

CENTRO DE ESTUDIOS  
INTERNACIONALES

**LAS PERSPECTIVAS  
DEL PETROLEO  
MEXICANO**



EL COLEGIO DE MEXICO

## INDICE

Presentación, Víctor L. Urquidi	IX
El significado del petróleo para la sociedad mexicana: perspectiva y síntesis del debate, Samuel I. del Villar.	1
El auge petrolero y las experiencias mexicanas disponibles. Los problemas del pasado y la visión del futuro, Lorenzo Meyer	23
Comentario, Luis González y González	51
Comentario, Olga Pellicer de Brody	53
La ciencia y la tecnología del petróleo: situación actual y perspectivas futuras en México, Leopoldo García-Colín Scherer.	65
Comentario, Antonio Ponce M.	83
Comentario, Bruno Mascanzoni.	87
Respuesta del ponente	95

# EL AUGE PETROLERO Y LAS EXPERIENCIAS MEXICANAS DISPONIBLES. LOS PROBLEMAS DEL PASADO Y LA VISION DEL FUTURO

Lorenzo Meyer

## *Introducción*

A partir de 1976 la política petrolera mexicana sufrió un cambio dramático. Nuevos descubrimientos, aunados a una decisión política, van a convertir a México en un exportador neto y relativamente importante de petróleo y derivados. Esto significa una ruptura con el pasado reciente mas no con el mediato, aquel de la segunda a la cuarta décadas de este siglo. Sería un grave error —una verdadera irresponsabilidad histórica— olvidar algunas de las lecciones que debimos aprender entonces. El objetivo de este ensayo es insistir en su vigencia.

Hace poco más de medio siglo que México dejó de ser un exportador de petróleo importante. La expropiación de marzo de 1938 simplemente acentuó este hecho al cortar de tajo los canales de comercialización que por varios decenios habían servido a las poderosas compañías extranjeras que crearon y desarrollaron la producción de petróleo en México en los primeros decenios del siglo. En ese momento sólo el 40% del petróleo nacional se destinaba a la exportación —18.7 millones de barriles—, porcentaje relativamente bajo si se le compara con el 99% de diecisiete años atrás, alrededor de 190 millones de barriles. De todas maneras, la pérdida de mercado en 1938 fue resentido

da de inmediato por la balanza de pagos y la economía en su conjunto. El bloqueo aliado contra los países del Eje que siguió al estallido de la segunda guerra mundial disminuyó aún más las exportaciones del combustible mexicano, y, al término del conflicto, México exportaba apenas el 13% de lo que era ya una producción bastante modesta (se vendieron al exterior alrededor de cinco millones y medio de barriles). A partir de entonces, la industria nacionalizada se dedicó casi por entero a surtir el mercado interno olvidándose del exterior. No debe creerse que fue cosa fácil surtir esta demanda, pues aumentaba rápidamente; si bien una parte mínima del combustible siguió exportándose, también es cierto que hubo de importarse algo de petróleo y productos refinados para la zona norte del país. A partir de 1944 y hasta principios de los años setenta hubo ocasiones en que el saldo de la balanza petrolera resultó negativo para México. El papel de México como exportador de hidrocarburos parecía cosa del pasado. Sin embargo, este patrón de relaciones con el exterior se modificó casi de la noche a la mañana en 1976. La crisis mundial de energéticos coincidió con otra interna de México, la del famoso "desarrollo estabilizador", y ambas llevaron al gobierno mexicano —ante el escepticismo de muchos— a reevaluar notablemente las reservas probadas de petróleo disponibles e iniciar una política de aumento rápido de las inversiones y exportación del combustible. Esta decisión de volver a presentarse en el mercado mundial de petróleo —a principios de 1978 se exportaban 250 000 barriles diarios y se esperaba elevar esta cifra a más de un millón para 1980— colocó a México en una situación que tiene ciertos paralelos con la etapa inicial de la industria, y es por ello que conviene recordar ahora algunas de las experiencias de entonces.

Nunca ha sido prudente echar en saco roto las lecciones de la historia ("quien olvida la historia —dijo George Santayana— está condenado a repetirla"), aunque éstas tampoco constituyen una guía para encarar el presente. Todo proceso social, y en particular el proceso político, tiene una serie de características únicas que lo hacen ser, en sentido estricto, irrepetible. No existe pues la lección completa. Sin embargo, en la medida en que el nuevo contexto conserva algunos de los elementos importantes del pasado, conviene echar mano de la memoria

colectiva —la historia— para usarla como un dato más al tomar las decisiones que han de comprometer el presente y, sobre todo, el porvenir. Y no hay duda de que algunos de los factores que colorearon la historia del petróleo mexicano en relación con el mundo externo hasta la mitad del siglo XX están aún presentes.

La lucha por nacionalizar el petróleo fue muy larga. Se inició formalmente cuando la Comisión Técnica sobre la Nacionalización del Petróleo entregó a Venustiano Carranza, en abril de 1916, un reporte en que señalaba, a manera de conclusión que: "...creemos justo restituir a la nación lo que es suyo, la riqueza del subsuelo, el carbón de piedra y el petróleo".<sup>1</sup> Este proceso llegó a su fin, quizá, al principio de los años cincuenta, cuando las empresas expropiadas y sus gobiernos aceptaron definitivamente que PEMEX sería el único instrumento a cargo de la producción y comercialización del petróleo mexicano,<sup>2</sup> y que una presencia extranjera sustantiva en esos campos era imposible. Este proceso fue notable por los conflictos a que dio lugar, tan agudos, que en buena medida determinaron la naturaleza de las relaciones de la Revolución Mexicana con el exterior e inclusive el carácter mismo de la Revolución. En ciertos momentos —por ejemplo 1917-1920, 1926-1927, 1938-1940—, el mayor peligro y los mayores obstáculos al desarrollo de los programas del nuevo régimen no provinieron de factores internos, sino de las presiones y acciones de los grandes intereses petroleros y de sus gobiernos. Desde luego, la otra cara de la moneda la constituyen aquellas otras coyunturas en que hubo un apoyo externo a los gobiernos mexicanos, justamente porque su política fue relativamente compatible con la de esos intereses extranjeros —recuérdense los acuerdos de Bucareli o el de Calles-Morrow, por sólo mencionar los momentos más notables. En cualquier caso, no se puede negar que las decisiones de política petrolera que México tomó entre 1910 y 1950 tuvieron un impacto nacional tan grande que algunas de sus consecuencias aún se dejan sentir. Todo indica que las decisiones

que en la actualidad se han empezado a tomar para enfrentar el desastre de la balanza de pagos con un aumento sustantivo en el ritmo de explotación y exportación del petróleo y sus derivados, tendrán una importancia capital para el desarrollo del país en los años por venir; y no sólo en lo que se refiere al aspecto económico, sino también al social y al político. Es obvio que si el actual sistema político no logra superar los obstáculos económicos que en buena medida él mismo ha creado, las presiones generadas por fenómenos tales como el desempleo, la inflación, etc., combinadas con otras que son producto del rápido crecimiento de la población (la concentración urbana, la falta de flexibilidad de la industria para absorber mano de obra, etc.), pueden llevar al régimen surgido de la Revolución al límite de sus capacidades para asegurar un consenso y control mínimos sobre los principales actores políticos.

