

PARTE I

**LA HERENCIA HISTÓRICA: LOS FUNDAMENTOS DEL MODELO MEXICANO
DE ORGANIZACIÓN PETROLERA Y SU ADECUACIÓN A UN MODO
DE DESARROLLO ESPECÍFICO**

Introducción

Se debe siempre tener presente que México no sólo posee petróleo en su subsuelo, sino que *también ha construido una organización para descubrirlo y explotarlo.*

Antonio J. Bermúdez¹

El *Modelo Mexicano de Organización Petrolera* (MMOP, en adelante) es una combinación específica de derechos de propiedad sobre los recursos petroleros y de una organización, específica también, para su explotación y su inserción en la actividad económica. La referencia fundadora de esa forma de organización se encuentra en la Constitución de 1917, la cual consagra la propiedad de la nación sobre los recursos naturales; pero es la nacionalización de 1938 -considerada como el motor de la construcción de una industria petrolera nacional y más ampliamente de la industrialización y del crecimiento económico durante varias décadas- la que constituye su elemento central.

Para algunos en México, hablar de petróleo nacionalizado, consiste en hecho en considerar el MMOP como una modalidad insuperable de la explotación del petróleo y de su introducción en la economía. Como esa forma particular de organización de la industria petrolera habría dado lugar a un largo período de crecimiento, toda desviación o abandono deberían ser corregidos para que el petróleo desempeñara plenamente su papel. En esa perspectiva, la importancia del petróleo supera los aspectos puramente económicos y se sitúa en el terreno político y de la cohesión social².

En el análisis del "MMOP" y de su funcionamiento, dos aspectos me interesarán particularmente: en primer lugar, la cuestión de los derechos de propiedad; en segundo, la forma específica de organización que ha tomado la industria petrolera mexicana para cumplir los objetivos que le fueron asignados

¹ Antonio J. Bermúdez [IV-1963; p.206]. El autor fue director general de Pemex entre 1946 y 1958. Las cursivas resaltadas son mías.

² «...fue el petróleo nacionalizado el que hizo posible que la economía avanzara con tasas por encima de las del incremento demográfico, hasta que se precipitó la crisis del alto endeudamiento en 1982», C. Cárdenas [V-1996; p. 23]. Habiéndose perdido el control del petróleo después de la crisis de 1982, «...la recuperación de su control, tal como lo establece el artículo 27 constitucional, es el punto de partida para la reorientación de la economía y para superar el riesgo de una crisis mayor a la actual» (*ibidem* p. 23). En esa óptica: «...**la vida de México, su independencia y su desarrollo han dependido de manera destacada del dominio y de la utilización de sus recursos, en particular de los recursos del subsuelo.** La lucha por su control marca nuestra historia como país independiente. **El derecho al subsuelo y sus productos, y su prioridad por la nación, han sido esenciales para ser y tener lo que hoy somos y tenemos de bueno y de útil**» (*ibidem*, p. 85. Las cursivas resaltadas son mías). En la misma perspectiva de C. Cárdenas se sitúan los trabajos de J. L. Manzo Yépez [V-1995 y 1996].

en la estrategia de desarrollo de México. Una pregunta estará presente a lo largo de este análisis: ¿de qué manera se construyó progresivamente esa combinación particular de derechos de propiedad de los recursos petroleros («propiedad de la nación») y de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera que constituye el núcleo de el MMOP. Esta combinación continúa teniendo una fuerte presencia en la evolución de la industria petrolera de México: constituye un rasgo específico en relación con las industrias de otros países productores y exportadores de petróleo que se pliegan estrechamente a los lineamientos de la transnacionalización acerca del retiro del Estado, de la plena apertura a los capitales extranjeros y de la privatización de los sectores públicos³.

El análisis del MMOP, así como el de su funcionamiento y de su agotamiento, nos permitirá tener un sólido referente para comprender las evoluciones en curso de la industria petrolera en México y del desfase que se puede constatar entre esas evoluciones y los lineamientos de la transnacionalización⁴. Ese análisis de los elementos fundadores y constitutivos del MMOP constituye un aspecto central de este trabajo, pues permitirá analizar mejor lo que se puede llamar una reforma *sui generis* de las industrias de los hidrocarburos que se lleva a cabo actualmente en México.

