

## **CAPÍTULO II**

**EL «MODELO MEXICANO DE ORGANIZACIÓN PETROLERA»:  
UNA COMBINACIÓN DE DERECHOS DE PROPIEDAD ESPECÍFICOS  
Y DE UN MONOPOLIO DE ESTADO SOBRE EL CONJUNTO DE LA  
INDUSTRIA PETROLERA**



## Introducción

Habiéndose hecho necesaria la intervención directa del Estado para asegurar la salvaguardia de los intereses nacionales y para que el petróleo fuera un factor de desarrollo interno, la organización de la industria petrolera en México se convirtió en una construcción eminentemente política.

El cuestionamiento de la herencia institucional porfirista sobre los derechos de propiedad del suelo y del subsuelo no debía necesariamente conducir a la salida de las compañías de México y aún menos al establecimiento de un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. Esta evolución no estaba inscrita en el Artículo 27 de la Constitución. La nacionalización de 1938 fue el resultado de otra lógica que, en respuesta a la actitud de las compañías, debía llevar a la radicalización del Estado. Éste pasaría de la reivindicación de los derechos del subsuelo para la nación a reivindicar para sí mismo el monopolio sobre todas las actividades de la industria petrolera.

Los pasos sucesivos que se seguirán en este capítulo son los siguientes:

1. El proceso que llevó a la nacionalización petrolera permitió determinar claramente la cuestión de los derechos de propiedad, para la industria petrolera y para el resto de la actividad económica, así como los papeles respectivos del Estado y de los agentes económicos privados, nacionales y extranjeros. El Estado surgido de la Revolución Mexicana, habiéndose afirmado y reforzado en la confrontación con las compañías petroleras, pudo terminar el proceso de cambio institucional que debería permitirle enmarcar la actividad económica y el crecimiento que se produjo a tasas importantes y sostenidas durante los decenios siguientes. El desarrollo «orientado hacia el interior» pudo desenvolverse, así, en un marco favorable de estabilidad institucional;
2. La nacionalización, es decir, el reconocimiento de los derechos de propiedad de la nación, fue seguida por la creación de una entidad pública que se convertiría en un monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera;
3. Hubo, sin duda, argumentos económicos para justificar la instauración de ese monopolio de Estado (los factores que conducen normalmente a la concentración y a la integración vertical en la industria petrolera), pero fue sobre todo una racionalidad y lógicas de tipo político las que presidieron a su conformación. En el contexto de la época, la única manera de asegurar la viabilidad y la continuidad de la empresa pública petrolera, que no disponía ni de los recursos ni de la superficie tecnológica y financiera de las compañías internacionales - y que nacía en un entorno hostil- consistió en proporcionarle todo el apoyo del Estado que la había creado. En contrapartida la empresa

pública se convirtió en un instrumento de la política gubernamental y en una entidad subordinada a los objetivos del Estado.

El conjunto de ese dispositivo que combinaba los ámbitos macro, sectorial y de la empresa pública petrolera, planteó las bases para un crecimiento sostenido durante varias décadas, conformando un nuevo entorno institucional estabilizado. Las coherencias institucionales y económicas de un sector fueron puestas en relación con coherencias macro-sociales y económicas de conjunto. Reglas claras en el juego económico y social -que por otro lado se pueden discutir o cuestionar, dado su carácter corporatista y autoritario- estuvieron sin duda en la base de esa estabilidad que permitió el desarrollo de un conjunto de procesos instaurados de manera acumulativa y progresiva.

Este análisis se sitúa, así, en la perspectiva de las interrelaciones y de los encadenamientos dinámicos entre los entornos institucionales y los procesos económicos. Bajo esa óptica:

- *El entorno institucional<sup>1</sup>* proporciona las reglas fundamentales de tipo social, político o legal que orientan los procesos y las actividades económicas hacia el crecimiento, el estancamiento o la declinación<sup>2</sup>. Estructuras bien desarrolladas en ese nivel constituyen precondiciones para la optimización de los resultados en diferentes ámbitos de la economía: macro, meso y microeconómicos. D.C. North ha insistido precisamente en que es necesario considerar las relaciones y los encadenamientos entre el entorno institucional básico, la estructura organizacional y el cambio institucional en términos dinámicos<sup>3</sup>;

---

<sup>1</sup> Esta expresión será utilizada aquí de manera equivalente a la utilizada en la literatura anglosajona: *basic institutional framework* (marco institucional básico), el cual tiene fundamentalmente que ver con la estructura básica de «governance» de una sociedad.

<sup>2</sup> Cf. D.C. North [II-1991]. Un buen resumen de las aportaciones de North, hecho por él mismo, se encuentra en el discurso pronunciado cuando recibió el Nobel de Economía, cf. D.C. North [II-1994]. Para este autor, "Las instituciones son las constricciones diseñadas humanamente que estructuran la interacción política, económica y social. Consisten tanto en **constricciones informales** (sanciones, tabúes, costumbres, tradiciones y códigos de conducta) como en **reglas formales** (constituciones, leyes, derechos de propiedad)" «Institutions are the humanly devised constraints that structure political, economic and social interaction. They consist of both **informal constraints** (sanctions, taboos, customs, traditions, and codes of conduct), and **formal rules** (constitutions, laws, property rights)» [II-1991; p.97]. Y en otro lado: «La mezcla de reglas formales, normas informales y características de aplicación es lo que da forma al comportamiento económico. Mientras que las reglas pueden ser modificadas de la noche a la mañana, las normas informales suelen cambiar de manera gradual», D.C. North [II-1994; p. 580-581]. Las cursivas resaltadas de la primera cita son mías; la segunda cita proviene directamente del libro publicado en español.

<sup>3</sup> D.C. North [II-1991; p. 108].

- La orientación del desarrollo económico y sus resultados dependen del comportamiento de las organizaciones.<sup>4</sup> El desarrollo puede existir cuando las organizaciones son eficaces en entornos institucionales adecuados y bien desarrollados.<sup>5</sup> Las instituciones pueden ser también ineficaces y no permitir necesariamente la realización de comportamientos óptimos de parte de las organizaciones y de los agentes económicos. Pueden también ser dañinos a ese desarrollo<sup>6</sup>;
- Para estudiar las interacciones entre los entornos institucionales y los comportamientos y desempeño de las organizaciones, es importante tomar en cuenta la diversidad de componentes de esos entornos en lo que respecta a su carácter más o menos constrictivo o su durabilidad. Ciertos autores han propuesto distinguir entre constricciones duras (*hard constraints*) que cambian difícilmente y constricciones suaves (*soft constraints*) que cambian más fácilmente<sup>7</sup>. En esta investigación, me propongo distinguir entre, por un lado, instituciones que pueden ser consideradas como inherentes a la soberanía y a la viabilidad de la nación mexicana, y, por otro lado, instituciones atadas a un modo de desarrollo específico en el curso de un período determinado. Entre las primeras se sitúa la propiedad de los recursos naturales por la nación y, entre las segundas, se puede considerar al monopolio de Estado sobre el conjunto de la industria petrolera, un componente fundamental del modo de desarrollo orientado hacia el interior que marcó al país durante varias décadas. Algunos elementos institucionales del segundo

---

<sup>4</sup> Las instituciones y las organizaciones crean la evolución institucional de una economía. Conviene distinguir las, aun si excepcionalmente pueden confundirse, es conveniente distinguir las claramente en el análisis: «Si las instituciones son las reglas del juego, las organizaciones y sus empresarios son los jugadores. Las organizaciones están compuestas por grupos de individuos vinculados por algún propósito común para lograr ciertos objetivos. Las organizaciones incluyen cuerpos políticos [...], cuerpos económicos (por ejemplo empresas, sindicatos, granjas familiares cooperativas). Cuerpos sociales [...] y cuerpos educativos [...]», D.C. North, [II-1994; p. 571]. Esta cita proviene directamente de la traducción al español del libro de referencia.

<sup>5</sup> Las relaciones entre las instituciones políticas y el desarrollo económico se establecen en los dos sentidos: "Instituciones bien diseñadas pueden mejorar el desempeño económico, pero algunas instituciones sólo pueden ser factibles o efectivas en un nivel específico de desarrollo económico", *cf.* J. Elster [II-1994; p. 209]. Ese mismo autor considera que el papel de las constituciones es importante para el desempeño de la actividad económica, "en la medida en que promueven los valores de estabilidad, de rendimiento de cuentas y de credibilidad", *ibidem*, p. 210.

<sup>6</sup> Las instituciones influyen y determinan aún, en cierta medida, el comportamiento de las organizaciones: si el marco institucional premia la piratería «entonces nacerán organizaciones piratas, y si el marco institucional recompensa las actividades productivas, surgirán organizaciones –empresas– comprometidas con dichas actividades», D.C. North [II-1994; p. 572]. Esta cita proviene directamente de la traducción al español del libro de referencia.

<sup>7</sup> *Cf.* Janos Kornai [II- 1982].

tipo se han convertido muchas veces en normas inamovibles muy difíciles de ser relativizadas históricamente y de ser cambiadas<sup>8</sup>;

- No se podrá tomar en cuenta aquí sistemáticamente otros dos aspectos importantes:
  - Son reglas *formales e informales*<sup>9</sup> las que en conjunto componen la dotación institucional de una sociedad dada y que enmarcan el comportamiento de sus miembros, de sus agentes productivos, de sus organizaciones. Es importante, entonces, en el caso de la industria petrolera mexicana, integrar la gama completa de instituciones en el análisis, puesto que instituciones informales y la 'naturaleza' del Estado mexicano condicionan fuertemente el sendero de evolución de las instituciones y del modo de organización del sector. Sin embargo, aquí se tomarán en cuenta sobre todo las instituciones jurídicas, políticas y económicas, efectuando sólo en forma ocasional algunas aperturas hacia los demás componentes de la «dotación institucional»<sup>10</sup>;
  - En el análisis de la adecuación y de la interpenetración de las estructuras y de las organizaciones de un sector con el entorno institucional global, es necesario introducir los niveles microanalíticos.<sup>11</sup>

Tomando en cuenta lo que precede, se desarrollará el contenido de este capítulo en torno a dos puntos:

---

<sup>8</sup> "Las normas son fijadas por el hábito, la convención, la aceptación social tácita o legalmente apoyada o la conformidad. Tienden a perpetuarse y entre más tiempo permanecen válidas más profundamente llegan a enraizarse; la inercia de la sociedad asegura entonces su efectividad durante un extenso período", (*«Norms are fixed by habit, convention, tacit or legally supported social acceptance or conformity. They tend to perpetuate themselves, and the longer they are valid, the more deeply rooted they become; the inertia of society then ensures their effectiveness over an extended period»*), J. Kornai, *ibidem*, p. 79 (las cursivas son del autor, J.K.).

<sup>9</sup> Véase la nota de pie de página número 3 de este mismo capítulo.

<sup>10</sup> Aquí se hace referencia a los componentes de la «dotación institucional» de una nación propuesta por Levy B. et Spiller P.T. [II-1994; p. 206], inspirándose en North [II-1990]: 1) instituciones legislativas y ejecutivas; 2) instituciones judiciales; 3) costumbres y otras normas, informales pero generalmente aceptadas y entendidas elementos limitantes de la acción de los individuos o de las organizaciones; 4) el carácter de los intereses sociales en conflicto en el interior de la sociedad y el equilibrio entre ellos, incluido el papel de la ideología; 5) las capacidades administrativas.