La "vuelta a la normalidad" de la economía mexicana —y el respiro que ello daría a su actual sistema político—, por la vía de convertir a México en un exportador de petróleo entraña algunos riesgos de los que conviene estar consciente. Varios de éstos son enteramente diferentes de los del pasado, pero no todos. Y es justamente aquí donde las lecciones de la historia deben jugar su papel.

### *Las diferencias y permanencias*

Entre los factores que se han de tomar en cuenta al intentar comparar la situación de México como productor y exportador de petróleo hasta la nacionalización de la industria y la que se empieza a perfilar a partir de 1976, uno destaca de inmediato; la relación de dependencia entre México y los Estados Unidos, principal comprador potencial del combustible mexicano. Esta relación, aunque con modificaciones, constituye no una variable sino la constante principal. Los indicadores para sustentar tesis tan poco original son muchos. Véase, por ejemplo, la concentración del intercambio. En vísperas de la expropiación petrolera, Estados Unidos recibía el 56% de nuestras exportaciones y de él provenían el 62% de nuestras importaciones. La situación no ha variado; en realidad, este fenómeno se ha acentuado. Por lo que respecta a la inversión extranjera directa, la participación norteamericana era dominante desde antes de la

<sup>1</sup> *Boletín del Petróleo* (enero-junio de 1917), p. 220.

<sup>2</sup> Lorenzo Meyer, "La resistencia al capital privado extranjero, el caso del petróleo (1938-1950)" en Bernardo Sepúlveda, *et al.*, *Las empresas transnacionales en México*, México, El Colegio de México, 1974, pp. 122-156.

Revolución, siguió siéndolo cuando los gobiernos de la Revolución se consolidaron, y lo es aún: en la actualidad representa alrededor del 80%. En el pasado, esta inversión estaba concentrada en los famosos "enclaves" minero y petrolero que han desaparecido, pero la inversión directa está ahora concentrada en los nuevos sectores dinámicos: más del 70% está en la industria. La deuda pública externa, liquidada por la Revolución a fuerza de devaluarla al posponer su pago, ha reaparecido y en la actualidad es superior a los 26 mil millones de dólares y más del 50% está contratado con instituciones enteramente norteamericanas o donde su influencia es dominante.<sup>3</sup> En fin, pueden encontrarse más indicadores pero con éstos basta para sostener que, a pesar de la destrucción de la economía de enclave tras la nacionalización o mexicanización de industrias básicas, entre ellas la petrolera, la dependencia económica de México en relación a los Estados Unidos persiste y se afirma.

Esta dependencia económica es sólo parte —si bien sustantiva— de una más general que incluye la política; ésta es otra de las constantes. Desde la Revolución, y aun antes, México trató de mantener en su relación con los Estados Unidos un campo de maniobra relativamente más amplio que el que tenían la mayoría de los países latinoamericanos. Sin embargo, no hay duda que una vez terminada la primera guerra mundial, y tras un enfrentamiento norteamericano con Inglaterra y Alemania —a distinto nivel—, México quedó, sin apelación posible, como parte de la esfera de influencia norteamericana. Las grandes potencias así lo reconocieron. La alianza entre México y Estados Unidos en la segunda guerra mundial y los efectos posteriores de la guerra fría, dejaron ya pocas posibilidades para manifestar la independencia relativa de México. Pese a todo, y en la medida de lo posible, México supo aprovechar muchas de las coyunturas favorables para fijar cierta distancia respecto de los

<sup>3</sup> Si se quiere ahondar en la naturaleza de estos indicadores pueden consultarse, entre otras, las siguientes obras: Bernardo Sepúlveda y Antonio Chumacero, *La inversión extranjera en México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1973; María del Rosario Green, *El endeudamiento público externo de México, 1940-1973*, México, El Colegio de México, 1976; René Villarreal, *El desequilibrio externo en la industrialización de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977; José Luis Ceballos, *México en la órbita imperial. Las empresas transnacionales*, México, Ediciones El Caballito, 1970.

Estados Unidos, aunque sin escapar de su zona de influencia.<sup>4</sup> En este marco de dependencia general y de esfuerzos por aminorarla se formuló la estrategia petrolera de la Revolución, y es donde habrá de desarrollarse la nueva.

Otra constante que conviene tener en cuenta es la importancia relativa de México como productor. Entre el momento en que Porfirio Díaz perdió el poder y Obregón afianzó el suyo, México tuvo una gran producción petrolera y en constante ascenso. En 1921, con una producción de 157 millones de barriles anuales, México era el segundo gran productor mundial de petróleo —contribuía con el 25.3% de la producción total—, sólo Estados Unidos le superaba. Sin embargo, el auge no duró y a partir de 1922 se inició una caída en la producción que para 1926 se podía calificar de catastrófica. En 1928 Venezuela superó a México como productor y los desarrollos en el cercano oriente disminuyeron aún más la importancia relativa de México. A partir de entonces este país fue sólo un productor marginal, y como tal permanece hasta el momento. En 1973 la producción mexicana apenas representó el 1% de la mundial y sus reservas probadas (3.6 miles de millones de barriles), el 0.6% de las mundiales. Este panorama cambió poco tras el anuncio hecho en 1979 según el cual las reservas probadas oscilaban entre los 40 mil millones de barriles (aproximadamente el 6.2% de las reservas mundiales). El aumento, aunque importante ya que puso a México en una posición similar a la de Venezuela, no significó un cambio cualitativo en el contexto global. Al iniciarse 1978 México producía 1.22 millones de barriles diarios, de los cuales exportaba 250 mil y se esperaba doblar esa cifra a fin de año. Si el programa de PEMEX anunciado en marzo de este año se cumple, en 1980 se llegarán a producir 2.2 millones de barriles de petróleo diarios y la exportación se cuadruplicará; aún así, la producción —y sobre todo la exportación— será sólo una pequeña fracción de la mundial. En resumen, por importante que llegue a ser el impacto petrolero en términos nacionales, en el contexto internacional México no tendrá la capacidad de influir de manera tan clara en el merca-

<sup>4</sup> La naturaleza de la dependencia política de México respecto a los Estados Unidos ha sido objeto de muchos análisis: una visión general de la situación actual se encuentra en Mario Ojeda, *Alcances y límites de la política exterior de México*, México, El Colegio de México, 1977.

do petrolero mundial como fue el caso entre 1918 y 1923, a menos que una crisis de grandes proporciones suspenda el flujo petrolero procedente del mundo árabe. En el futuro inmediato, y en condiciones normales, el mercado nos impondrá las condiciones de comercialización y no al contrario. Y este mercado, por razones naturales, es en gran medida el norteamericano.

