citado en L. Hall [IV-1995; nota 76, p. 186]. Las cursivas resaltadas son mías.

⁵³ "El debate sobre la propiedad de los minerales de la nación y la riqueza petrolera - a saber si los recursos eran parte del patrimonio nacional, como lo proclamaba la Constitución de 1917, o si pertenecían a las grandes compañías extranjeras que detentaban el título sobre la superficie [...] **tenía mucho qué ver con el cambio de las operaciones de las compañías petroleras hacia otros países fuera de México**. [...] El resultado final fue que la producción mexicana de petróleo cayó dramáticamente durante los años veinte [...] En 1932 México produjo sólo 33 millones de barriles de petróleo; un mero 18% del monto producido en 1922", S.H. Haber; [III-1989, p.152]. Las cursivas resaltadas son mías.

...decidió posponer todos los planes de expansión [...] resolvió no rentar más terrenos y no emprender ningún trabajo nuevo. Los gastos de capital deberían ser recortados y los administradores deberían continuar solamente los proyectos de construcción en curso.⁵⁴

Cuando las compañías comprendieron que el gobierno mexicano aplicaría tarde o temprano los principios de la Constitución, su única preocupación fue extraer y exportar el máximo de petróleo para recuperar lo más pronto posible sus inversiones y financiar sus futuras operaciones. Así procederían, ignorando medidas de conservación y de protección de pozos y campos.

México conservará hasta 1928 su lugar como segundo productor mundial; pero en 1929, Venezuela se convirtió en el tercer productor y México cayó al séptimo lugar. A principios de los años treinta, la producción petrolera de México se encontraba en los niveles anteriores a la primera guerra mundial, al pasar de 193 millones de barriles en 1921 a 33 millones en 1932. Esa evolución tuvo, naturalmente, consecuencias sobre el lugar del petróleo en la economía y en las finanzas públicas. Entre 1921 y 1932, la contribución del petróleo en el PNB pasó de 7% a 2% y su contribución a los ingresos del gobierno de 22% a 11%⁵⁵. Otros indicadores comenzaban a mostrar un nuevo lugar del petróleo en la economía. Las exportaciones, por ejemplo, pasaron de alrededor de 90% de la producción total de petróleo a 62% entre 1921 y 1932. El petróleo ya no podría ser considerado sólo como una fuente de divisas o de impuestos: en adelante comenzaría a afirmarse como la principal fuente de energía de una economía que buscaba nuevas vías para su modernización.

En 1932, en plena depresión mundial, la Anglo-Dutch Mexican Eagle Co. descubrió y desarrolló el campo de Poza Rica en el estado de Veracruz, lo que permitió reactivar y aumentar ligeramente la producción. Pero ahora México se había convertido en un país productor de petróleo que también debía importarlo. Justo antes de la expropiación México producía 47 millones de barriles anualmente, lo que representaba la cuarta parte de la producción de 1921 (la evolución de la producción entre 1921 y 1938 puede ser observada en la Gráfica I-1).

Al término del período dominado por las compañías extranjeras, los impuestos y los salarios tomaron un lugar más importante en el valor comercial de la producción (más de 50%). Pero en esa época la producción sólo representaba la quinta parte de la de 1921, y su valor mercantil sólo representaba alrededor del 2% del PNB. Paradójicamente, en un momento en que el presidente Cárdenas (1934-1940) estimaba que el petróleo debía desempeñar un papel clave en el desarrollo, el país ya no disponía de los mismos ingresos fiscales provenientes de ese importante sector. A cambio de ello, una parte creciente se dirigía ya al mercado interno, una situación que prefiguraba otro enfoque sobre el papel del petróleo. En 1937, la producción del petróleo crudo alcanzó 47 millones de barriles y las exportaciones de crudo y de produc-

⁵⁴ J.C. Brown [IV-1993; p. 228].

⁵⁵ Cf. El artículo de Alan Knight en J.C. Brown y A. Knight (Ed.) [IV-1992; p.90].

tos derivados fue de alrededor de 25 millones de barriles, es decir, 53.2% de la producción total: el resto se consumía ya internamente⁵⁶.

§ 3. El entorno macroeconómico de la reorientación del petróleo hacia el desarrollo interno

Hacia el fin de los años veinte y durante los años treinta se dio en México una declinación de la producción petrolera y el paso de una producción extravertida a una producción orientada hacia el interior. Por su parte, la economía atravesó durante ese período por profundas transformaciones. Estas últimas se suceden en el curso de una depresión que pone en evidencia las fragilidades de una economía que no ha encontrado aún un funcionamiento estable.