<sup>11</sup> En esa dirección ciertos trabajos se interesan más particularmente en las instituciones de «governance» desde una perspectiva microeconómica en la que el acento se pone en la firma, en el mercado y en las modalidades contractuales y organizacionales, O.E. Williamson [II-1995; p. 171].

- El Estado surgido de la Revolución Mexicana y las lógicas institucionales que enmarcan el desarrollo económico y la nacionalización petrolera;
- La construcción del «Modelo Mexicano de Organización Petrolera» (MMOP), sus características y elementos constitutivos.

Revisar esos dos aspectos no tiene solamente un interés histórico: sesenta años después de la nacionalización petrolera y de la creación de un monopolio de Estado, en un momento en el que se instaure una reforma de las industrias de los hidrocarburos y en donde las compañías petroleras se han propuesto regresar a México, las lógicas y las evoluciones del pasado continúan teniendo una fuerte presencia en México.

### **Sección 1. El Estado surgido de la Revolución Mexicana y las lógicas institucionales y políticas que enmarcaron la nacionalización**

En 1917, con la promulgación de su nueva constitución [México] empezó el proceso de re-institucionalización y de recuperación. Al mismo tiempo el petróleo emergió como la clave del poder militar e industrial y México tenía abundancia de él. De lo que trata la historia, pues, es de un poder mundial emergente que debía confrontarse con un vecino mucho menos poderoso en posesión de un recurso inmensamente valioso que comenzaba a institucionalizar su revolución.

Linda Hall<sup>12</sup>

Hay elementos de ruptura y elementos de continuidad entre «el antiguo régimen porfirista» y el «nuevo régimen» surgido de la Revolución Mexicana. Algunos autores prefieren insistir en los elementos de continuidad<sup>13</sup>, pero es sin duda en las instituciones, en la instauración de nuevas reglas del juego, en la

---

<sup>12</sup> L. Hall [1995, p.1]

<sup>13</sup> "...aunque en la importante área de la **movilización y de la institucionalización políticas** [el régimen revolucionario] incursionó en nuevos campos, sus objetivos globales eran neoporfiristas: desarrollo económico capitalista y construcción del Estado. En consecuencia impulsó el crecimiento de la agricultura comercial, de la industria, de las exportaciones y de la infraestructura (ferrocarriles con Díaz, carreteras con Calles) [...] En otras palabras, ambos regímenes consideraban la creación de un Estado nacional fuerte y de una dinámica económica capitalista como sus principales objetivos. Los revolucionarios 'desarrollistas' aspiraban a hacer de México una sociedad capitalista progresiva y moderna, similar en términos generales a Europa Occidental y a América del Norte", Alan Knight [III-1986; Vol. 2, p. 497 y 500]. Las cursivas resaltadas son mías. Aquí el autor se refiere, más precisamente, al «régimen carrancista/sonorense», es decir a los gobiernos que se sucedieron en el poder desde la Constitución de 1917 (de ahí la otra apelación usual de ese grupo: 'los constitucionalistas'). Los historiadores consideran que el «Grupo Sonorense» es la facción revolucionaria triunfante que marcó la institucionalización de esa revolución y el desarrollo ulterior del México moderno, cf. Héctor Aguilar Camín [III-1997].

entrada en escena de nuevos actores, en donde aparecen los elementos de ruptura, en relación con la «modernización porfirista». Es en ese nivel también en el cual es preciso buscar las principales características y componentes de un proceso de desarrollo de México durante varias décadas de este siglo. La revolución devastó al país, pero también eliminó restricciones económicas y sociales que pesan sobre el desarrollo, al mismo tiempo que abrió la vía a cambios profundos en el entorno institucional.<sup>14</sup>

Fue el Estado el que dirigió ese proceso, afirmando así su papel en el desarrollo (§ 1). De hecho, la instauración de un nuevo marco institucional tenía como meta el control de la economía por el Estado (§ 2).

El Estado surgido de la Revolución Mexicana pudo orientar su acción en cierto sentido porque reflejaba realidades sociales nuevas y relaciones de fuerza que habían cambiado. En el interior de la sociedad mexicana: la antigua élite terrateniente había sido fuertemente sacudida por la revolución, nuevos capitalistas industriales y comerciantes intentaban tomar el lugar de antiguos grupos industriales y financieros del porfiriato, los trabajadores y los campesinos se movilizaban para ejercer los derechos que habían conquistado. El Estado mexicano cristalizaba, así, nuevas alianzas cuya complejidad se ponía en evidencia por el tipo de derechos de propiedad que protegía o que combatía: protegía la propiedad privada, así como los derechos de los capitalistas y de los trabajadores, particularmente industriales, pero desposeía a los terratenientes (incluidos las compañías petroleras) de los derechos sobre el suelo y el subsuelo que habían obtenido en la dictadura porfirista. La reivindicación de los recursos del subsuelo para la nación, en contra de la antigua élite terrateniente porfirista y de los intereses extranjeros que controlaban el petróleo, iba a conducir al Estado mexicano a instaurar un monopolio sobre toda la industria petrolera y a apropiársela.

### **§ 1. *El Estado surgido de la Revolución Mexicana y su papel en el desarrollo económico***

Para fortalecer su papel en la economía, la Constitución de 1917 había dotado al Estado de una dominación sobre las relaciones de propiedad que utiliza-

---

<sup>14</sup> Algunos autores prefieren hablar de un proceso de «re-institucionalización». Es el caso de L. Hall quien estudia cómo y en qué medida la Revolución, la re-institucionalización ulterior y la estabilidad del país se vieron influenciados por Estados Unidos. Para esta autora, "La re-institucionalización se define aquí como la reconstrucción tanto de la autoridad ejecutiva y de la legitimidad del Estado, como de sus organizaciones y procedimientos. Incluye estructuras y funciones en desarrollo y comprende el surgimiento de símbolos políticos así como las reglas de los juegos de la política" («Reinstitutionalization is here defined as the reconstruction of both the executive authority and the legitimacy of the state and its organizations and procedures. It includes developing structures and functions and encompasses the emergence of political symbols as well as the rules of the games of politics»), L. Hall [IV-1995; p. 2].

ría para situarse en el centro de la actividad económica. En ese marco, la participación de los capitales privados, nacionales y extranjeros, era posible en tanto aceptaran las nuevas reglas del juego y el papel central del Estado en el desarrollo económico. El comportamiento de las compañías petroleras, que habían heredado privilegios sobre los derechos de propiedad y en materia fiscal y pretendían perpetuar una situación de excepción respecto al nuevo marco institucional y la soberanía de México, iba a permitir al Estado mexicano hacer que todos los agentes reconocieran su nuevo papel en el desarrollo económico, bajo una fuerte dominación de lo político (*punto 1*) y mediante el control de los actores privados y de las relaciones de propiedad (*punto 2*). El test decisivo será la nacionalización petrolera (*punto 3*).

### *1. El Estado, el desarrollo económico y la dominación de lo político*

Después del período de confrontaciones armadas de la Revolución Mexicana, se institucionalizó en México un sistema de gobierno autoritario, que tenía como pieza clave un poder ejecutivo dotado de poderes extraordinarios, constitucionales y para-constitucionales, que tomaron un carácter permanente.

Desde el fin de los años de 1920, los rasgos esenciales del Estado mexicano podían ser caracterizados:

... era un poder que había sometido por entero a la sociedad; en ella tenía vastos sectores que le seguían porque gracias a su acción se habían desarrollado y consolidado (señeralmente, los campesinos y los trabajadores urbanos).<sup>15</sup>

En efecto, la Revolución Mexicana no permitió el surgimiento de una burguesía nacionalista, o de cualquier otro grupo social, con autonomía frente al poder. Sobre una base corporatista el gobierno conservó un enorme potencial de control sobre las organizaciones (obreras, campesinas, patronales) afiliadas al partido oficial (y prácticamente único) ya fuera a través de fidelidades personales o de clanes, ya sea por medio de la corrupción o de diferentes formas de presión o de represión. Fue gracias a esos mecanismos como el sistema político mexicano mantuvo un elevado grado de estabilidad durante varias décadas.

A los anteriores mecanismos de control se agrega una fuerte centralización del poder público: en efecto, a pesar del carácter formalmente democrático de la Constitución de 1917, se instaura en México un sistema político que tiene como piezas clave una presidencia fuerte y un partido hegemónico que también ha sido llamado "partido de Estado"<sup>16</sup>. Así mismo, bajo una apariencia

<sup>15</sup> Arnaldo Córdoba [III-1995; p. 201].

<sup>16</sup> Desde el fin de los años de 1920 un partido ha dominado el gobierno y la vida política de México: el Partido Nacional Revolucionario creado en 1929, convertido en el Partido de la Revolución Mexicana, el cual se transformó a su vez en el Partido Revolucionario Institucio-

federalista, tanto el congreso federal, como los de los estados se vieron fuertemente sometidos al poder central, personificado en el presidente. En éste se concentraron múltiples funciones que en un sistema democrático normalmente se distribuyen en diferentes instituciones, situación a la cual se agregan múltiples atribuciones meta-constitucionales.

En ese marco, así acotado, el desarrollo de México en el siglo XX se fue dando bajo un fuerte dominio de lo político. Una de las características de la ideología dominante bajo el régimen de la Revolución Mexicana fue precisamente que:

El Estado es concebido como el verdadero puntal de la organización y del desarrollo material de la sociedad. La insuficiencia de la economía hace que se otorgue a la política una absoluta eficacia para el desarrollo.<sup>17</sup>

Ello también es cierto para el petróleo, que se convertirá en una pieza fundamental de la armadura económica e institucional:

... la historia del desarrollo de la industria petrolera mexicana es, en esencia, una historia de economía política. Los cambios en la naturaleza del ejercicio del poder determinaron la naturaleza de la actividad petrolera y en parte estuvieron determinados por ésta. *Petróleo y economía son, en México, tan inseparables como petróleo y política.*<sup>18</sup>

Lo que el análisis académico puso en evidencia, le ha quedado claro a los administradores de la industria, incluso a don Antonio J. Bermúdez, quien a pesar de pretender que la política no debería intervenir en Petróleos Mexicanos, afirmaba que desde el punto de vista “de la relación con el Estado, de cuya estructura forma parte en virtud de la nacionalización, *Petróleos Mexicanos es eminentemente político*”<sup>19</sup>.

La nacionalización del petróleo tuvo lugar, precisamente, en ocasión de un conflicto que puso a prueba el funcionamiento de un sistema político corporatista que se instauraba progresivamente. Durante el gobierno del presidente Cárdenas se tomaron un conjunto de medidas: la creación de una jurisdicción especial de conciliación y de arbitraje en materia de trabajo, el apoyo abierto a la organización de los trabajadores (sindicatos nacionales de industria, federaciones y confederaciones sindicales, etc.). Los sindicatos se organizaron y fueron subordinados directamente a las autoridades supremas del país. Son éstos

---

nal (PRI). Los términos ‘Revolucionario’ e ‘institucional’ han sido vistos generalmente como antinómicos. De hecho, más allá de la ironía fácil, ese partido fue una pieza bastante coherente de un orden económico/político dominado por un Estado ‘institucionalizador’ de naturaleza autoritaria y no-democrática.