Finalmente, hay que considerar a la economía y la sociedad mexicanas. Es aquí en donde se encuentran las mayores diferencias. Hasta la segunda guerra mundial, la mexicana era una sociedad agraria con una industrialización incipiente. La posibilidad de un agotamiento de las reservas petroleras era más teórica que real y el impacto del petróleo no era tan directo y evidente como en las sociedades industriales de la época. En la actualidad no se concibe a México sin gas y petróleo; su mercado está consumiendo un millón de barriles diarios, pues directa o indirectamente representa el 85% de la energía consumida en el país. Las plantas hidroeléctricas son pocas, no existen aún las nucleares, y el carbón se usa casi exclusivamente en aquellas industrias en que es insustituible, como la del acero, pero no parece ser una alternativa real al problema energético. En resumen, el petróleo es ahora una materia prima más importante para nosotros de lo que fue en el pasado, y por ende el dilema entre la exportación y consumo es y será cada vez más crucial conforme nos acerquemos al final del siglo, al menos mientras se mantenga el cálculo actual sobre las reservas probadas.<sup>5</sup>

### *El carácter estratégico del petróleo y las posibilidades de negociación de México*

Una vez que Estados Unidos solucionó su problema en el sureste asiático al principio de los años sesenta, la política exterior perdió mucho del carácter prioritario que hasta entonces había tenido a los ojos de Washington. A la vez, la administración demócrata norteamericana, que reemplazó a la republicana, decidió concentrar su atención en la solución del problema

<sup>5</sup> Las reservas probadas eran, al principiarse en 1979, de 40 194 millones de barriles, las probables de 44 612 millones y las potenciales de 200 mil millones.

energético causado por el embargo árabe de 1973 y el aumento en los precios del petróleo importado. La lucha por solucionar la crisis energética ha sido presentada al público norteamericano nada menos que como el "equivalente moral de la guerra". Obtener el petróleo y sus derivados necesarios en la actualidad y encontrarles sustitutos a largo plazo, se ha convertido en la necesidad preponderante, casi dominante, dentro de la concepción del interés nacional del actual gobierno norteamericano. Obviamente, esta decisión tiene implicaciones importantes para la política petrolera mexicana: de ahora en adelante todo lo que atañe al suministro de energéticos desde el exterior es prioritario a los ojos de Carter.

México enfrentó ya una situación parecida durante la primera guerra mundial; en 1915 los Estados Unidos producían 300 millones de barriles de petróleo, es decir, casi diez veces más que México. Pero si bien su producción equivalía al 65% de la mundial, también es verdad que el consumo norteamericano era casi equivalente y a partir de 1916 sustituir el petróleo que Norteamérica exportaba a los aliados anglofranceses se convirtió en actividad prioritaria.<sup>6</sup> Fue así como el combustible importado de México resultó indispensable para mantener un equilibrio adecuado entre las necesidades internas y las demandas aliadas.<sup>7</sup> La producción mexicana se duplicó entre 1915 y 1918; justo entonces el Congreso Constituyente de Querétaro aprobó el párrafo cuarto del artículo 27 que declaraba propiedad de la Nación los depósitos de hidrocarburos. El control incondicional por parte de las empresas de Estados Unidos e Inglaterra sobre un recurso estratégico fue puesto en entredicho por México, y el país tuvo que hacer frente por muchos años a las consecuencias de esta decisión.

El carácter estratégico del combustible mexicano jugó entonces un doble papel. Por un lado, varios intereses norteamer-

<sup>6</sup> Harvey O'Conner, *World Crisis in Oil*, Nueva York, Monthly Review Press, 1962, p. 69.

<sup>7</sup> *Commerce Reports*, No. 235 (7 de octubre de 1918). En carta del 20 de agosto de 1918 de la Mexican Gulf Oil Co. a A.L. Weil se dijo que en 1917 Estados Unidos había producido 350 millones de barriles de petróleo, pero aún así le fue indispensable obtener 42 millones de México. Public Record Office, Londres, Foreign Office 371, Expediente 139881, Volumen 3250, documento 199881.

ricanos e ingleses sugirieron a Washington que convenía —para asegurar que no se interfiriera con la producción— ocupar militarmente la región petrolera mexicana, lo que además disminuiría las posibilidades de sabotaje de estos campos por parte de los agentes alemanes (los ingleses hablaban por experiencia, pues ellos habían destruido los pozos de Rumania poco antes de que los ejércitos de los Imperios Centrales ocuparan la zona).<sup>8</sup> Por otro lado, los planes de invasión no resultarían fáciles de llevar a cabo ante las fuerzas de Carranza, que si bien no podían detener una invasión, sí podían destruir los pozos antes de que las tropas extranjeras llegaran hasta ellos. Dada la naturaleza rudimentaria de los caminos, una fuerza invasora podía tardar varias horas e incluso días para llegar a todos los puntos neurálgicos del complejo productor mexicano.<sup>9</sup> Además, la ocupación de la zona petrolera significaría hacer algo muy similar a lo que los alemanes habían hecho con Bélgica, lo cual restaba legitimidad a su posición. Finalmente, entrar en guerra con México hubiera llevado a distraer un buen número de tropas en la vigilancia tanto de la región como de la frontera en general.

Fue en buena medida este carácter estratégico del petróleo lo que impidió finalmente que Estados Unidos recurriera a la invasión a pesar de la reforma constitucional de 1917, pero a la vez fue esto mismo lo que llevó a que se diera un apoyo encubierto al general Manuel Peláez para que éste mantuviera el grueso de la zona petrolera fuera del control de Carranza.<sup>10</sup> La invasión nunca se materializó, pero no debe olvidarse que una de las constantes entre 1916 y 1920 fue la amenaza que pesó sobre México de que aquella tuviera lugar para proteger y mantener el dominio de las empresas extranjeras sobre recursos naturales considerados vitales para la economía y seguridad nor-

<sup>8</sup> Edmund David Cronon, *The Cabinet Diaries of Josephus Daniels*, 1913-1921, Lincoln, University of Nebraska Press, 1963, p. 328.

<sup>9</sup> Desde 1916 los ingleses estaban conscientes de que México estaba dispuesto y en capacidad de destruir los campos petroleros en caso de una invasión; informe del encargado de negocios inglés en la Foreign Office el 6 de junio de 1916, Public Record Office, Londres, Foreign Office 371, Expediente 48, Volumen 2700, documento 109289.