1. «La crisis del 29» en México

Entre 1926 y 1932, período en el cual comienza la disminución de la producción petrolera, México atravesó antes que otros países latinoamericanos, y de manera más profunda, por una grave depresión económica. La producción y el consumo cayeron de manera drástica, así como las inversiones y el empleo. En el punto más bajo, en 1932, el PIB había disminuido de 19% en relación a 1929⁵⁷, siendo el sector industrial profundamente afectado. El valor agregado real de este sector disminuyó 10.5% en promedio anual entre 1929 y 1932⁵⁸.

Cuadro 3
Evolución del Producto Global en México (1926-1939)
Índices del PIB

1926	1927	1928	1929	1930	1931	1932	1933	1934	1935	1939
104.0	101.6	103.4	100.0	93.2	96.6	81.0	89.7	95.6	100.5	123.0

Fuente: CEPAL, Series históricas del crecimiento de América Latina, Cuaderno Estadístico 3, Santiago, 1978. Citado en Díaz Fuentes D. (III-1994; p.54)

Esta depresión de la actividad económica reflejaba la coyuntura económica internacional, pero correspondían también a factores internos que no eran extraños al petróleo:

⁵⁶ Algunas fuentes evalúan en 70% la parte que correspondía en 1937 a los consumidores nacionales dentro de la producción petrolera total de México. Cf. J.C. Brown [IV-1997; p. 325] con base en diversas fuentes.

⁵⁷ Según el INEGI (Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática), en 1930 el PIB cayó en 6.3% y en 14% en 1932. Será necesario esperar más de 60 años para observar tasas parecidas: en 1995 el PIB disminuyó en una tasa cercana al 7%, después de la grave crisis monetaria de fines de 1994.

⁵⁸ Cf. Enrique Cárdenas [IV-1994; p.129]

- La caída de las inversiones a causa, de manera particular, de las incertidumbres creadas por el debate alrededor de la propiedad de los recursos del subsuelo⁵⁹ y por el papel creciente de los sindicatos;
- La contracción del sector externo, debida a la caída de los precios y del comportamiento de las compañías petroleras que preparan su salida del país reduciendo sus actividades y sus inversiones. La caída de los índices de producción y de exportación de petróleo y de productos mineros se resiente sensiblemente, puesto que esos dos productos representaban alrededor del 70% de las exportaciones mexicanas. Volúmenes, precios y términos de intercambio se combinaron para que las exportaciones mexicanas pasaran de 334 millones de dólares en 1926 a 97 millones en 1932⁶⁰.
- La caída de la demanda global, tomando en cuenta la importancia de los ingresos fiscales ligados a las exportaciones de petróleo y de productos mineros. Mientras en 1922 un tercio de los ingresos del gobierno provenía de la producción y de la exportación de petróleo, en 1927 esa proporción había caído a 12%. En cuanto a los impuestos sobre la producción de materias primas, que representaban 17.7% de los ingresos del gobierno en 1925, cayeron a 7% en 1929⁶¹.

2. La salida de la crisis y la reorientación de la economía debido al impulso de nuevos actores y de nuevas políticas públicas

Desde el principio de los años treinta, las políticas públicas de México se orientaron hacia el crecimiento y hacia una economía más diversificada, en la cual la industria sustituyera importaciones y desempeñara un papel motor. En el Capítulo III se retomará el análisis del modo de desarrollo en cuyo seno la industria petrolera nacionalizada encontrará un lugar particular. Lo que interesa, por el momento, es avanzar cierto número de elementos que prepararon y condujeron al nuevo lugar que tomará el petróleo en una economía que se diversifica y se industrializa.

Diferentes factores actuaron para que la recuperación de la economía mexicana se llevara a cabo más rápidamente que en otros países de América Latina y para que esa recuperación se tradujera en rupturas en las modalidades del desarrollo. La contracción del sector externo pudo ser superada gracias a la subida de los precios, en particular los del petróleo y de la plata, y también gracias a una mayor diversificación de las exportaciones: México exportaba

⁵⁹ "Los inversionistas extranjeros se volvieron prudentes acerca de los cambios en las leyes sobre la propiedad de los derechos del subsuelo de la nación. [...] el debate sobre los derechos del subsuelo retrasó seriamente el ritmo del crecimiento económico", S. H. Haber, p. 150-151.

⁶⁰ Nafinsa, *La Economía Mexicana en Cifras*, México, 1981.

⁶¹ S. H. Haber [III-1989; p. p. 155]

petróleo, pero también frutas, cereales, café, materias primas industriales, metales preciosos (plata, sobre todo). A partir de esa recuperación el gobierno incrementará sus recursos, pero además los gastará de otra manera mediante un cambio radical en las políticas públicas, las cuales se orientarán a promover activamente el desarrollo⁶².