<sup>17</sup> Arnaldo Córdoba [III-1977; p. 35].

<sup>18</sup> L. Meyer/I. Morales [IV-1990; p.11]. Las cursivas resaltadas son mías.

<sup>19</sup> Antonio J. Bermúdez [1976; p. 97]. Las cursivas resaltadas son mías.

últimos los que por su movilización se convertirían en la causa inmediata de la nacionalización.<sup>20</sup>

## *2. Un Estado motor del desarrollo que domina los actores privados y las relaciones de propiedad*

El Estado que surge de la Revolución se considera el motor del desarrollo; para cumplir ese papel, se propone subordinar a los participantes en el proceso productivo, incluidos los capitales privados y extranjeros, cuya participación le parece indispensable. Esta relación particular entre el Estado y los actores privados es la que va a caracterizar ese capitalismo a la mexicana, a pesar de la omnipresencia del Estado, ya que en él operan los resortes fundamentales de ese tipo de sistema económico, en particular los procesos mercantiles. Esto ha sido reconocido y analizado desde los más diversos ángulos:

Si bien es cierto que la intervención de los poderes públicos en la economía mexicana ha sido en ocasiones generalizada, los mercados y la propiedad privada siempre han desempeñado un papel importante.<sup>21</sup>

Respecto a los capitales extranjeros, las concepciones de los gobiernos emanados de la Revolución no estaban lejos de las que predominaron durante el período de la "modernización porfirista", concretamente de las de los «científicos», cuyo papel evocamos en el Capítulo I. Como la prioridad de esos gobiernos era la reconstrucción del país y la reactivación de los negocios, la participación del sector privado, nacional y extranjero les parecía indispensable.<sup>22</sup> La diferencia de enfoque en relación con la visión porfirista era que los «revolucionarios» consideraban que los inversionistas extranjeros no debían beneficiarse con privilegios exclusivos ni invocar la protección de sus gobiernos para

---

<sup>20</sup> El sindicato de los trabajadores de la industria del petróleo organizó un movimiento de huelga en 1937 para obtener, entre otras reivindicaciones, un aumento de salarios y una mayor participación en las decisiones relativas a la gestión de la industria. Al rechazar las compañías toda posibilidad de acuerdo, el gobierno mexicano se convirtió en el árbitro obligado entre el derecho de las compañías y el de los trabajadores. Después de varios meses de huelga, la disputa alcanzó los estratos más elevados del Estado cuando las compañías no aceptaron la decisión de la Suprema Corte de Justicia, que había dado razón a los sindicatos. Frente a su rechazo, Cárdenas tomó, el 18 marzo de 1938, la decisión de nacionalizar la industria petrolera, con un amplio apoyo de las fuerzas políticas y sindicales y de una gran mayoría de la población.

<sup>21</sup> OCDE [VIII-1992]

<sup>22</sup> "Creían que [los negocios extranjeros] eran necesarios para las necesidades de corto plazo de la revolución [...] y para las necesidades de largo plazo del país. Como Díaz, buscaban capital para el desarrollo, y buscaban especialmente capital europeo para compensar el predominio americano. Tanto radicales como moderados creían en una asociación fructífera entre el capital extranjero y el nacional, como lo habían hecho los "Científicos", Alan Knight [III-1986; Vol. 2, p. 505-506]

mantener u obtener tales privilegios. Buscaban modernizar las relaciones con los países extranjeros y que la participación de los nacionales de esos países, que consideraban necesaria, abandonara sus aspectos más nocivos.<sup>23</sup>

Años más tarde, análisis «dependentistas» insistirían, desde su punto de vista, sobre la antinomia entre dependencia y desarrollo, pero por el momento, más allá de ciertos discursos de la época de tinte socialista, o de las interpretaciones que ponían etiquetas a los gobiernos revolucionarios ("bolcheviques", "comunistas", ...), de lo que se trataba era de la búsqueda de nuevas reglas del juego, al mismo tiempo que se aceptaban las restricciones que la geografía y que el retraso económico imponían al país: los capitales extranjeros eran necesarios, pero deberían aceptar, dentro de México, el papel del Estado mexicano respecto a los procesos económicos. Se trataba, fundamentalmente, de redefinir los términos sobre los cuales las compañías podrían trabajar en México y no de un rechazo de la participación extranjera en el desarrollo económico<sup>24</sup>.

### 3. *La prueba por la nacionalización*

Fueron esos nuevos términos los que las compañías petroleras no quisieron aceptar, es decir, reconocer las leyes mexicanas y la soberanía del Estado. Al proceder de esa manera se equivocaron de estrategia y de época. Esas compañías hubieran podido situarse en el terreno que les indicaba el Embajador Morrow<sup>25</sup>, y continuar, probablemente, sus actividades en México. Pero no quisieron admitir que en adelante deberían inscribir sus actividades en el marco de nuevas reglas<sup>26</sup> y que se encontraban ahora frente a un Estado que buscaba ante todo afirmarse y asegurar un papel nuevo en la actividad económica.

<sup>23</sup> A. Córdoba [III-1977, p.31].

<sup>24</sup> "La inversión extranjera, la inmigración incluso, eran bienvenidas en tanto se sujetaran a los términos establecidos por el Estado [...] En consecuencia está muy claro que los Constitucionalistas concebían un importante papel para la inversión extranjera (y para las exportaciones mexicanas). La cuestión era los términos en los cuales operarían", Alan Knight [III-1986; Vol. 2, p. 506]

<sup>25</sup> Véase el Capítulo I (Sección 2, § 1, punto 2) de este libro. Es útil recordar aquí la cita hecha en ese capítulo: «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***». Las cursivas resaltadas son mías.

<sup>26</sup> Esas nuevas reglas tenían qué ver no solamente con la industria petrolera sino también con la reinstitucionalización que conducía el Estado mexicano. En su comunicación por el radio, anunciando la expropiación de los bienes de las compañías, el presidente Cárdenas estaba muy consciente del peligro que la actitud de las compañías hacía pesar sobre la reconstrucción de las relaciones sociales. En efecto, el rechazo de las compañías de plegarse a la decisión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, era para él un acto que podía destruir «las normas sociales que regulan el equilibrio de todos los habitantes de una nación», Mensaje del presidente Lázaro Cárdenas, 18 marzo de 1938.

Frente a esa actitud de las compañías el resultado ineluctable sería la expropiación de sus bienes y su salida de México<sup>27</sup>.

Con la perspectiva que proporciona el paso del tiempo, la naturaleza de la nacionalización petrolera aparece más claramente:

La nacionalización del petróleo no fue un ataque a la empresa privada sino a las compañías extranjeras que se pusieron ellas mismas por encima del Estado [...] Los industriales mexicanos no consideraron el gobierno reformista de Cárdenas como un gobierno particularmente hostil a sus intereses [...] El hecho que el gobierno haya logrado la paz social en México, organizando a los trabajadores, pero manteniéndolos bajo el control del Estado, llevando a cabo una reforma agraria pero sin eliminar el concepto de propiedad privada, había sido vista también por los industriales como una medida favorable a sus intereses<sup>28</sup>.

La perspectiva del presidente Cárdenas era más clara sobre esa misma cuestión, en el momento mismo de la nacionalización del petróleo:

Debemos expresar que el Estado, al hacer uso de la ley de Expropiación, es porque se ve obligado a ello; que los industriales establecidos en el país sepan que el actual Gobierno desea seguir contando con la cooperación del capital privado así sea nacional o extranjero<sup>29</sup>.

Ni lo que se podría llamar la "corriente revolucionaria principal" (es decir la de los ganadores, Carranza, Obregón y Calles) ni los gobiernos emanados de ella, se oponían al capitalismo o a la propiedad privada. Se puede incluso afirmar que su objetivo era eliminar los obstáculos a la libre competencia y a la libre empresa, representados por los privilegios otorgados a una minoría por la dictadura porfirista. Es esta la razón principal por la cual los privilegios y las

---

<sup>27</sup> Esa salida ha sido considerada durante mucho tiempo como definitiva, incluso hoy en día. En 1955, el senador americano M. E. Tydings hizo varias proposiciones al director general de Pemex de la época, para que se permitiera a los inversionistas extranjeros explotar yacimientos *offshore* en México a través de concesiones, modificando solamente la legislación correspondiente a ese tipo de yacimientos. La respuesta fue la siguiente: "La administración de Pemex dijo al Sr. Tydings que no sabía qué sería más difícil: cambiar los colores de la bandera mexicana o las leyes del país concernientes al petróleo", A. J. Bermúdez [1963; p. 35]. La idea según la cual las compañías petroleras se fueron definitivamente de México es comúnmente aludida, incluso por los especialistas. Lorenzo Meyer, en conclusión de su análisis sobre los últimos contratos de riesgo que fueron anulados en los años sesenta a causa de su anti-constitucionalidad, señala: "México no volvería a abrir sus puertas a las grandes compañías petroleras" [IV-1988; p.40].

<sup>28</sup> S.H. Haber, [III-1989; p. 189].

<sup>29</sup> Lázaro Cárdenas, *Apuntes*, México, UNAM, obra en 4 volúmenes. La cita se encuentra en: Adolfo Gilly [III-1994; p.19]. El presidente Cárdenas hizo varias declaraciones en ese mismo sentido durante la expropiación petrolera. Para él ésta era «una medida totalmente excepcional y, por lo tanto, no se extenderá a las demás actividades del país [...] ningunas otras disposiciones van a dictarse que puedan afectar la confianza del país sobre otros negocios», *El Universal*, 22 marzo 1938; A. Gilly [III-1994; p.101]).

excepciones otorgadas a las compañías petroleras no podían ser toleradas por el Estado mexicano.

Es posible preguntarse por qué el Estado, una vez que las compañías fueron expropiadas, no permitió más la participación de los capitales privados en la industria petrolera. También es posible preguntarse por qué la afirmación de la propiedad de la nación sobre los recursos petroleros se convertiría en la afirmación de una propiedad Estatal y, enseguida, en el instrumento de la creación de un monopolio que excluiría toda participación privada.

El Estado no podía quitarles los recursos del subsuelo a los terratenientes y a las compañías para ofrecer enseguida la industria petrolera a una burguesía nacional de la cual podía temer una alianza con aquellas fuerzas y que terminara, tomando en cuenta su debilidad, por subordinarse a sus intereses. Esa debilidad volvía impracticable el proyecto. Después de la nacionalización fueron consideradas diferentes modalidades para permitir la participación privada, como por ejemplo la creación de una compañía «encabezada por los más honorables ciudadanos privados que se pudiera encontrar en México, para la explotación de las propiedades expropiadas, y que las compañías británicas y estadounidenses aceptaran permitir que esta nueva compañía fuera usada como una fachada detrás de la cual ellas podrían seguir desarrollando las propiedades»<sup>30</sup>. Esta iniciativa, como otras, fracasaría. La exclusión de los capitales privados de la industria petrolera tendría consecuencias sobre otros sectores: la inversión extranjera directa no llegaría masivamente al país sino hasta dos o tres décadas después de la nacionalización.