<sup>10</sup> Lorenzo Meyer, *México y los Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, 2a. ed., México, El Colegio de México, 1972, pp. 99-103.

teamericanas. El Departamento de la Guerra en Washington tenía listo en 1917 el plan WPD 6474-408, cuyo objetivo era ocupar la región petrolera en el mínimo tiempo posible.<sup>11</sup> La invasión no tuvo lugar, pero Carranza sí se vio impedido de poner en práctica el artículo 27 en lo referente al petróleo. Cuando se dio el decreto del 19 de febrero de 1918, que exigía a las empresas petroleras obtener una concesión gubernamental para continuar sus actividades, éstas, apoyadas por el Departamento de Estado, simplemente se negaron a cumplirlo. El gobierno mexicano, con su soberanía en entredicho, tuvo que dar marcha atrás, y en agosto reconoció tácticamente que los depósitos hasta ese momento en manos de las empresas extranjeras seguirían siendo explotados por éstas pese a su rebeldía; las reformas se pospusieron para mejor ocasión.<sup>12</sup>

Si el pasado nos dice algo en relación a la influencia que el carácter estratégico del petróleo mexicano —o de cualquier otra materia prima— puede tener en las negociaciones con Washington es que tales negociaciones, llevadas de manera inteligente —es decir, apelando a la compatibilidad entre los intereses nacionales de ambos países— pueden lograr que Estados Unidos acepte condiciones que de ordinario rechazaría. Pero también queda claro que si la estrategia mexicana contempla la posibilidad de negar el acceso al país vecino a esos productos, la acción norteamericana puede llegar tan lejos como sea necesario para obligar a México a conformarse con sus objetivos nacionales. Si en 1938 los Estados Unidos no usaron la violencia para detener la acción expropiatoria iniciada por el general Cárdenas, ello se debió en parte a que el combustible mexicano había perdido ya su carácter estratégico. Para entonces la producción petrolera norteamericana era superior a los mil millones de barriles en tanto que la mexicana había caído a 46; México era sólo uno entre muchos productores secundarios, pero, además, Estados Unidos necesitaba de su cooperación en otras esferas más importantes y estratégicas. El petróleo no podía ser obstáculo para un acuerdo general.

<sup>11</sup> Dennis J. O'Brien, "Petróleo e intervención. Relaciones entre los Estados Unidos y México, 1917-1918" en *Historia Mexicana*, Vol. XXVII (1977).

<sup>12</sup> *Ibid.*, pp. 124-126.

En la actualidad el petróleo mexicano, como una pequeña fracción de la producción mundial, no llega a tener la importancia que tuvo para los Estados Unidos en la etapa final de la primera guerra, pero no es del todo aventurado sugerir que en la medida en que las reservas norteamericanas y las mundiales sean incapaces de hacer frente a las demandas de combustible de ese país —y esta posibilidad ya no es remota—, el petróleo y gas mexicanos pueden volver a adquirir ese carácter estratégico que tuvieron en el pasado y entonces se corre el peligro de volver a ver, quiérase o no, el interés mexicano presionado para que se subordine al de su vecino. De acuerdo con lo expuesto en esta misma obra por Fagen, una crisis general en el Medio Oriente, por ejemplo, volvería a dar al petróleo mexicano un carácter vital para los Estados Unidos. A partir de ese momento, la decisión de exportar combustible al país del norte, y el volumen de tal exportación, ya no dependería de México.

*La naturaleza de las negociaciones con Washington y las posibilidades de alianza con intereses privados y norteamericanos*

Al principiar el año de 1978 la política petrolera mexicana se encontraba ante un dilema: estaba en entredicho el gran proyecto de tender un gasoducto de 48 pulgadas entre los campos petroleros en Cactus, Chiapas y Reynosa, en Tamaulipas (1.350 km.), con un costo aproximado de 1 000 al 1 500 millones de dólares. El objetivo original de la obra era vender hasta 2 000 millones de pies cúbicos diarios de gas a seis empresas en los Estados Unidos a un precio superior en más de ocho veces al del mercado interno mexicano. En un principio, el gasoducto daría a México más de tres millones de dólares diarios hasta llegar a los cinco. Sin embargo, tan ambicioso proyecto se topó con la oposición del gobierno norteamericano, que se negó a que seis empresas petroleras de ese país pagasen el gas mexicano a 2.60 dólares el millar de pies cúbicos, puesto que por el canadiense se daban 2.16 dólares y mucho menos por el gas producido internamente. La explicación de este deseo de las empresas, encabezadas por Tenneco Interamerican, Inc., de pagar un precio más alto que el interno, está en que esas empresas deseaban que la operación con México les permitiera

participar en la construcción de uno de los mayores gasoductos del mundo y les sirviera también como un argumento más para presionar a Washington y lograr —acentuando la diferencia entre el precio interno y el externo— un aumento en los precios oficiales internos del gas intraestatal. Aparentemente, los negociadores mexicanos confiaron entonces en que la fuerza de las presiones de las empresas compradoras sobre las autoridades federales americanas llevaría a Washington a aceptar sin más el arreglo. México —en una muestra de confianza en sus aliados ocasionales— inició los trabajos preparatorios del gasoducto sin tener la aceptación definitiva del gobierno norteamericano. Con gran disgusto de México, y de las empresas americanas envueltas en el proyecto, al iniciarse 1978 se vino abajo la operación, lo que dejó a PEMEX en una situación muy difícil.<sup>13</sup> Fue necesario buscar una justificación interna al gasoducto: surtir la zona norte con gas y exportar el combustible ahorrado.

Ahora bien, el precio interno al que se venderá el gas del sureste es mucho menor del que acepta el gobierno americano. En realidad, México se había metido, quizá inconscientemente, en una lucha que se ha convertido en uno de los mayores problemas políticos de Estados Unidos en la actualidad; y objetivamente se encontró al lado del bloque que se oponía a la aprobación de la ley de energía que el presidente Carter presentó al Congreso de Estados Unidos en 1977. Uno de los puntos centrales del conflicto entre Carter y las empresas de gas y de petróleo —donde se juegan miles de millones de dólares— es precisamente que las empresas gaseras y sus apoyos en el Congreso querían que el precio del llamado “gas nuevo” —depósitos recién descubiertos en Estados Unidos— no estuviera sujeto a los límites oficiales de precios. Para ello señalaron que la tendencia mundial del producto es al alza, y la negociación con México sirvió para reforzar el punto. De ahí la oposición del secretario del Departamento de Energía a que la operación con el país vecino se concertara en los términos acordados con las

<sup>13</sup> Una buena exposición de los términos de este problema se encuentra en Richard R. Fagen y Henry R. Nau, “Mexican Gas: the Northern Connection”, ponencia presentada en la reunión sobre *The United States, U. S. Foreign Policy and Latin American and Caribbean Regimes*, (Washington, D.C., 27 a 31 de marzo de 1978); véase también *Comercio Exterior*, Vol. 27, No. 11 (noviembre de 1977), pp. 1287-1296.

empresas particulares. El secretario deseaba también la construcción de un gasoducto de Alaska a Estados Unidos, y el problema que esto creó con México tuvo una importancia secundaria, sobre todo cuando hubo una oferta mayor que la demanda de gas en Estados Unidos.

En realidad México puede, y debe, negociar sus problemas con Washington haciendo un mayor uso de las enormes posibilidades de alianzas implícitas con grupos e intereses norteamericanos y que ese sistema permite. De hecho esto ya se ha hecho muchas veces en el pasado, pero hay que tener cuidado con quién, en qué circunstancia, y hasta qué punto, se lleva esta alianza. Sobre todo, no conviene enfrentarse sin buen motivo, habiendo sopesado la alternativa, al Poder Ejecutivo de Estados Unidos cuando está en juego un interés prioritario, como es el caso del plan de energía. La forma como se trató en 1977 la posible venta de gas a Estados Unidos, aunada a la reacción de los líderes de opinión en México, llevaron al gobierno mexicano a declarar (a fines de 1977 y principios de 1978) que el precio del gas no era negociable. Posición tan clara y firme es muy loable si no fuese porque la construcción del gasoducto —cuya longitud de 1 225 km. lo hace uno de los mayores del mundo— ya va muy adelantada, y por lo mismo el campo de maniobra mexicano ha quedado terriblemente reducido: o se consume internamente o se quema, pues las posibilidades de licuarlo y exportarlo a terceros países son casi nulas por los altos costos que ello implicaría.