Puesto que el monopolio de Estado es un componente central del MMOP, se estudiará su construcción. Se mostrará que la aplicación del Artículo 27 de la Constitución de 1917, que tuvo una importancia crucial para la recuperación de los recursos petroleros para la nación mexicana, no debía necesariamente conducir a la formación de un monopolio de Estado sobre la industria petrolera. Como lo muestran diversas experiencias históricas, la propiedad de la nación sobre los recursos petroleros es compatible con diferentes modalidades de valorización, incluida en ellas la participación de capitales privados nacionales y extranjeros, bajo diferentes formas de concesión y diversas figuras jurídicas.

En México, el monopolio estatal se convirtió en un elemento indispensable para la consolidación del Estado emanado de la Revolución Mexicana y del modo de desarrollo que se instauró progresivamente a partir del

³ En este trabajo no se podrá profundizar en las comparaciones o a las referencias a otros casos, pero se tendrán presentes permanentemente las evoluciones de los países productores-exportadores de petróleo. El estudio de la apertura y de la reorganización de las industrias petroleras de los países productores, exige un trabajo importante de naturaleza teórica e histórica, en una perspectiva internacional, sobre cuestiones como la de los derechos de propiedad sobre los recursos mineros, las nacionalizaciones, la teoría de la renta, etc. Sobre esos temas véanse los trabajos de B. Mommer, entre los cuales se encuentra uno reciente sobre el carbón inglés y el petróleo americano [IX-1997a], sobre México [IV-1997b], así como las investigaciones que desarrolla desde hace varios años sobre Venezuela y sobre la industria petrolera internacional (ver bibliografía).

⁴ Para un análisis de ese desfase y de las características concretas que toma la reforma en las industrias de los hidrocarburos en México, véase Angel de la Vega Navarro [1996b]

fin de los años veinte. El tipo de relaciones que se instauraría a partir del petróleo, en la economía, la política y la sociedad mexicanas, contribuyeron efectivamente al desarrollo de la economía que experimentó tasas de crecimiento importantes y sostenidas durante cuatro décadas después de la nacionalización de 1938. Pero también provocó distorsiones y carencias en la industria petrolera, en el tipo de aprovisionamiento energético (con consecuencias sobre el desempeño y logros de la economía) y en el tipo de relaciones que se estableció en forma duradera entre los principales actores participantes en el funcionamiento de la industria: gobierno-empresa pública petrolera; empresa-sindicato; empresa-consumidores; empresa-proveedores.

En función de lo que precede es posible exponer ahora las líneas y los encadenamientos de esta parte:

México, con petróleo en su subsuelo y al convertirse este recurso en un elemento crucial desde el punto de vista energético y del comercio internacional, constituyó primero, a partir de 1901 y en el marco de derechos de propiedad emanados del derecho anglosajón, el lugar geográfico de una producción desarrollada por capitales provenientes del exterior y destinada a ser exportada en su mayor parte.

La recuperación de este recurso y su reorientación hacia el desarrollo interno exigió:

- Una redefinición de los derechos de propiedad (Constitución de 1917) que abriría la vía a la nacionalización de 1938;
- La instalación de un dispositivo institucional destinado a enmarcar el conjunto de la actividad económica y a «girar el desarrollo de la economía hacia el interior»;
- Un Estado promotor del desarrollo dispuesto a asumir responsabilidades directas en la construcción de industrias estratégicas, como la industria petrolera.

La combinación de esos diferentes aspectos dará su especificidad a la organización de la industria petrolera mexicana, la cual se convertirá en un elemento clave del desarrollo económico de México. Tres cuestiones están en juego fundamentalmente: los derechos de propiedad, el monopolio de Estado, la subordinación de la industria petrolera a las necesidades de un modo de desarrollo específico.

La estructura relativamente invariante del MMOP durante varias décadas, representa un componente fundamental de las relaciones constitutivas del orden económico y político que se instaura en México. El estudio de su construcción es un paso indispensable para comprender las transformaciones actuales, así como sus características, sus límites y sus restricciones. Para proceder a ese análisis será necesario realizar algunos retornos al pasado histórico de

México y revisar algunos aspectos relacionados con el petróleo y con la constitución del Modelo Mexicano de Organización Petrolera⁵.