La actitud de las compañías extranjeras –formadas básicamente por intereses americanos y británicos<sup>31</sup>– y de sus gobiernos fue muy diferente en el momento de la nacionalización. La posición más agresiva fue tomada por los intereses y el gobierno británico<sup>32</sup>. Ciertamente es que en ese momento las inversio-

---

<sup>30</sup> Esta propuesta quedó registrada en el memorandum de una conversación que tuvo lugar días después de la nacionalización entre el Embajador de México en Estados Unidos y el subsecretario de Estado Americano. Cf. A. Gilly [III-1994; p. 153-154].

<sup>31</sup> La compañía El Aguila combinaba intereses holandeses y británicos; pero aun después que la Shell tomó el control de esa compañía la influencia británica continuó siendo muy importante en términos del capital, del personal y desde el punto de vista político y estratégico.

<sup>32</sup> Sobre ese punto véase A. Gilly [III-1994; pp.121-164] y L. Meyer [IV-1992;1988]. El tono de las posiciones británicas fue bien reflejado por su embajador en Estados Unidos, el cual comunicó al gobierno de este último después de la nacionalización, que el gobierno de Su Majestad estaba «profundamente perturbado por la acción del gobierno mexicano, no sólo porque cree que es injustificada en sí misma sino también por la posibilidad de que el ejemplo mexicano se extienda a otros países latinoamericanos». En consecuencia de lo cual ese gobierno debía «poner en juego sus mejores esfuerzos para mantener en México los actuales derechos de participación de países extranjeros en el desarrollo de recursos petroleros, que no pueden ser perjudicados sin detrimento final sumamente serio no solamente de las empresas comerciales británicas y estadounidenses sino también de los mejores y más eficientes desarrollos de los depósitos petroleros del mundo» , Memorandum de la Embajada de la Gran Bretaña, 25 de marzo de 1938, citado por A. Gilly [III-1994; p. 141-142].

nes petroleras americanas habían disminuido en México y que su influencia en la elaboración de la política exterior americana era menos importante que antes. Pero, sobre todo, los Estados Unidos tenían un gobierno que se había propuesto privilegiar los intereses estadounidenses a largo plazo. El presidente Roosevelt, quien se había opuesto varias veces en el pasado a las compañías petroleras de su país, aceptó el principio de la nacionalización, a condición de que el gobierno mexicano pagara “rápidamente” a las compañías los bienes de los cuales habían sido expropiados.<sup>33</sup> Ese proceso sería largo y no exento de dificultades<sup>34</sup>. En 1943, las compañías americanas, a pesar de sus posiciones, se vieron obligadas a firmar un acuerdo. Fue necesario esperar el año de 1947 para obtener el acuerdo de las compañías anglo-holandesas respecto al monto y el calendario de los pagos de las indemnizaciones correspondientes.<sup>35</sup>

El gobierno de Cárdenas supo aprovechar una coyuntura internacional particular<sup>36</sup>: el período que precedió a la segunda guerra mundial y un gobierno estadounidense que intentaba renovar sus alianzas y modificar sus relaciones con sus vecinos del sur. Estados Unidos estaba preocupado por el desencadenamiento de esa guerra y no estaba en la posibilidad de considerar una intervención militar en México en beneficio de las compañías petroleras. El hecho que la industria petrolera mexicana ya no era tan importante para Estados Unidos como en el pasado, posición que ocupaba ahora Venezuela, es también un

---

<sup>33</sup> Con la nacionalización, cerca del 80% de la industria petrolera pasó a manos del Estado con todos los derechos de exploración y de explotación que se derivaban de las concesiones que las compañías petroleras habían obtenido. Las demás compañías extranjeras instaladas en México fueron compradas más tarde por el Estado.

<sup>34</sup> Frente a las dificultades del gobierno para hacer frente a las reclamaciones financieras de las compañías, Estados Unidos organizó un boicot que cortó alrededor del 90% de las ventas internacionales de petróleo de México y rechazó venderle productos necesarios para continuar la producción. En 1942, a cambio de un tratado firmado entre México y Estados Unidos que permitía a los aviones militares americanos sobrevolar territorio mexicano y contemplaba la vigilancia por México del litoral del Pacífico, el gobierno estadounidense aceptó poner un punto final al problema de la expropiación de las empresas petroleras.

<sup>35</sup> El acuerdo sobre los intereses anglo-holandeses fue firmado el 29 de agosto de 1947; México se comprometió a pagar 81.25 millones de dólares en quince años, con una tasa de interés del 3%, retroactiva al momento de la expropiación; A. J. Bermúdez [IV-1963; p.24].

<sup>36</sup> El presidente Cárdenas supo maniobrar en un contexto internacional muy complejo, teniendo presentes los intereses del país. Esa capacidad de maniobra estuvo sustentada en una política internacional de principios, como lo prueba las posiciones que México tomó en el caso de la invasión de Etiopía por la Italia fascista y en el de la guerra civil española. Un hecho menos conocido, que es importante destacar porque se dio también durante el mes de marzo de 1938, es que México fue el único país que condenó oficialmente ante la Liga de las Naciones la anexión de Austria por la Alemania nazi. Esa condena se explica por los principios que sustentaban la política exterior de México, pero también porque durante el período cardenista esos principios adquirieron un marcado carácter anti-fascista. El presidente Cárdenas no dudó en condenar la anexión de Austria, aunque esa condena podría significar poner en peligro un importante mercado para el petróleo mexicano. Es preciso recordar que en ese momento se cernía sobre México la amenaza del bloqueo de las compañías petroleras y de sus respectivos países a causa de la expropiación.

factor que se debe tomar en cuenta. Otro elemento es la situación en la cual se encontraban los intereses de Estados Unidos y de la Gran Bretaña: en 1938 el grupo de compañías controlado por la Royal Dutch-Shell (Grupo El Águila) representaba alrededor del 70% de la industria petrolera en México. La Gran Bretaña se inclinaba más que Estados Unidos por una intervención fuerte, ya que las compañías inglesas detentaban más intereses que las estadounidenses en los yacimientos mexicanos; pero ese país ya no era la potencia mundial del pasado y tenía que someterse a las decisiones del gobierno de Roosevelt, el cual se inclinaba más por un arreglo político.

## **§ 2. La instauración de un nuevo marco institucional de conjunto**

El nuevo sistema político encontraba, así, su fundamento en un nacionalismo que buscaba recuperar la propiedad y el control de la nación sobre sus riquezas económicas y, a partir de ahí, orientarse hacia un proyecto de desarrollo bajo el impulso de un Estado capaz de dominar los derechos de propiedad. En ese contexto tiene lugar un proceso de institucionalización que enmarcará por varias décadas el desarrollo económico de México (*punto 1*) y que dará al Estado un importante control de los procesos económicos (*punto 2*).

### *1. La paz por las instituciones*

La nacionalización del petróleo, a pesar de su importancia, no era suficiente para lograr una reorientación del petróleo «hacia el interior». Ésta fue posible en el marco de un conjunto de instituciones nuevas que abrieron la vía a otra dinámica del desarrollo. Esas instituciones fueron el fruto de un proceso durante el cual apareció un Estado más activo y capaz de tomar medidas como la reforma agraria y la nacionalización petrolera<sup>37</sup>. El proceso de institucionalización se llevó a cabo, contrariamente a otras experiencias revolucionarias, de una manera que puede considerarse pacífica.<sup>38</sup>

<sup>37</sup> José Revueltas consideraba la nacionalización de la industria petrolera como uno de los momentos culminantes de la Revolución Mexicana, pero desarrolló una visión crítica sobre los procesos que vinieron después: "...del momento en que el período presidencial de Cárdenas finaliza en 1940, la política 'revolucionaria' de los gobiernos que le siguen sufre un gradual descenso hacia posiciones contrarrevolucionarias, en proporción casi geométricamente opuesta a la medida en que se fortalece y consolida una burguesía nacional que comienza a desarrollarse sobre bases industriales propias, a favor precisamente de un petróleo que le pertenece a través del Estado, que ahora es su dueño", en "¿Hacia dónde va México?", *Vuelta*, México, noviembre 1984, pp.22-26 (Revueltas escribió este texto en Lecumberri, en donde estuvo prisionero hasta 1971). De alguna manera L. Cárdenas coincidió con ese análisis al calificar el camino seguido después de su presidencia de "contrarrevolución pacífica" (*Cf. Apuntes, op. cit.*). En el mismo molde institucional que él contribuyó a crear los gobiernos que vinieron después desarrollaron un proyecto económico y político completamente diferente al de su presidencia.

<sup>38</sup> «[un] fenómeno único es el que ocurre en México luego del triunfo de la revolución, sobre

La estabilidad política, gracias a instituciones duraderas, fue un objetivo hecho explícitamente para terminar con los enfrentamientos entre las diferentes facciones, los "hombres fuertes" o los caudillos regionales. El movimiento fue lanzado desde la presidencia misma, como lo ilustra un importante discurso del presidente Calles en 1928. En adelante se trataba de: "hacer un decidido y firme y definitivo intento para pasar de la categoría de pueblo y de gobiernos de caudillos, a la más alta y más respetada y más pacífica y más civilizada condición de pueblo de instituciones y de leyes".<sup>39</sup>

## *2. Instituciones para tomar el control de la economía*

Entre 1925 y 1940 surgió un nuevo marco institucional que incidió realmente en la estructura económica. El saneamiento fiscal y bancario, la creación de infraestructuras y de nuevas organizaciones financieras se llevó a cabo paralelamente a la promulgación de leyes nuevas y al reconocimiento de los derechos de propiedad<sup>40</sup>.

Así como el nuevo Estado, después del período armado de la Revolución, tomó progresivamente el control político de la sociedad, también se dotó de los instrumentos para tomar el control de la economía. Esto se llevó a cabo a partir de instituciones creadas desde los años veinte (como la creación del Banco de México) y sobre todo en los años treinta, después de la crisis de 1929 que impactó duramente a México. En 1934 el presidente Abelardo Rodríguez podía afirmar: «El franco intervencionismo de Estado y la política de economía dirigida han permitido organizar a todas las clases sociales del país, encauzando la producción»<sup>41</sup>. Hacia el fin de los años de 1920 y a principios de los 1930 habían tomado las riendas «gobiernos institucionalizadores», retomando la expresión de Arnaldo Córdoba<sup>42</sup>, los cuales se consagraron a fundar instituciones en particular en el campo económico y financiero. Fue en 1934, por ejemplo, que fue creada Nacional Financiera, un banco de desarrollo que iba a desempeñar un papel muy importante en las décadas siguientes. A esos años se remontan también los primeros esfuerzos para tomar el control

---

todo durante el cardenismo: se da una transformación social prácticamente sin derramamiento de sangre [...] México representa el caso excepcional en el que, una vez superada la fase armada, la etapa de transformación social (particularmente durante el cardenismo) se da en forma pacífica [...] y con la aprobación, si no de la mayoría, sí de una gran parte de la población. Por ello creo que no se puede considerar la legitimidad de la Revolución mexicana sin el cardenismo», F. Katz, entrevista publicada en *La Jornada*, 21 abril 1996.