Es posible que, con el tiempo, PEMEX logre colocar el gas a un precio adecuado en Estados Unidos pero en todo caso conviene ser más cautos en las negociaciones del futuro. Sobre todo, hay que tener en cuenta que los argumentos de cualquier grupo especial, incluidas las poderosas empresas petroleras —esta vez, irónicamente, favorables a México— no siempre son aceptados por Washington, especialmente cuando van en contra de una política adoptada por las agencias federales como es el caso. La experiencia mexicana muestra que las empresas petroleras que antes operaron en México contaron generalmente con el pleno apoyo del gobierno norteamericano, y por ello es fácil entender la confianza que esta vez mostraron los funcionarios de PEMEX. Sin embargo, hay que matizar esta afirmación: se acogieron favorablemente sus argumentos a con-

dición de que no entrarán en conflicto directo con lo que Washington consideraba como el interés nacional. Esto se puede demostrar con la experiencia mexicana pues por lo menos en dos ocasiones ya se dio esta diferencia, y la posición de los empresarios no fue la que prevaleció. La primera confrontación ocurrió cuando el presidente Calles promulgó la ley que reglamentaba la parte relativa al petróleo del artículo 27 en diciembre de 1925. Las compañías petroleras —contrarias a esta legislación— contaron con un año para acatar los términos de la ley, pero el plazo transcurrió sin que éstas dieran muestra de querer someterse a las nuevas disposiciones. Argumentaban que la legislación era retroactiva, entre otras cosas porque limitaba a 50 años el período de las concesiones que originalmente se les habían otorgado a perpetuidad, y también porque no reconocía sus derechos sobre todos los terrenos comprados o arrendados antes de que la constitución de 1917 entrara en vigencia, a menos que hubieran hecho trabajos encaminados a extraer petróleo antes de mayo de ese año (el famoso “acto positivo”). El gobierno norteamericano apoyó la rebeldía empresarial como lo había ya hecho en el pasado inmediato; la tensión llegó a un punto en que se temió que Estados Unidos usara la fuerza para impedir que Calles interfiriera en las actividades de las empresas rebeldes.<sup>14</sup>

Pero a mediados de 1927, y por motivos de orden interno, el Congreso norteamericano y varios sectores de la opinión pública de ese país dejaron de apoyar al ejecutivo en su relación con México, y Washington debió cambiar su política. Calles, por su parte, no interfirió en la extracción —ahora ilegal— de petróleo. Estados Unidos cambió a su embajador en México y envió a un representante de la conciliación: Dwight Morrow. Para principios de 1928, Morrow había logrado un arreglo informal con Calles; México modificó su ley petrolera acabando con el límite de los derechos adquiridos y, a cambio, el gobierno norteamericano aceptó que se mantuvieran algunos de los puntos que objetaban las compañías, en particular el “acto positivo” y la necesidad de cambiar los títulos de propiedad absoluta por “concesiones confirmatorias” otorgadas por el gobier-

<sup>14</sup> L. Meyer, *México y los Estados Unidos*. . . , op. cit., pp. 257-263.

no. Aunque para propósitos prácticos los intereses reales de las empresas no resultaron afectados, la verdad es que sí hubo modificación en su posición legal: sus títulos ya no les daban la propiedad absoluta sobre el petróleo en el subsuelo. Por ello las empresas protestaron ante Washington. Contaron en este intento con el apoyo de los grandes diarios de ese país, que lamentaron la debilidad que mostraba el Departamento de Estado ante México, pero el gobierno norteamericano se mantuvo firme, y las empresas terminaron por aceptar a regañadientes el cambio de sus títulos. La actitud conciliadora hacia México era parte de un arreglo general de los varios asuntos pendientes con ese país, así como de una nueva política latinoamericana.<sup>15</sup> Por primera vez se comprobó que la efectividad de la presión de las empresas tenía límites.

Una nueva confrontación tuvo lugar a raíz de la expropiación petrolera de 1938. Mientras las empresas no aceptaron la legalidad de la medida expropiatoria<sup>16</sup> el gobierno norteamericano sólo la condicionó al pago "pronto, adecuado y efectivo" de lo que el gobierno mexicano acababa de tomar. La diferencia entre Washington y las empresas no se ahondó de inmediato porque México no estuvo en posibilidad de efectuar el pago en los términos demandados por el gobierno norteamericano y las compañías y Washington presionaron a Cárdenas al mismo tiempo. Sin embargo, cuando el régimen cardenista llegó a su fin y México se encontró —para asombro de muchos— codo con codo al lado de Estados Unidos en la lucha contra el Eje, la situación cambió. El interés del gobierno norteamericano requería la cooperación económica real de México —proveedor de materias primas y mano de obra—, y cooperación estratégica: lograr el paso de aviones hacia la zona del canal de Panamá, coordinar la vigilancia del litoral del Pacífico, e incluso instalar bases navales al sur del Bravo. En principio México se mostró dispuesto a negociar todas las demandas a cambio de un arreglo final sobre el pago de los bienes expropiados a las

<sup>15</sup> Véase la parte correspondiente al asunto petrolero en el artículo de Stanley R. Ross "Dwight Morrow and the Mexican Revolution" en *Hispanic American Historical Review*, Vol. XXXVIII (1958).

<sup>16</sup> Standard Oil Company (N.J.) "Confiscation or Expropriation? Mexico's Seizure of the Foreign-owned Oil Industry" (Folleto), Nueva York, 1940.

empresas petroleras y de otras deudas pendientes con Estados Unidos. Contra la voluntad de la Standard Oil (N.J.), el Departamento de Estado llegó en 1942 a un acuerdo sobre el avalúo de lo expropiado por México así como sobre la forma que tendría el pago diferido. Acto seguido el Departamento de Estado informó a los representantes de las empresas afectadas que debían aceptar esos términos o resignarse a no recibir más ayuda del gobierno norteamericano frente a México. En noviembre de 1943 la Standard Oil y otras empresas afectadas firmaron, muy a su pesar, un acuerdo sobre los términos de su liquidación, lo cual no les impidió volver a quejarse por el abandono en que les dejó su gobierno.<sup>17</sup>