El contenido de los tres capítulos de esta parte será la siguiente:

1. En el primer capítulo se estudiará de qué manera la aparición comercial del petróleo en México, en el marco de una modernización económica fundada sobre la afluencia de capitales externos, exigió, hacia fines siglo XIX, el desmantelamiento de los derechos de propiedad existentes y su reemplazo por derechos de propiedad inscritos en la tradición anglosajona. Fue en ese marco en el que se desarrolló en México una industria petrolera según modalidades que se verían cuestionadas ulteriormente en la dinámica de la Revolución Mexicana. Los gobiernos emanados de ese movimiento reivindicaron, en efecto, la recuperación de los recursos petroleros por la nación y, con base en ello, desarrollaron un proceso normativo y reglamentario con el objeto de controlar la industria petrolera y de ponerla al servicio del desarrollo interno. Ese proceso terminó en un fracaso y desembocó en la nacionalización y en la construcción del MMOP.
2. En el Capítulo II se estudiará, en primer lugar, cómo se instauró en México el MMOP, uno de cuyos componentes esenciales será el establecimiento de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. A ese respecto, se intentará responder a la siguiente pregunta: ¿la recuperación de los recursos públicos por la nación debería conducir necesariamente al establecimiento de ese monopolio de Estado? Como un elemento de respuesta se mostrará que el establecimiento del MMOP es congruente con el tipo de Estado emanado de la Revolución Mexicana y de la configuración institucional que ese Estado instaura en el conjunto de la sociedad, pero que no existe una relación directa entre la propiedad pública de los recursos petroleros y el establecimiento de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera.
3. En el Capítulo III se estudiará cómo el MMOP se convirtió en un componente central del modo de desarrollo de la economía que comienza a tomar forma en México hacia fines de los años 1920, al asegurar el aprovisionamiento en energía, al favorecer la industrialización del país y, en forma más amplia, al contribuir a mantener un largo período de crecimiento. El MMOP compartirá así las características, los desequilibrios y las contradicciones de ese modo de desarrollo que se agota hacia principios de los años 1970,

⁵ Se efectuarán esos retornos y esas revisiones teniendo presente las orientaciones de F. Perroux: "Los economistas no necesitan asumir la carga de los historiadores", François Perroux [1950].

pero logra llegar hasta los 1980 gracias a la renta petrolera y al endeudamiento externo. Después de la crisis de 1982, aparecen con más claridad las carencias del MMOP y las necesidades de su superación. El análisis del agotamiento del MMOP en el marco de la crisis del modo de desarrollo nos permitirá fundar la necesidad de su transformación.

El hilo conductor de esta parte es el siguiente: del reconocimiento de los derechos de propiedad de la nación no se derivaba necesariamente la instauración de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. Fue el fracaso de un proceso puramente normativo y reglamentario que se llevó a cabo frente a poderosas compañías petroleras el que condujo a la instauración del MMOP y de ese monopolio como su componente fundamental. Es una lógica política la que predominó en esa instauración y que, cualquiera que haya sido su racionalidad, debería provocar costos, retrasos, ineficiencias, etc. Esas soluciones, encontradas dentro de una organización particular de la industria, no eran las únicas posibles o que se podrían considerar óptimas desde el punto de vista económico. Esto último se puso de manifiesto cuando se intentó reactivar el modelo de desarrollo sobre la base de una política de exportaciones masivas, de apropiación de renta petrolera y de endeudamiento externo, a partir de la segunda mitad de los años de 1970. La crisis que estalló enseguida, con la explosión monetaria y financiera de 1982, condujo a una superación del MMOP y a una progresiva reorganización de la industria petrolera.

Más allá del caso de la industria petrolera mexicana, el análisis que propongo puede aportar elementos para comprender cómo se instauran en una economía ciertas reglas que permiten alcanzar objetivos concretos durante un determinado período, al mismo tiempo que se crean restricciones para las evoluciones ulteriores. En el caso preciso de esta investigación, interesa comprender de qué manera se construyó cierto tipo de organización y de desarrollo petroleros, pero también cómo se constituyó en ese mismo movimiento una herencia que constreñiría y limitaría las evoluciones ulteriores. De esta manera, será posible abordar mejor, en la segunda parte de este estudio, la reforma de las industrias de los hidrocarburos que se desarrolla actualmente en México, un proceso en el cual desaparecen las antiguas reglas y en el que surgen otras nuevas.