<sup>39</sup> Plutarco E. Calles, Presidente de México, Mensaje al Congreso Nacional, 1 de septiembre de 1928, Talleres Gráficos de la Nación, México 1928, p. 28. Citado por Arnaldo Córdoba [III-1995; p. 37].

<sup>40</sup> Sobre ese proceso véanse los trabajos desarrollados por investigadores del Colegio de México, entre otros Lorenzo Meyer [III-1978]. Cf. también C. Reynolds [III-1970].

<sup>41</sup> *El Universal*, 29 noviembre 1934, citado por Arnaldo Córdoba [III-1995; p.333].

<sup>42</sup> Arnaldo Córdoba [III-1995; p. 334]. Sobre este período véase también, L. Meyer [III-1978].

del abastecimiento energético mediante una empresa pública (Petromex<sup>43</sup>), creada para el aprovisionamiento del mercado interno, en competencia con las compañías internacionales. En el campo de la energía eléctrica el primer intento de control federal de la producción y de la distribución se llevó a cabo con una primera iniciativa para la creación de lo que se convertiría más tarde la Comisión Federal de Electricidad.

Cuando el presidente Cárdenas llega al poder, el 30 de noviembre de 1934, encuentra un conjunto de instituciones que aprovechará para realizar su programa esbozado en el «Plan sexenal». Ese día, en su discurso de inauguración, percibía claramente el camino jurídico e institucional recorrido: «La Revolución ha ido convirtiendo en normas jurídicas y morales sus postulados y sus tendencias dignificándose así como ***Gobierno de Instituciones***»<sup>44</sup>.

El nuevo Estado tuvo en adelante la capacidad y las instituciones necesarias para conducir el crecimiento económico, al mismo tiempo que satisfacía, cuando menos parcialmente, todo tipo de reivindicaciones que emanaban de una amplia base social: empresarios, obreros<sup>45</sup>, propietarios y trabajadores agrícolas, de las clases medias emergentes y aun de grupos marginados.

Esta evolución interna no podría ser separada de la evolución del entorno internacional marcado por la crisis de 1929 y sus secuelas. En la mayor parte de los países, para salir de esa crisis, fueron formuladas nuevas políticas públicas, las cuales, en general pusieron el acento en una mayor intervención del Estado y en una orientación más importante hacia la satisfacción de la demanda interna. En México, la combinación de la crisis internacional con las dinámicas de las fuerzas internas liberadas por la Revolución y la intervención de nuevos actores tomará características específicas y facilitará la puesta en marcha de un nuevo modo de desarrollo.

## **Sección 2. La construcción del «Modelo Mexicano de Organización Petrolera» (MMOP): características y elementos constitutivos**

Cuando México nacionalizó el petróleo en 1938, pudo desarrollar un marco institucional y reglamentario propio al haberse separado de la industria y del mercado petrolero internacional. Se orientó también hacia el establecimiento de reglas

---

<sup>43</sup> Esta empresa, creada antes de la nacionalización de 1938, controlaba solamente 2% de la producción petrolera: "un pecesillo entre las ballenas" («a minnow among whales»), según A. Knight en J.C. Brown and A. Knight (Ed.) [IV-1992, p. 93]. Este organismo sería, sin embargo, el antecedente directo de Pemex.

<sup>44</sup> Lázaro Cárdenas, *Mensaje al Pueblo de México*, Imprenta Mundial, México, 30 noviembre 1934; citado por Arnaldo Córdoba [III-1995; p. 491]. Las cursivas resaltadas son mías.

<sup>45</sup> Otra institución creada durante esos años, y que ha sobrevivido hasta nuestros días, es el salario mínimo para los trabajadores de la ciudad y del campo. La Comisión Nacional del Salario Mínimo fue creada en diciembre 1933.

de funcionamiento de una industria que estaría en estrecha simbiosis con el tipo de desarrollo que adoptó durante varias décadas la economía mexicana.

Esas reglas descansaban en la propiedad de la nación sobre los recursos naturales y sobre el monopolio integral del Estado sobre el conjunto de la industria petrolera. El monopolio no se derivaba necesariamente de la afirmación de la propiedad pública, pero su combinación en el seno del "Modelo Mexicano de Organización Petrolera (MMOP)" le dio una especificidad a la organización de la industria petrolera en México.

El análisis del MMOP y de sus elementos constitutivos es importante, más allá de un mejor conocimiento de la experiencia mexicana: de manera paradójica, cuando en los años setenta ese modelo inspiraba las experiencias de otros países productores, éste ya se encontraba en crisis profunda y manifestaba bloqueos y límites que se revelaron insuperables.

Presentaré en primer lugar en qué ha consistido ese nuevo dispositivo institucional (§1) y enseguida mostraré por qué puede ser considerado como una construcción eminentemente política, examinando las modalidades de organización de la empresa pública (§2).

### ***§ 1. Un nuevo dispositivo institucional: el petróleo propiedad de la nación y el establecimiento de un monopolio de Estado***

A partir del momento en el que, después de la nacionalización, México dejó progresivamente el mercado internacional, el petróleo pudo ser dirigido de manera privilegiada hacia el mercado interno y llegar a convertirse en una herramienta importante para el desarrollo industrial. Para ello, el dispositivo institucional que se implantó tomó como punto de partida el Artículo 27 constitucional, el cual reivindica para la nación la propiedad de los recursos del subsuelo (*punto 1*). Pero es la naturaleza y la estructura del Estado mexicano, así como el nuevo papel que asume en el proceso económico, con base en su dominación sobre los derechos de propiedad, los que van a desembocar en un monopolio de Estado que excluye toda participación privada (*punto 2*). Esta situación tendrá consecuencias para la definición de la industria petrolera en México (*punto 3*).

#### ***1. La dinámica de la nacionalización: de la propiedad de la nación sobre los recursos al poder conferido al Estado para el desarrollo de esos recursos***

##### **1.1. Propiedad de la nación = exclusividad del Estado**

En el caso de México se impuso una interpretación de la propiedad pública de los recursos del subsuelo que dio al Estado la intervención exclusiva en la industria petrolera. Es interesante constatar que en teoría y en práctica la afirmación de la propiedad pública, que no debe ser confundida con la propiedad

del Estado, nunca excluyó la participación privada a través de sistemas de concesiones o de otras figuras jurídicas<sup>46</sup>.

El Artículo 27 de la Constitución de 1917, no excluía, en su versión original, la posibilidad de concesiones. Afirmaba, efectivamente, el «dominio directo» de la nación sobre todos los minerales y sobre todas las sustancias del subsuelo, incluidos «los combustibles minerales sólidos, el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos». Ese artículo agregaba, sin embargo, que en esos campos: *“el dominio de la nación es inalienable e imprescriptible y **sólo podrán hacerse concesiones por el Gobierno Federal a los particulares o sociedades civiles o comerciales constituidas conforme a las leyes mexicanas, con la condición de que establezcan trabajos regulares para la explotación de los elementos de que se trata y se cumpla con los requisitos que prevengan las leyes**”*<sup>47</sup>.

Es importante señalar que la Ley Petrolera de 1925 y su Reglamento, los primeros instrumentos jurídicos elaborados al amparo de la Constitución de 1917, instauraron un sistema de concesiones sobre la base de los principios contenidos en el Artículo 27 constitucional. Esas concesiones podían ser otorgadas a mexicanos o a extranjeros que reunieran las condiciones legales y reglamentarias requeridas. Así, si efectivamente la ley reafirmaba el dominio directo de la nación sobre los recursos del subsuelo y la exigencia de que las actividades necesarias para la explotación y valorización del petróleo fueran autorizadas por una concesión del gobierno federal, estipulaba que esas autorizaciones podían ser otorgadas tanto a mexicanos como a extranjeros. En el

---

<sup>46</sup> En la Francia revolucionaria, la Asamblea General discutió durante dos sesiones que tuvieron lugar el 21 y el 27 de marzo de 1791, si las minas podían ser consideradas como propiedades privadas e individuales o como propiedades públicas en las manos y a la disposición de la nación. Mirabeau propuso la adopción de decretos que empezaban así: «La asamblea nacional decreta, **como artículo constitucional** [estas cursivas están en el original] que las minas, tanto metálicas como no metálicas, así como los bitúmenes, carbones de tierra o de piedra, y piritas están a la disposición de la nación ....» (L'assemblée nationale décrète, **comme article constitutionnel** que les mines et minieres, tant métalliques que non métalliques, ainsi que les bitumes, charbons de terre ou de pierre, et pyrites, sont à la disposition de la nation ...), Mirabeau l'Ainé [XI-1792; p. 490]. Sin embargo, en su discurso, Mirabeau había definido con claridad lo que entendía por propiedad de la nación: «el sentido de esa palabra **propiedad nacional, o propiedad a la disposición de la nación, significa solamente que la nación tendrá el derecho de conceder las minas**» (le sens de ce mot propriété nationale, ou propriété à la disposition de la nation, signifie seulement que la nation aura le droit de concéder les mines), *ibidem*, p. 437. Estas últimas cursivas resaltadas son mías, *ibidem*, p. 437. Quedaba muy claro que "propiedad de la nación" no significaba considerar al Estado como propietario de los recursos minerales.

<sup>47</sup> Las citas de ese artículo se reproducen de los anexos que se encuentran en Arnaldo Córdoba [III-1973; p. 486-487]. Las cursivas resaltadas son mías. Sobre este artículo y las leyes petroleras de 1925 y 1958, véase también R. Garza-Garza [VI-1990; p. 57-102]. Los nombres de A. Molina Enríquez y de Pastor Rouaix están ligados al proceso de elaboración y de aprobación del Artículo 27.

Artículo 8 de esa ley quedaba establecido con claridad que se otorgarían concesiones de explotación después de ser solicitadas, las cuales darían al concesionario el derecho de captar y de aprovechar el petróleo<sup>48</sup>.

Las leyes petroleras que vendrían después no volverían a hacer referencia a esas disposiciones legales. Así, según la ley de 1958, la secretaría correspondiente debía otorgar autorizaciones de manera obligatoria sólo a Pemex. En lugar de concesiones de explotación, fue establecido un sistema de asignación de terrenos, el cual consistía en el acto a través del cual el Estado otorgaba a Petróleos Mexicanos la autorización de explorar y explotar el subsuelo de ciertos terrenos. En la más reciente Ley reglamentaria del Artículo 27 en el ramo del petróleo (mayo 1995) se puede leer en su Artículo 5: "La Secretaría de Energía asignará a Petróleos Mexicanos los terrenos que esta institución le solicite o que el Ejecutivo Federal considere conveniente asignarle para fines de exploración y explotación petroleras".

### 1.2. Nación = Estado = Pemex

En el caso de México, con secuelas que están aún presentes hoy en día, la nacionalización no fue solamente un acto de afirmación de la propiedad de los recursos petroleros. Esta medida estaba acompañada de un dispositivo de conjunto que comprendía una nueva organización de la industria petrolera bajo la conducción del Estado. El 19 de marzo de 1938, un día después de la nacionalización, fue establecido el Consejo de Administración del Petróleo; el 7 de junio de 1938, Petróleos Mexicanos (Pemex) fue creado por decreto, como institución pública, para tomar la sucesión de ese consejo y centralizar progresivamente todas las propiedades y funciones de la industria petrolera.