A los ejemplos anteriores deben añadirse otros que muestran cómo, en determinado momento, México pudo usar a grupos o intereses norteamericanos para neutralizar alguna de las políticas desfavorables de Washington. Efectivamente, durante la crisis provocada por la promulgación de la ley petrolera de diciembre de 1925, Morones —secretario de Industria y líder máximo de la CROM— supo hacer buen uso de sus ligas con el movimiento obrero organizado de los Estados Unidos para lograr que la American Federation of Labor se opusiera a la agresividad que Washington desplegaba en defensa de las empresas petroleras. Es difícil decir cuánto contribuyó esta presión sindical a modificar la política de Coolidge, pero el esfuerzo se hizo.<sup>18</sup> Una vez que el Departamento de Estado decidió apoyar el boicot de las grandes empresas en contra de Petróleos Mexicanos a raíz de la expropiación de 1938, fue difícil encontrar quién pudiera comercializar el combustible mexicano en el exterior. Sin embargo, ofrecido el precio adecuado, surgió la posibilidad de emplear los servicios de empresas menores como la Davies and Co. y la Eastern States, ambas dispuestas a desafiar las iras de las grandes empresas y al secretario de Estado Cordell Hull a fin de vender petróleo mexicano en Europa. Fue por ello que hasta el momento en que los aliados impusieron el bloqueo formal en contra de los países del Eje, México pudo frustrar parcialmente los intentos que hacían las empresas ex-

<sup>17</sup> L. Meyer, *México y los Estados Unidos*. . . , op. cit., pp. 433-457.

<sup>18</sup> Harvey A. Levenstein, *Labor Organizations in the United States and Mexico. A History of their Relations*, Westport, Greenwood Publishing Co., 1971, pp. 128-131.

propiadas para "ahogarlo en su propio petróleo".<sup>19</sup> A fin de cuentas el boicot fue bastante efectivo, pero en los primeros años, que fueron críticos para el afianzamiento de PEMEX, México pudo vender parte de su combustible en los mercados internacionales empleando justamente a empresas norteamericanas en contra de los deseos de Washington. Al finalizar los años cuarenta, PEMEX requería con urgencia fondos para su programa de exploración y explotación. Las grandes empresas que habían sido expropiadas ofrecieron recursos a cambio de que se les volviera a aceptar en México, aunque fuera asociadas con PEMEX. Al final, México logró que varias compañías petroleras americanas pequeñas e independientes, exploraran por cuenta de PEMEX y sin darles ningún tipo de participación dentro de la empresa.<sup>20</sup> Sin embargo, conviene subrayar que en ninguno de los casos señalados el gobierno norteamericano vio en la acción de México o sus aliados un peligro real para su interés nacional. Se trató de incidentes menores en el contexto de la política exterior y sobre todo interna de Estados Unidos.

Por lo hasta aquí expuesto, queda claro que el interés mexicano en su relación con Washington puede dar frutos si se crea y activa una unión informal con ciertos intereses norteamericanos afines, sobre todo porque ahora la pugna interna en los Estados Unidos es mucho más compleja que en el pasado. De uno y otro lado hay fuertes intereses en juego; por ejemplo, los grandes consumidores contra los grandes productores; los estados exportadores de gas y petróleo —como Texas— contra los importadores —como Illinois—, etc. Pero en cualquier caso hay que seleccionar bien a los aliados, medir el grado de compromiso con ellos, y sobre todo calibrar el valor de la posición mexicana dentro del esquema general de las prioridades del gobierno en turno en los Estados Unidos. Cuando se intenta ir en contra de lo que Washington considera su interés prioritario, es difícil que una alianza, por fuerte que sea, dé resultado a un país como México.

### *El sindicalismo petrolero, un aliado difícil*

En la abundante bibliografía sobre la historia de la expro-

<sup>19</sup> L. Meyer, *México y los Estados Unidos...*, op. cit., pp. 429-433.

<sup>20</sup> L. Meyer, *La resistencia...*, op. cit., pp. 149-152.

piación petrolera se destaca la importancia que tuvo la cooperación de los obreros con el gobierno para conseguir el éxito del proceso de nacionalización. En términos generales tal apreciación es válida, pero las salvedades impiden dar por sentado que la actitud de los obreros siempre y en todo caso coincide con el interés general en materia petrolera.

La militancia del movimiento obrero petrolero cuando la industria se encontraba en manos de las empresas extranjeras fue notable. Desde los inicios de la Revolución, las huelgas en Tampico, Minatitlán y otras zonas de producción y refinación, fueron muchas y a veces violentas; en algunas ocasiones estos esfuerzos proletarios encontraron el respaldo de las autoridades. Sin embargo, también hay que reconocer que en ciertos momentos, este movimiento obrero se opuso a algunas medidas nacionalistas del gobierno debido al temor —fundado— de que tales acciones llevaran a la paralización de las operaciones y a un despido masivo de trabajadores.<sup>21</sup> Así pues, no siempre coincidieron gobierno y obreros en la lucha contra las empresas antes de la nacionalización.

Es, sin embargo, el periodo inmediatamente posterior a marzo de 1938 cuando la contradicción se agudizó. Cárdenas expropió los bienes de las empresas petroleras usando argumentos distintos a los que habían empleado sus antecesores frente a los poderosos consorcios. Desde 1917 y hasta la administración de Calles, el motivo principal de la fricción con los petroleros fue la naturaleza de la interpretación del párrafo cuarto del artículo 27. Cárdenas no reabrió ya la controversia en esos términos, sino que aceptando la ley petrolera tal y como quedó en 1928, usó un nuevo instrumento de ataque: el movimiento obrero. Fue el incumplimiento por parte de las empresas de un fallo de los tribunales en materia obrera lo que precipitó en 1938 la crisis que venía gestándose desde Madero. Como resultado de una nueva estrategia, en 1937 y 1938 el gobierno respaldó la demanda sindical de un aumento en los sala-

<sup>21</sup> Véanse al respecto las opiniones del encargado de negocios americano en México en 1927, en que señala por qué los sindicatos petroleros no apoyaban la política de Calles. National Archives, Washington, Schoenfeld a Departamento de Estado, 24 de agosto de 1927, 812.6363/2353.

rios y prestaciones de los trabajadores petroleros. Sin embargo, cuando en marzo de 1938 el gobierno se hizo cargo de la explotación petrolera las condiciones habían cambiado. La industria entró de lleno en una gran crisis y no contó con los recursos para cumplir con los términos del contrato que originalmente se había presentado a las empresas expropiadas. No todos los trabajadores entendieron y aceptaron esta situación, y sus líderes insistieron en el cumplimiento de las demandas originales. Es más, presionaron para que se les diera a ellos el manejo directo de una industria tan vital y de una riqueza que, en principio, era de la Nación. Cárdenas comprensiblemente se negó y la respuesta de algunas secciones sindicales fue el llamado a la huelga e incluso a ciertos actos de sabotaje contra la industria recién nacionalizada.<sup>22</sup> Aunque ésta no fue la actitud general, no se puede negar que en algunos casos los intereses sindicales se opusieron a lo que legítimamente se puede considerar como políticas en favor del interés de la colectividad.