En ese marco la inversión privada se ve animada a encontrar nuevas orientaciones, en particular hacia la industria manufacturera. Este sector crecerá a una tasa media anual superior a 6% entre 1932 y 1940, una tasa superior a la del conjunto de la economía. A partir de esos años, México experimentará, así, una segunda ola de industrialización que modificará en forma duradera la estructura de la economía⁶³, pero que, sin embargo, no será suficiente para modificar radicalmente el tipo de industrialización que el país había conocido durante el Porfiriato⁶⁴. Ello tendrá consecuencias sobre el tipo de relaciones industriales, tecnológicas y aun energéticas que se establecerán en la economía a partir de esa segunda ola de industrialización.

Los años de la presidencia de Lázaro Cárdenas, un período de transformaciones bastante radicales, son años de crecimiento. Entre 1936 y 1939, por ejemplo, el PIB crece a una tasa promedio anual de 8.3%. No solamente la producción: también la productividad y las ganancias aumentan. Las inversiones son reactivadas y se concretan en nuevas empresas, en la creación y la reorganización de estructuras productivas del país, bajo el impulso de industria-

⁶² Sobre todo a partir de 1934, año en el cual comienza la presidencia del general Cárdenas, el gobierno mexicano abandona las políticas ortodoxas, monetarias y fiscales: aparecen los déficits y la asignación del gobierno federal cambia de orientación para dirigirse hacia las infraestructuras y los programas sociales. Esos gastos pasan del 36 % del presupuesto federal en 1933 a 60 % en 1936». Sobre ese tema: J. W. Wilkie [III-1970]. Enrique Cárdenas [IV-1994], en su análisis de la política económica en el período cardenista, resalta el hecho de que, a pesar del aumento de la inversión pública, en todo ese período se mantuvieron finanzas públicas sanas y exitosas desde el punto de vista de la política anticíclica.

⁶³ Sobre el proceso de industrialización en los años treinta, las profundas transformaciones que introdujo en la estructura económica y el papel que en ese proceso tuvo la política económica, véase Enrique Cárdenas [III-1994].

⁶⁴ "...la revolución no trajo un nuevo ascenso en el comportamiento empresarial, que diera lugar a una nueva y más eficiente base industrial [...] De manera similar, la Revolución no rompió el control de los monopolios y oligopolios sobre la manufactura mexicana; la organización básica de la industria no cambió. Dicho de manera breve, si la industria mexicana se caracterizaba durante el porfiriato por monopolios y oligopolios poderosos y verticalmente integrados que descansaban en la protección gubernamental para compensar sus ineficiencias estructurales, esas características fueron aun más evidentes en los años que siguieron a la Revolución. Esto es, la Revolución, en cierta medida, en lugar de deshacer la estructura industrial del Porfiriato, la reforzó", Stephen H. Haber, [III-1989; p. 124]. Una de las principales implicaciones del artículo de Enrique Cárdenas [III-1994], citado anteriormente, se refiere también a que en una perspectiva de largo plazo es necesario vincular las modalidades del crecimiento industrial del porfiriato al que tuvo lugar después de la Revolución.

les que podían contar en adelante con un horizonte estable para el desarrollo de sus negocios.

Durante esos años de crecimiento, dos actores estuvieron cada vez más presentes, los cuales llegaron a cuestionar el control total que las compañías petroleras habían conservado desde el principio de la industria petrolera: los trabajadores petroleros organizados y el Estado. Los primeros, al buscar obtener mejores condiciones de trabajo y de salario y una mayor participación en el funcionamiento de la industria, lograron organizarse en 1936 en un sindicato nacional (STPRM -Sindicato de los Trabajadores Petroleros Revolucionarios de la República Mexicana- que representaba a 18 000 trabajadores). El segundo actor, el Estado, se dedica a incrementar la participación fiscal del sector petrolero y a hacer valer la soberanía de la nación sobre sus recursos naturales, así como su propio papel en la valorización de esos recursos.

Se trata, de hecho, de un nuevo Estado que refleja alianzas y compromisos nuevos, en particular con los trabajadores organizados que comenzaban a desempeñar un papel nuevo en la sociedad y en relación con el mismo Estado. La Constitución de 1917 permitió a ese Estado cuestionar los derechos de propiedad de los terratenientes y de las compañías petroleras. Pero la Constitución de 1917 no cuestionaba de ninguna manera el derecho del capital a participar en la actividad económica. ¿Por qué, entonces, el Estado, no contento de expropiar los bienes de las compañías petroleras, debía él mismo asumir todas las tareas de la industria petrolera, «del pozo a la bomba»?