Un personaje clave de la construcción de Pemex, don Antonio J. Bermúdez, director general durante 12 años (1946-58) veía de manera muy clara la ampliación del campo de la nacionalización: de la propiedad sobre los recursos al poder conferido al Estado para el desarrollo de esos recursos. Así:

*La nacionalización consiste no solamente en la propiedad del subsuelo conferida legalmente al Estado, sino que también otorga a éste la autoridad para desarrollar la explotación de todo el petróleo y el gas contenidos en él, desde la producción de petróleo crudo y de gas, pasando por el procesamiento, hasta la distribución y venta de productos derivados y refina-*

---

<sup>48</sup> Además, en esa ley aparecían los artículos siguientes:

«Art. 12: Las concesiones otorgadas por el Ejecutivo de la nación de acuerdo con las leyes anteriores, serán confirmadas sin gasto alguno, con sujeción a lo que esta ley dispone [...].

Art. 14: Se confirmarán sin gasto alguno y mediante concesiones otorgadas conforme a esta ley, los derechos siguientes: I- Los que se deriven de terrenos en los que se hubieren comenzado los trabajos de exploración petrolera antes del 1º de mayo de 1917. II- Los que se deriven de contratos celebrados antes del 19 de mayo de 1917 por el superficiario o sus causahabientes, con fines expresos de exploración petrolera». El texto de esos artículos ha sido reproducido de: Merrill Rippy [III-1954; p. 41].

dos. El desarrollo de la industria petrolera de México está siendo llevada a cabo dentro del marco político-legal de esa nacionalización.<sup>49</sup>

La organización de la industria petrolera se convierte así en una parte integrante de la estructura y de la organización del Estado mexicano. Los gobiernos surgidos de la Revolución nunca hicieron suya la tesis de la «nuda propiedad», lo que habría permitido dejar el usufructo en materia de hidrocarburos y de la petroquímica básica a terceros.

Las razones son propiamente jurídicas. La Constitución de México es particular en la medida en que no contiene sólo declaraciones de principio o filosóficas, sino también objetivos y programas. Son las leyes reglamentarias las que hacen posible la realización de los principios contenidos en los artículos de la Constitución. En ese sentido, los principios sobre la propiedad son considerados inseparables de las reformas y de las leyes que consagran la intervención del Estado en la industria petrolera. Esta característica se explica por el hecho de que no era posible arrancar la propiedad de los recursos a las compañías petroleras para reconocerles enseguida el derecho de explotar esos mismos recursos. Y, sin embargo, es precisamente en esta cuestión en donde se encuentra, históricamente, el sentido de la reivindicación de la propiedad pública de los recursos del subsuelo. En México, el Estado aseguró su participación directa en la industria petrolera y, además, le dio a esa participación la forma de un monopolio.

## *2. El monopolio de Estado: la definición de la industria petrolera y petroquímica básica como un campo de interés público, estratégico y exclusivo*

Para explicar el establecimiento de ese monopolio es preciso remitirse, una vez más, a la naturaleza del Estado mexicano. El Estado surgido de la Revolución no es liberal; es un Estado que se propone intervenir directamente en los procesos productivos y regular el conjunto del económico. Para construir ese monopolio se apoya en la propiedad de los recursos del subsuelo, a la cual se agregan todas las fases de la industria petrolera definidas como actividades estratégicas, de las cuales él es el agente exclusivo.

Como lo hemos visto, el dispositivo es el siguiente:

---

<sup>49</sup> «Nationalization consists *not only of vesting ownership of the subsoil in the state but also provides the state with the authority to develop the exploitation of any oil and gas contained therein, from production of the crude oil and gas, through processing, to the distribution and sale of refined and derived products. The development of the petroleum industry of Mexico is being carried out within the political-legal framework of such nationalization*», A. J. Bermúdez [IV-1963; p.23].

- De la propiedad de la nación se pasa a la propiedad del Estado, su representante jurídico y político. Enseguida, el gobierno federal representante del Estado y de la nación misma, es el único habilitado para decidir de manera autorizada lo que conviene a la nación y a sus intereses;
- La industria petrolera es de utilidad pública<sup>50</sup> y prioritaria sobre cualquier otra utilización de las tierras.

Sin embargo, el principio del monopolio es el elemento central del dispositivo<sup>51</sup>. Ese principio de monopolio sólo será instaurado con plenitud con las reformas del Artículo 27 introducidas el 9 de noviembre de 1940: en materia de hidrocarburos, no se podrán efectuar ni concesiones ni contratos y es “la Nación” la que realizará la explotación del petróleo y de los demás hidrocarburos<sup>52</sup>. El principio del monopolio sobre la industria petrolera tiene pues en México, como consecuencia de esas reformas, un rango constitucional y se encuentra en la base de un sistema que permite al Estado tomar bajo su cargo todas las operaciones de la industria petrolera. Con razón puede entonces decirse, como lo hace José Domingo Lavín, que la mencionada modificación constitucional del Artículo 27 “**Declaró industria de Estado a la industria petrolera**”<sup>53</sup>.

Es el Estado, a través de Pemex, quien tomó a su cargo todas las operaciones de la industria petrolera, en un marco legal y reglamentario que cubría el derecho exclusivo de exploración y extracción de hidrocarburos, la asignación

<sup>50</sup> «...el carácter de utilidad pública está reconocido por la Constitución, de manera implícita, a las operaciones de valorización de los yacimientos de petróleo que se encuentran en territorio nacional: asimismo las actividades conexas y cualquier otra actividad que forme parte de la industria petrolera son de utilidad pública; en ese sentido, las actividades de valorización de los yacimientos petroleros son prioritarios sobre cualquier otra utilización de los terrenos», R. Garza G. [VI-1990; p.88]. En todas las leyes petroleras, desde la de 1925 hasta la ley reglamentaria de 1995, siempre se ha retomado ese principio de utilidad pública de la industria petrolera.

<sup>51</sup> «El componente central del régimen mexicano de valorización petrolera se constituyó [...] por el principio del monopolio, siempre presente en la legislación general, en las decisiones administrativas y en la política petrolera y energética, a veces bajo su máscara jurídica, a veces bajo la apariencia de independencia y de autonomía en la toma de decisiones», R. Garza Garza [VI-1990, p. 378].

<sup>52</sup> A partir de esa fecha, al texto original de la Constitución de 1917 se agregó el siguiente párrafo: «tratándose del petróleo y de los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radioactivos, **no se otorgarán concesiones ni contratos**, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva». (Artículo 27 de la Constitución, párrafo 6). Las cursivas resaltadas son mías.

<sup>53</sup> [III-1954; p.193]. Esas cursivas resaltadas y las de la cita siguiente son mías. En ese mismo trabajo, José Domingo Lavín agrega: “Al declararse como **industria de Estado** la industria petrolera, se cambió su naturaleza para convertirla en un instrumento de servicio y eliminar el lucro de la parte básica del desarrollo industrial”. Las cursivas resaltadas son mías.

de los terrenos y todas las asignaciones relativas al desarrollo de las actividades petroleras. En lo que respecta a las relaciones con terceros, nacionales o extranjeros, Pemex podía concluir contratos de obra o de prestación de servicios bajo su control directo, siempre y cuando la remuneración de esos servicios no implicara participaciones sobre los productos o sobre los resultados de las explotaciones: todas las remuneraciones deben ser hechas en especies. Fue así como los «contratos de riesgo» fueron proscritos hasta nuestros días de la industria petrolera mexicana<sup>54</sup>.

El monopolio de Estado sobre la industria petrolera se verá reforzado en la Constitución, cuando esta industria y otros 13 sectores de la actividad económica, serán declarados estratégicos. En esos campos, por definición, el Estado es un agente exclusivo. En efecto, el Artículo 28 de la Constitución define: «No constituirán monopolios las funciones que el Estado ejerza de manera exclusiva en las áreas estratégicas a las que se refiere este precepto: [...] petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad [...]».

### *3. La participación del sector privado -nacional y extranjero- y la definición de los límites de la industria petrolera nacionalizada*

La relación con «terceros» ha sido a menudo una fuente de confusión: ¿en dónde trazar la frontera de la industria petrolera monopolizada por el Estado? Una voz autorizada, como la de Don Antonio J. Bermúdez, consideraba que:

Tanto la ley del petróleo que se hizo efectiva en noviembre de 1940 y la que la reemplazó en 1941 permitió la inversión directa de capital privado por medio de contratos de exploración con ciudadanos mexicanos o con sociedades formadas enteramente por mexicanos.<sup>55</sup>

Otro investigador ha afirmado respecto a esa misma ley:

La ley de 1941 prohibió la participación extranjera en los contratos de explotación con Pemex. Sin embargo, el Artículo 47 de esa misma ley autorizaba la negociación de contratos de obra sin distinguir entre capital mexicano y extranjero. Se estipuló una 'variante' de ese tipo de contrato, en forma de un pago aleatorio basado en el valor del petróleo extraído. En 1952 el Procurador General de la República sancionó la constitucionalidad de esos contratos.<sup>56</sup>

<sup>54</sup> Entre 1949 y 1951 fueron establecidos contratos de riesgo con productores independientes americanos, pero en 1969 y 1970 fueron todos anulados por ser anti-constitucionales. La rescisión de los contratos firmados con las compañías extranjeras se llevó a cabo durante la gestión de Jesús Reyes Heróles como director general de Pemex (1964-1970). Esta gestión se distinguió por la prioridad que le dio a la exploración, una actividad que se había rezagado gravemente. Los esfuerzos hechos en ese campo se verían sobre todo cuando se hicieron públicos los importantes descubrimientos de la siguiente década.

<sup>55</sup> A. J. Bermúdez [IV-1963; p. 31]

<sup>56</sup> «The law of 1941 had banned foreign participation in exploitation contracts with Pemex. Article 47 of the same law, however, authorized the negotiation of work contracts without

Lo que es importante poner en evidencia es que, después de la Constitución de 1917, una interpretación coherente con la noción de propiedad pública que se encontraba originalmente en esa constitución se mantuvo a través de los años. Desde su punto de vista, la nacionalización, la intervención del Estado y la presencia de Pemex no debían representar obstáculos para que capitales privados pudieran asociarse al desarrollo de la industria petrolera.

Los intereses extranjeros, sobre todo los de la industria petrolera estadounidense, estuvieron particularmente atentos a las evoluciones en ese campo. Se opusieron al otorgamiento de préstamos para que Pemex desarrollara sus actividades, pero estaban dispuestos a participar con inversiones directas en el desarrollo de la industria petrolera mexicana, siempre y cuando se hicieran cambios en la legislación.<sup>57</sup> Para el gobierno mexicano, Pemex debía alcanzar la autosuficiencia: no debía asociarse con el capital extranjero ni aceptar ninguna inversión extranjera directa. Esas orientaciones ubicaron a Pemex en una situación particular desde el punto de vista del financiamiento y de sus necesidades de inversión, tomando en cuenta las funciones que debía realizar. El gobierno intentaba conseguir préstamos que no cuestionaran su monopolio de la gestión de la industria petrolera, pero durante todos esos años se enfrentó con un rechazo de parte del gobierno americano que tomaba en cuenta de manera prioritaria las opiniones de las compañías expropiadas. Para éstas últimas, la única posibilidad de participar en el desarrollo de la industria petrolera era que se aceptara su regreso para invertir directamente en ella.