En la actualidad los trabajadores petroleros —60 000 de planta y 30 000 eventuales— cuentan con un nivel de sueldos y prestaciones superior al del promedio de los trabajadores, y su sindicato está lejos de distinguirse por lo escrupuloso de sus prácticas. La corrupción del sindicato petrolero se explica, en parte, porque después del primer choque, el gobierno (para acallar un tanto el descontento inicial y mantener el control sobre un sector distinguido por su militancia) decidió al negociar el primer contrato petrolero colectivo en mayo de 1942, aceptar a los trabajadores como un grupo relativamente privilegiado y no ser muy puntilloso en la vigilancia de sus prácticas sindicales. Un resultado inmediato de tal política fue aumentar considerablemente el personal de la empresa, no obstante la baja en la producción. Si en 1936 el porcentaje de los sueldos y salarios de la industria petrolera respecto de las ventas era del 20%, ya en 1939 se había doblado y llegaba al 42%.<sup>23</sup> El auge petrolero que se avecina ahora abre nuevas avenidas a las pretensiones de un sindicato que no se ha distinguido por su moderación y que —entre otras cosas— propicia la ineficiencia en

<sup>22</sup> Jesús Silva Herzog, *Petróleo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, pp. 274-284.

<sup>23</sup> J. Richard Powell, *The Mexican Petroleum Industry, 1938-1950*, Berkeley, University of California Press, 1956, pp. 131-132.

el uso de los recursos de PEMEX; sobre todo después de que Echeverría aceptó en 1976 que se sindicalizaran la mayor parte de quienes ocupaban los llamados “puestos de confianza”. Esta sindicalización masiva restó flexibilidad a la empresa, pues los puestos técnicos intermedios se dan por motivos sindicales no de eficiencia y capacidad. Sólo el tiempo dirá si el gobierno logra impedir que las prácticas sindicales corruptas y disfuncionales se extiendan, en la misma proporción que aumenta la importancia de PEMEX. Para impedir este triunfo de la inercia se requiere de una decisión política que no es fácil.

*La formulación de la política petrolera  
entre los corredores de palacio y la tecnocracia*

El 29 de marzo de 1978, y ante los trabajadores petroleros, el presidente López Portillo admitió que durante un tiempo los técnicos de PEMEX ocultaron a los responsables políticos del país los datos sobre la verdadera naturaleza del potencial petrolero, y con ello dieron lugar a un tipo de política cuyas consecuencias trascendieron a PEMEX y afectaron a todo el país.<sup>24</sup>

Esta situación no es nueva. Desde sus orígenes la política petrolera se elaboró en los círculos cerrados de los altos niveles políticos y en las oficinas de los departamentos especializados. El Congreso pasó sin mayor debate la ley que en 1884 declaró los depósitos de hidrocarburos propiedad absoluta del terrateniente. La única discusión al respecto durante el porfiriato fue propiciada en 1905 por el propio Díaz, al pedir a la Academia Mexicana de Jurisprudencia su opinión respecto a un proyecto presentado por dos abogados y un ingeniero que proponía reintegrar la propiedad del petróleo a la Nación. El fin de la enmienda no era atacar a las empresas que iniciaban sus actividades, sino asegurar que los particulares no entorpecieran las actividades de quienes desearan explotar el petróleo. Este debate se mantuvo a un nivel académico y no trascendió al gran público; la ley no se modificó.<sup>25</sup>

<sup>24</sup> Sobre algunos detalles de la lucha del ingeniero Jorge Díaz Serrano para lograr obtener datos fidedignos sobre las reservas, véase *The New York Times* (16 de julio de 1978).

<sup>25</sup> Salvador Mendoza, *La controversia del petróleo*, México, Imprenta Politécnica, 1921.

Cuando el Congreso Constituyente de Querétaro decidió en 1916 introducir reformas en el proyecto constitucional de Carranza, la discusión se centró en puntos tales como la relación entre la Iglesia y el Estado, la reforma agraria, etc. No hubo debate cuando el párrafo cuarto del artículo 27, que modificaba el régimen legal del petróleo, se presentó a la asamblea en enero de 1917. Fue así como uno de los puntos constitucionales que determinaron por varios decenios la relación entre México y las grandes potencias, se aceptó sin discusión por el máximo órgano legislativo del país. Esta medida política tan trascendente fue en realidad obra de una pequeña comisión en la que llevaron la batuta el general Francisco J. Múgica y Pastor Rouaix, junto con José N. Macías y Andrés Molina Enríquez. Los tres últimos actuaron siempre en armonía con la posición de Carranza.<sup>26</sup> El país inició en 1917 una revolución en su relación con el capital extranjero a través de la modificación de la legislación petrolera, sin que sus sectores políticamente más conscientes parecieran percatarse plenamente de ello.

La política petrolera de la Revolución resultó ser, al final de cuentas, uno de sus más grandes aciertos y la expropiación de 1938 el momento cumbre de su empresa nacionalista. Pero no conviene olvidar que el alejamiento del debate público en que se mantuvieron muchas de las políticas petroleras puso en peligro en varias ocasiones la idea original. Por ejemplo, después de 1918 Carranza decidió no presentar ningún proyecto de ley petrolera en el Congreso y manejar la industria a base de los poderes extraordinarios que se le habían conferido. Fue así como se introdujeron modificaciones sustantivas bajo la capa de meros reglamentos técnicos y administrativos.<sup>27</sup> Hasta su muerte, la última palabra sobre la política petrolera mexicana la tuvo Carranza y sólo él. Sus decisiones en torno al petróleo las tomó antes y después de 1917, en consulta con algunos de sus secretarios de Estado más importantes y con la asesoría de un pequeño grupo de ingenieros y abogados concentrados en el Departamento del Petróleo de la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, que le facilitaron los instrumentos legales y téc-

<sup>26</sup> Pastor Rouaix, *Génesis de los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de 1917*, México, Biblioteca del Instituto Nacional de Estudios Históricos de la Revolución, 1959, p. 161.

<sup>27</sup> L. Meyer, *México y los Estados...*, op. cit., pp. 123-152.

nicos que le hacían falta para sus políticas.<sup>28</sup> A partir de entonces se perpetuó este dominio del Ejecutivo y de la influencia tecnocrática del grupo que le rodeaba.

La supuesta injerencia que los poderes legislativo y judicial debían de tener en la elaboración de la legislación petrolera, fue siempre mínima. Para empezar, el Congreso sólo aprobó la ley petrolera cuando el presidente así lo quiso, y en los términos en que la Secretaría de Industria y Comercio se la presentó a fines de 1925. Esta misma ley fue modificada por el Congreso en 1928, porque el presidente Calles decidió que tal cambio era indispensable para mejorar las tensas relaciones con Estados Unidos. Los términos de la modificación se acordaron en una serie de negociaciones entre la embajada norteamericana y el secretario de Industria, Morones; las cámaras simplemente dieron su aprobación cuando se les pidió.<sup>29</sup>

El poder judicial no se comportó de manera distinta. En su caso, el problema central siempre se refirió a la interpretación del párrafo cuarto del artículo 27: ¿era éste o no retroactivo? El fallo que la Suprema Corte dio en agosto de 1921, en relación con una demanda de la Texas Oil Col, y que afirmaba el carácter no retroactivo de la disposición constitucional había sido anunciado por el secretario de Relaciones Exteriores al embajador norteamericano con varios días de anticipación.<sup>30</sup> Cuando Calles decidió modificar su ley de 1925, como ya se dijo, no tuvo más que pedir a Morones que comunicara su deseo a la Suprema Corte, argumentando que “el gobierno estaba en peligro”, para que éste se cumpliera.<sup>31</sup> Usando el precedente sentado en 1921 en el caso de las Texas, el poder judicial declaró anticonstitucional en noviembre de 1927 la legislación que comprometía los intereses de las empresas petroleras, y abrió así el camino para la modificación posterior que hicieron las cámaras.<sup>32</sup>

En resumen, el problema petrolero no se ha tratado de manera diferente a tantos otros, en donde han faltado la discusión pública y la información pertinente; pero no hay duda que al

<sup>28</sup> *Ibid.*, pp. 118, 124, 128, 145-149.