En el próximo capítulo se examinará cómo esa organización particular de la industria corresponde a una construcción política, que no escapa a las características autoritarias y corporatistas del Estado mexicano que salió reforzado de la nacionalización petrolera. En efecto, el sistema político mexicano, emanado de la Revolución Mexicana y constituido definitivamente bajo Lázaro Cárdenas, es autoritario y anti-democrático. Pero ha encontrado y definido instituciones y mecanismos formales e informales para llegar a consensos sobre los diferentes de la política interna y externa del país. Sobre esta base la economía aseguraría un crecimiento de más de 6% anual en promedio en las tres décadas posteriores a la nacionalización del petróleo.

Conclusión

Después de la promulgación de la Constitución de 1917, los gobiernos buscaron afirmar la soberanía, definiendo y haciendo respetar nuevas reglas del juego para la industria petrolera, una industria estratégica para el desarrollo.

En el marco legal en el cual nació la industria petrolera, las compañías extranjeras estaban acostumbradas a adquirir tierras o a alquilarlas en condiciones ventajosas, a considerar como su propiedad las reservas encontradas, a decidir los niveles de producción y de exportación de manera autónoma, a ser

objeto de bajas tasas de imposición fiscal. Cuando se trató de hacer funcionar la industria petrolera, según procedimientos que tomaran en cuenta la soberanía y los intereses del país, las compañías no supieron comprender ni esos intereses ni los suyos propios considerados en una perspectiva de largo plazo. La actitud de las compañías contribuiría al fracaso de un proceso puramente normativo y reglamentario⁶⁵: desembocaría en la nacionalización y en la construcción del "Modelo Mexicano de Organización Petrolera".

En el modo de desarrollo general de la economía que se instauraba, la industria petrolera no podía ya funcionar como antes. Además, México estaba comprometido en un proceso de reinstitucionalización, de emergencia de nuevos actores, de diversificación de la economía y de reorientación de las políticas públicas.

Varias cuestiones permanecen abiertas sobre las posibilidades reales que tuvieron el Estado mexicano y las compañías petroleras internacionales, entre los años de 1920 y 1930, para ponerse de acuerdo sobre otra forma de organización y funcionamiento de la industria petrolera más cercana de lo que se considera ahora un marco moderno para el desarrollo de la industria petrolera. Ese marco, como se verá en el próximo capítulo, se encontraba de hecho en el espíritu y en la letra de la Constitución de 1917: si las compañías hubieran estado realmente interesadas en explorar y a explotar el petróleo, con garantías para realizar esas operaciones con ganancias, esa constitución disponía de un sistema que combinaba la propiedad pública, en el sentido de «libre propiedad

⁶⁵ En el Mensaje que dirigió a la nación el 18 de marzo de 1938, el presidente L. Cárdenas constató ese fracaso debido a la actitud de las compañías "pues juzgan que su poder económico y su orgullo les escudan contra la dignidad y la soberanía de una nación que les ha entregado con largueza sus cuantiosos recursos naturales **y que no puede obtener mediante medidas legales la satisfacción de las más rudimentarias obligaciones**". Las cursivas resaltadas son mías.

del estado», y las concesiones⁶⁶. Sin embargo, las compañías no aceptaron reconocer una cuestión central: la soberanía del Estado mexicano. Sesenta años después de la nacionalización México permanece como uno de los pocos países a los que las compañías internacionales no han regresado para explorar y explotar petróleo.

⁶⁶ La discusión de esta cuestión se proseguirá en el capítulo siguiente. La «libre propiedad del Estado» sobre los recursos naturales busca ponerlos a la disposición de aquellos que están interesados en explotarlos. En ese sentido, esa forma de propiedad es plenamente compatible con un desarrollo de tipo capitalista (sobre esta cuestión, en relación con el caso de México, véase: Ma. del Carmen Collado H. [IV-1987]). La instauración de la propiedad privada de los recursos del subsuelo y su defensa a ultranza, una vez restablecidos los derechos de la nación por la Constitución de 1917 reflejaba, en el caso de México, los intereses de los terratenientes a los cuales se habían adherido las compañías petroleras. Pero habiendo estallado la Revolución Mexicana en contra de esos intereses, no podían sobrevivir a través de las compañías petroleras. La demostración llegaría con la nacionalización.

ANEXO DEL CAPÍTULO I

Los CUADROS, GRÁFICAS y FIGURAS tienen una numeración propia, relacionada con cada uno de los anexos. La distinción entre GRÁFICAS y FIGURAS consiste en que las primeras han sido construidas con base en la información estadística que aparece en los CUADROS, mientras que las FIGURAS han sido reproducidas de los trabajos que en ellos se citan.