La definición de la industria petrolera en México, su ampliación o reducción, han sido el producto de las reformas al Artículo 27 y de las legislaciones reglamentarias sucesivas relacionadas con ese artículo: 1925, 1941 y 1958. Las evoluciones tecnológicas (entre las cuales se encuentra la aparición de la industria petroquímica), las relaciones contractuales con los particulares y las posibilidades y límites de la inversión extranjera también han sido elementos de esa definición.

Las legislaciones mencionadas limitan el campo de la inversión exclusiva del Estado, de la manera siguiente:

---

distinguishing between Mexican and foreign capital. A 'variant' of this kind of contract, in the form of the windfall payment based on the value of oil extracted, was stipulated. In 1952, the Office of the Attorney General sanctioned the constitutionality of such contracts», Isidro Morales, in J. Brown and A. Knight (Ed.), [IV-1992; p. 210]

<sup>57</sup> En 1944, cuando el gobierno mexicano buscó un préstamo de Estados Unidos, Washington respondió que no otorgaba préstamos oficiales a sectores en donde el capital privado estaba disponible para ser utilizado. La referencia era clara: México debía llegar a un acuerdo con las compañías expropiadas para asegurar la expansión futura de la industria". Durante todos esos años las posiciones del gobierno americano reflejaron "La actitud de los grandes consorcios petroleros según la cual el gobierno mexicano debería cambiar su legislación y aceptar su participación en la explotación directa del petróleo mexicano", I. Morales [IV-1992; p. 220].

1925: exploración, captación, transporte para la elaboración y la refinación de petróleo;

1941: exploración, explotación, transporte, almacenamiento, refinación, distribución de petróleo; así como la elaboración y la distribución de gas artificial;

1958: la industria petrolera abarca hasta las ventas de primera mano de los productos petroleros y del gas artificial, se introducen los derivados del petróleo utilizados como materia prima industrial (con el inicio en México de la petroquímica). El campo de actividad de Pemex está más claramente definido cuando se le permite establecer contratos de obra y de servicios: para el mantenimiento de las redes de distribución, la exploración y otros trabajos que pueden ser dados a empresas privadas, puesto que difícilmente pueden ser realizados por Pemex;

1975: se confirmó la prohibición de concesiones y contratos en materia petrolera. Una ley reglamentaria debía fijar los términos de la explotación de los recursos petroleros; pero como esta ley no fue emitida, la de 1958 continuó en vigor hasta la nueva ley de 1995.

## **§ 2. *Pemex: el instrumento para el desarrollo de la industria petrolera***

Después de la nacionalización, las funciones de Pemex fueron claramente definidas desde el punto de vista institucional y económico (punto 1). Sin embargo, elementos políticos se sobreponen y se convierten en determinantes (punto 2) en la construcción de esa empresa pública que se inserta de manera particular en la economía (punto 3).

### *1. Una racionalidad institucional y económica*

Fue don Antonio J. Bermúdez el que dio la mejor definición de Pemex: un instrumento que permitiría al Estado organizar a la industria petrolera y promover su desarrollo. Para el que fue director general de Pemex durante 12 años decisivos para su consolidación, las funciones y objetivos de esa empresa pública eran muy claros, tanto en sus aspectos económicos como institucionales:

*Petróleos Mexicanos es una empresa pública que administra y tiene el control exclusivo sobre un sector nacionalizado de la economía mexicana. En este caso la nacionalización significa propiedad estatal de todos los recursos de petróleo y gas del país, los cuales son considerados de importancia básica para la economía nacional y el bienestar. Esa propiedad ha hecho posible que la explotación de esos recursos naturales haya sido orientada para servir directa y eficientemente el crecimiento industrial y del conjunto de la economía nacional. El objetivo, sin embargo, no es la acumulación de ganancias monetarias como en el caso de la*

empresa privada. Es la satisfacción de necesidades nacionales y el cumplimiento de un servicio nacional.<sup>58</sup>

Durante todo este período la industria petrolera se confunde con Pemex. Esta última nunca fue considerada por el gobierno como una simple empresa privada destinada a la producción y a la distribución. El Estado confió a Pemex varias tareas en las cuales se mezclaron criterios, objetivos y resultados que superaron de lejos los que correspondían normalmente a las compañías petroleras. La lista siguiente ciertamente no es exclusiva:

- Conservar y desarrollar los recursos petroleros, con base en la premisa fundamental de que las reservas de hidrocarburos eran un recurso nacional y que la misión de Pemex era preservar y ampliar esos recursos;
- Aprovisionar el mercado interno con productos petroleros abundantes y baratos con la finalidad de promover el desarrollo industrial y agrícola del país, así como la producción de electricidad. Los precios reducidos son la principal manera de subvencionar diferentes tipos de consumidores: los transportes públicos, la población de las zonas atrasadas económicamente, los consumidores de las regiones que deben ser abastecidas con importaciones. Las subvenciones sobre los precios practicados por Pemex, fijados ya en un nivel demasiado bajo, le acarrearán graves problemas financieros;
- La producción debe responder solamente al incremento de la demanda interna, no a las necesidades de los mercados internacionales. Unas cuatro décadas después, cuando México regresó al mercado internacional en la segunda mitad de los años setenta, resonaron con fuerza las definiciones de A.J. Bermúdez;

México no es un exportador importante de petróleo y no es una política nacional el que se convierta en uno. Es ilusorio, y sería dañino, pretender que el petróleo producido y exportado en grandes cantidades podría convertirse en el *factotum* de la economía mexicana y en la panacea para los males económicos de México.<sup>59</sup>

---

<sup>58</sup> «Petróleos Mexicanos is a **public enterprise that manages and has exclusive control over a nationalized sector** of the mexican economy. Nationalization in this case **means state ownership** of all of the oil and gas resources of the country, resources which are considered of basic importance to the national economy and welfare. Such ownership has made it possible for the exploitation of these natural resources to be oriented **to serve directly and efficiently the industrial and over-all economic growth** of the nation. The aim however, **is not the accumulation of money profits** as it is with private enterprise. It is **the satisfaction of national needs and the fulfillment of a national service**», A. J. Bermúdez [IV-1963; p.186]. Las cursivas resaltadas son mías.

<sup>59</sup> A. J. Bermúdez [IV-1963; p. 115].

- Apoyar el proyecto de industrialización del Estado mexicano;
- Promover la industria local y el aprovisionamiento nacional;
- Contribuir al gasto público a través del pago de impuestos;
- Mejorar el nivel social y cultural de los trabajadores petroleros;
- Promover los beneficios del petróleo en las zonas petroleras.

Todas esas tareas no deben hacer olvidar que, además, era una empresa petrolera que debía perseguir sus objetivos propios: explorar nuevos campos, explotar los recursos conocidos, aumentar las capacidades de refinación y distribuir el petróleo refinado en el mercado interno. Frente a este conjunto de exigencias, no es extraño que el "Modelo Mexicano de Organización Petrolera", a pesar de sus resultados innegables, presentara rápidamente aspectos disfuncionales que lo conducirían más tarde a su agotamiento y a su falta de adecuación a una economía que comenzaba a tomar nuevas orientaciones en el nivel sectorial y macro-económico.

*2. La cristalización de una alianza entre la administración de la empresa, el sindicato petrolero y el gobierno para la gestión de la estructura vertical de la industria petrolera*

Los criterios económicos están presentes en la construcción de Pemex, pero es una imbricación entre las lógicas políticas y económicas la que preside a la fundación y al funcionamiento de esa empresa en el contexto del MMOP.

El punto de partida es el papel crucial que desempeñaron los trabajadores petroleros en el momento de la nacionalización y, enseguida, para hacer funcionar la industria petrolera después de la salida de las compañías expropiadas<sup>60</sup>. A partir de ahí, la organización de la industria petrolera estuvo fuertemente marcada por las relaciones entre el gobierno, la dirección de Pemex y el sindicato de esa empresa. Para la consolidación de ésta los dos primeros debieron negociar permanentemente con el sindicato hasta llegar a una cierta división del trabajo: el sindicato logró participar en el control de las tareas operativas y el gobierno conservó para sí, a través del control directo de la administración de Pemex, la dirección estratégica de la empresa. A ese acuerdo no se llegó sin conflictos y

---

<sup>60</sup> Cuando la industria petrolera fue nacionalizada, México no disponía de técnicos competentes en varios campos, puesto que el personal de dirección era en su gran mayoría de origen extranjero. Son hechos conocidos que las compañías expropiadas salieron del país con las cartas geológicas y los documentos internos esenciales para la explotación de los pozos o para la exploración de nuevos campos. Los trabajadores tomaron a su cargo la explotación, pero serían necesarios varios años para que México formara un personal competente en áreas clave: "Debido a las limitaciones tecnológicas, esto es a la falta de equipo y de personal calificado, la exploración fue totalmente suspendida durante los cinco primeros años después de la nacionalización", Fabio Barbosa [IV-1992].

sin costos, pero el gobierno garantizó así el papel predominante de la industria petrolera en el sistema económico y político mexicano<sup>61</sup>.

A las definiciones políticas e institucionales de Pemex se sobreponen, muchas veces de manera informal, definiciones y acuerdos políticos sobre su papel y funciones. Habiendo sido realizada la integración de todas las fases de la industria petrolera con base en criterios de tipo político más que propiamente económicos y técnicos, debió hacer frente a problemas particulares. La corrupción y prácticas diversas toleradas e incluso promovidas por la administración de la empresa y por el mismo gobierno fueron el costo que se debió pagar para poder manejar una pesada administración vertical y un medio para disciplinar a los trabajadores de la industria, asociándolos e interesándolos, cuando menos a una parte de ellos, en las actividades productivas y comerciales de la empresa.

Podemos enumerar cierto número de objetivos y tareas que esa organización particular de la industria petrolera el (MMOP) permitía alcanzar:

- Cimentar la política de dirigismo económico del gobierno gracias a la importancia de las transferencias al Estado;
- Reforzar la integración vertical de Pemex, más allá de los criterios de racionalidad técnica y financiera usuales en esa industria, para garantizar el control administrativo y político del conjunto de la industria petrolera;

De esta manera, la industria petrolera compartía así, con otros sectores de la economía, las características de un sistema corporatista y clientelista<sup>62</sup> en el cual el partido preponderante, en franca simbiosis con los sindicatos oficiales, intentaba mantener el control de lo que era considerado como «patrimonio de la nación». En la industria petrolera ese control pasaba por las modalidades de ingreso del personal a Pemex y por el «contratismo»:

- El sindicato adquirió, entonces, el derecho de intervenir en la contratación de los trabajadores, incluida una parte de los cuadros de la empresa. El sindicato pudo así imponer a Pemex un número de empleados (permanentes y temporales) sin relación con la política contractual de una empresa petrolera. Así, mientras que en 1938 había 17 600 trabajadores permanentes y temporales, en 1958 ese número había pasado a 45 000, es decir, se había multiplicado cerca de tres veces sin que el desempeño de la empresa correspondiera a ese crecimiento. También el personal de Pemex, además de salarios superio-

---

<sup>61</sup> Cf. M. Cupolo [X-1994; p.11].

<sup>62</sup> "La creación de clientelas políticas verticales fue un rasgo distintivo de la institucionalización de la Revolución, y Pemex no fue inmune a ese proceso", I. Morales [IV-1992; p. 226]

res al promedio nacional, se benefició con ventajas materiales y sociales importantes: escuelas, alojamientos, hospitales, etcétera;

- El «contratismo» se desarrolló hasta convertirse en una de las características del funcionamiento de Pemex. Estaba previsto que las actividades que implicaran la construcción de infraestructuras podían ser objeto de contratos libres; también las actividades de exploración o de perforación, siempre y cuando su realización excediera las capacidades de los servicios de Pemex o fuera más ventajoso subcontratarlos. En este caso, una cláusula especial del contrato de trabajo entre Pemex y el sindicato (1947) autorizaba a este último a constituir sociedades civiles y Pemex debía preferirlas para contratos de servicio cuando ofrecieran condiciones similares a cualquier otra empresa<sup>63</sup>.
- Las "Concesiones de Preferencia", el casi-monopolio de la contratación y la creación de empresas constituyeron los sustentos del poder sindical y del sistema de enriquecimiento legítimo e ilegítimo del sindicato y de sus dirigentes. En 1977, en vísperas del auge petrolero del fin de esa década, a cambio de la posibilidad para Pemex de establecer libremente contratos de perforación terrestre con compañías privadas (una infracción a la regla no escrita según la cual todos esos trabajos debían ser hechos por los servicios de esa empresa), se otorgó al sindicato por seis años y sin necesidad de licitación, 40% de los contratos de perforación terrestre. A través de una nueva concesión hecha por Pemex al sindicato, éste pudo subcontratar los trabajos que le fueron asignados por contrato libre. Según estimaciones, entre 1976 y 1982, 80% de los contratos libres fueron asignados al sindicato. La mecánica era simple: se otorgaba al sindicato un contrato de servicios, enseguida el sindicato pasaba un acuerdo con una compañía privada para la realización del contrato: el sindicato recibía entre 10 y 30% del valor de la obra o del servicio prestado. Además, las compañías de servicios estaban obligadas a emplear personal sindicalizado en una proporción de por lo menos 50% de la fuerza de trabajo relacionada con ese tipo de trabajos.

La organización de Pemex, en el marco del MMOP aparece así como una alianza entre la burocracia sindical, la alta dirección de Pemex y de los gobiernos sucesivos surgidos del partido oficial. Esta alianza aparece como un elemento constitutivo de la organización de la industria petrolera en México<sup>64</sup>.

El papel del sindicato en el seno de esa alianza es capital para comprender el funcionamiento y los problemas del MMOP, en particular el de la transición hacia otro modelo de organización y de funcionamiento de la industria petrolera. El apoyo del sindicato de los trabajadores del petróleo a la recuperación

<sup>63</sup> Sobre los puntos tratados en este párrafo, véase R. Garza Garza [VI-1990, p. 191-197].

<sup>64</sup> "Esta alianza demostró ser fundamental para la consolidación de la integración vertical de la compañía y para la expansión de sus actividades emprendida por Bermúdez y sus sucesores", Isidro Morales [IV-1992; p. 228].

de la industria en el momento de la nacionalización, confirió a los dirigentes sindicales un papel político importante. Los trabajadores petroleros desarrollaron un militancia muy eficaz para defender sus privilegios. Aun si el gobierno les arrebató la industria petrolera, en nombre del interés de la nación, cuando ellos la consideraban una conquista propia, obtuvieron a cambio el casi-monopolio de la contratación del personal, el «contratismo», ventajas salariales y numerosas prestaciones.

Ese sistema fue el que, a partir del gobierno del presidente Miguel de la Madrid (1982-1988), se encontró en la mira de los «neoliberales». La consigna era luchar contra el crecimiento desmesurado del poder político y económico del sindicato. Muy rápidamente en los sistemas de contratación, tanto en Pemex mismo como en las compañías de servicios que trabajaban con Pemex, el sindicato perdió la posibilidad de imponer la contratación de una parte del personal; enseguida, fue impuesta la licitación pública para la asignación de los contratos; más tarde, Pemex recuperó también la gestión del conjunto de los préstamos administrativos al personal. El número de trabajadores y de empleados de Pemex caería en poco tiempo, a partir de fines de los años 1980, de manera drástica.

### *3. Una inserción particular en la economía*

Con la nacionalización del petróleo y la creación de Pemex en 1938, se afirmaron otras características del modo de desarrollo de la economía que operó durante las siguientes cuatro décadas: una economía protegida por barreras tarifarias y no-tarifarias; una industrialización "fuera del mercado", alimentada de energía a bajo precio; una fuerte participación del Estado y restricciones a la entrada de los capitales extranjeros.

En ese modo de desarrollo, el sector privado siempre tuvo un lugar importante: en 1981 las empresas públicas representaban solamente 15% del PIB y 4% del empleo. En 1983, después de la nacionalización de la Banca, el valor agregado en el sector público (incluidas las empresa públicas) alcanzó su nivel más elevado: 25.4% del total.

Es esta economía mixta, ese capitalismo a la mexicana, la que tuvo un desempeño notable en términos de los indicadores usuales del crecimiento, sobre todo en los años del llamado "desarrollo estabilizador": entre 1950 y 1970 el PIB tuvo una tasa media de crecimiento de 6.6%, con una inflación anual inferior a 4.5%. Durante este período, México pasó de una situación predominantemente rural a una nueva etapa marcada por la industrialización y la urbanización, en la cual la industria petrolera se encontró en el centro de un proyecto de desarrollo que se proclamaba independiente.

Con Pemex el Estado forjó progresivamente el instrumento para intervenir en todos los ámbitos de la industria petrolera (incluida la investigación y la ingeniería de proyectos con la creación del Instituto Mexicano del Petróleo en 1966) y aplicó una política de aprovisionamiento del sistema productivo en energía barata. El objetivo de autosuficiencia energética fue durante varias décadas el fundamento de la acción y de la existencia misma de Pemex.

A principios de los años 1970, la industria petrolera mexicana aparecía como un modelo para los países que pronto procederían a efectuar sus propias nacionalizaciones y a construir sus empresas públicas petroleras: una empresa estratégica orientada hacia el interior, indispensable para el aprovisionamiento energético y para el desarrollo industrial, científico y tecnológico<sup>65</sup>. Sin embargo, en México, el marco en el cual evolucionaba esa empresa pública, tanto desde el punto de vista institucional como reglamentario, se encontraba agotado. Se trataba del agotamiento de una forma particular de organización y de funcionamiento de la industria petrolera (el MMOP) en una economía que estaba entrando ella misma en una crisis profunda.

## Conclusión

El MMOP fue construido y se desarrolló en el marco de la instauración de un sistema político autoritario, clientelista y corporatista. Su objetivo era, en primer lugar, el control de una industria integrada que era también el campo exclusivo de intervención del Estado.

El MMOP es también un componente del proceso de institucionalización lanzado por el Estado mexicano para acompañar y sostener la implantación del modo de desarrollo de la economía "orientado hacia el interior". El marco institucional, sectorial y de conjunto de ese modo de desarrollo reposaba desde el principio en una fuerte dominación de lo político. Ese aspecto fundamental impregnó el desarrollo de una industria petrolera integrada, una forma de organización que encontraba su justificación, más allá de los criterios económicos y técnicos, en elementos clientelistas y corporatistas que caracterizaban el conjunto de la presencia del Estado en la economía.

En la construcción de Pemex, como en el caso de otras industrias petroleras en América Latina, hubo una dosis elevada de voluntarismo y según la expresión de G. Philip «un esfuerzo consciente e intencional para librarse de la lógica del mercado»<sup>66</sup>. En efecto, la creación de esa empresa pública petrolera fue considerada como un instrumento para la explotación de los recursos naturales, para la captación de los recursos ligados a su propiedad (la renta petrolera) y para la industrialización. Además, si bien es cierto que en el comportamiento y en la expansión de Pemex no estuvieron totalmente ausentes lógicas y racionalidades de tipo microeconómico, lo que predominó fue la sumisión a las políticas y a las ne-

---

<sup>65</sup> La estrategia de Pemex era efectivamente desempeñar un papel activo en la industrialización y en el desarrollo científico y tecnológico del país, no solamente producir hidrocarburos. En abril de 1970, Antonio Dovalí Jaime, quien a fines de ese mismo año se convertiría en director general de Pemex, señalaba que al país en general, y a Pemex en particular, les faltaba recorrer una última etapa: la de lograr su independencia en relación con el desarrollo de los conocimientos científicos y técnicos. Se refería concretamente a la necesidad de promover el desarrollo de una tecnología propia que librara a México de la subordinación a la ciencia y a la tecnología extranjeras y de los onerosos pagos por la adquisición de tecnología extranjera. Véase *Revista del IMP*, Abril, 1970.

<sup>66</sup> G. Philip [XI-1989, p.110]

cesidades financieras de los gobiernos sucesivos, así como la subordinación a un modo de desarrollo particular.

Desde el punto de vista internacional, la nacionalización mexicana fue una excepción aceptada hasta los años setenta. Cuando otros países productores siguieron el mismo camino<sup>67</sup>, la situación en México había cambiado radicalmente: las características y restricciones del desarrollo «orientado hacia el interior», aunado el agotamiento del MMOP, condujeron a la necesidad de rupturas definitivas. Pero fue solamente hasta después de la quiebra económica a la que condujo el auge petrolero de fines de los años de 1970, cuando México se orientaría hacia la reorganización de la empresa pública petrolera en el contexto de una reforma *sui generis* que se estudiará en la segunda parte de este trabajo. El agotamiento del MMOP, paralelo a la crisis del modo de desarrollo de la economía, es el antecedente inmediato de esos movimientos de reestructuración y de reforma. Analizarlos es indispensable para fundar la necesidad de las transformaciones que se suceden hasta nuestros días en la industria petrolera mexicana.

---

<sup>67</sup> En los años sesenta y setenta en Argelia, país que había conquistado su independencia en 1962, se estudiaba con interés la industria petrolera mexicana. En efecto, la nacionalización, la construcción de una industria nacional integrada y la estrecha imbricación de ésta con la economía que experimentaba desde décadas atrás un crecimiento a tasas elevadas y sostenidas, aparecían como elementos de base de un modelo que podía ser adoptado por otros países productores. Sin embargo, en el caso de Argelia, la construcción de su industria petrolera se insertó en una estrategia de desarrollo que se separaba en varios aspectos del tipo de industrialización que se había realizado en América Latina. Sobre este punto los trabajos de G.D. de Bernis son una referencia indispensable. De ese autor, en relación con la experiencia argelina, véase por ejemplo el que escribió con S.A. Ghozali: "Les hydrocarbures et l'industrialisation de l'Algérie", *Revue Algérienne des Sciences Juridiques, Politiques et Economiques*, Argel, 1969. También se puede consultar mi artículo: A. de la Vega Navarro [X-1975].