<sup>29</sup> *Ibid.*, pp. 229-230, 234, 269, 274.

<sup>30</sup> *Ibid.*, pp. 173-175.

<sup>31</sup> *Ibid.*, pp. 270-271.

<sup>32</sup> *Boletín del Petróleo*, vol. XXV (enero-junio de 1928), pp. 256 ss.

sustraer muchos de sus aspectos de la discusión abierta se está reforzando la tradición autoritaria de México, y se da pie a que se ponga en duda la legitimidad de las políticas gubernamentales en materia petrolera, justamente cuando más se necesita del respaldo público para enfrentar las presiones externas.<sup>33</sup> Decisiones que afectan a todos los mexicanos ahora y en los años por venir, se toman sin que la mayoría pueda percatarse de sus alcances y consecuencias y, por ende, no pueda influir.

### *Los beneficios del petróleo ¿para quién?*

Uno de los efectos más dramáticos de la bonanza petrolera mexicana que irremediamente se aproxima, es la existencia de un superávit en nuestra balanza comercial. Se calcula que para 1980 las exportaciones de PEMEX generarán un ingreso neto de divisas que fluctúa entre los 3 000 y 6 000 millones de dólares anuales a precios actuales, o incluso más. En cualquier caso, hacía mucho tiempo que en México se había perdido la esperanza de llegar a tener un superávit sustantivo en el intercambio con el exterior, y esto abre una interrogante cuya respuesta es vital para el proyecto nacional: ¿qué hacer con las divisas que de manera tan rápida va a generar la exportación de un recurso no renovable? Se trata de una oportunidad que no se volverá a repetir, y por ello el uso que se haga de ese capital debe ser objeto de una seria evaluación; las posibilidades son varias, aunque en todo caso la meta no puede ser otra que construir las bases para generar en el largo plazo otro tipo de riqueza —y de fuentes de energía— con la cual hacer frente al momento en que el petróleo deje de existir. No hay duda que ésta es una de las mayores responsabilidades históricas a las que se enfrentará el gobierno de López Portillo y el de su su-

<sup>33</sup> El caso más claro es el actual debate en torno al gasoducto. Las decisiones iniciales se tomaron sin permitir el debate y cuando las negociaciones se encontraban en su parte crucial, el cuestionamiento que hizo el ingeniero Heberto Castillo en la revista *Proceso* a fines de 1977, puso a PEMEX y al gobierno en entredicho. Después fue difícil para los negociadores mexicanos no endurecer su posición frente a Washington. Era la única alternativa para poder mantener la legitimidad que les había restado la impugnación de Castillo, como vocero del Partido Mexicano de los Trabajadores.

cesor. Hay que planear proyectos de gran aliento. El Plan Nacional de Desarrollo Industrial es sólo el primer paso, hay que ponerlo en práctica y a pasos acelerados. No hay tiempo que perder.

Ejemplos del despilfarro los tenemos de sobra entre los países subdesarrollados exportadores de petróleo. No tiene caso insistir en lo irresponsable de la conducta de potentados árabes que se encuentran derrochando en Europa regalías que les han arrebatado a las empresas petroleras transnacionales. Conviene mejor volver los ojos hacia sociedades relativamente más complejas y desarrolladas, como Venezuela o Indonesia, que tampoco pueden preciarse de haber invertido de la mejor manera sus ganancias petroleras. Pero en realidad no tenemos que ir a buscar al exterior ejemplos al respecto. Entre 1910 y mediados de los años veinte, se tuvo la oportunidad de experimentar en carne propia cómo se esfumaron posibilidades de convertir las ganancias petroleras en algo permanente y de beneficio para la colectividad.

¿Cuál fue la contribución social del auge petrolero que experimentó México entre 1910 y 1924? Desde fines del porfiriato y hasta el final del gobierno de Obregón —cuando la producción empezó a perder importancia— los campos petroleros mexicanos produjeron alrededor de 1 200 millones de barriles de crudo, de los cuales alrededor del 90% se exportaron. En principio el potencial de esa riqueza energética para aumentar el bienestar de la sociedad mexicana podía haber sido sustantiva, ya que su valor llegó a representar (1921-1922) entre el 6 y 7% del Producto Bruto Interno. Pero la verdad es que no fue así. Las razones son varias, la principal fue el carácter de enclave que tuvo esta actividad; esto hizo que la parte sustantiva de los beneficios se fueran al exterior. Como elementos adicionales están el hecho de que, por un lado, la actividad petrolera no generó nunca mucho empleo —entre 30 y 50 mil en su mejor momento—, y que, además, fue necesario importar gran parte de sus insumos —desde maquinaria hasta alimentos y tecnología— por la sencilla razón de que no había producción interna, y por tanto esa demanda no se tradujo en un estímulo importante para el desarrollo económico del país. Es por ello que los impuestos resultaron ser el único medio para mantener en México parte importante de una riqueza que, de otra manera, es-

taba destinada a terminar en el exterior. Estos impuestos, por los cuales el régimen revolucionario hubo de luchar palmo a palmo, representaron en 1918 al 11% de los ingresos efectivos del gobierno federal y casi llegaron al 34% en 1922.<sup>34</sup> Sin embargo, el Estado mexicano en esos años no tenía la posibilidad de usar su presupuesto en actividades directamente relacionadas con el desarrollo económico. Sus inversiones en este sector fueron mínimas. Sería Calles a partir de 1925, el primero en abrir distritos de riego, carreteras, etc. Carranza destinó, en promedio, apenas el 6% del presupuesto a inversiones de ese tipo y Obregón el 14%.<sup>35</sup> Esto significa que en el momento de mayor producción petrolera el Estado destinó el grueso de sus recursos simplemente a mantener su aparato burocrático y militar. Así pues, fueron bien pocos los beneficios que México recibió como resultado de la explotación de los hidrocarburos durante su primer auge petrolero. Lo más que se puede decir es que esos ingresos ayudaron a sobrevivir al constitucionalismo revolucionario y a sus sucesores.

La situación actual es, en principio, muy distinta. Para empezar, el petróleo perdió ya su carácter de enclave. PEMEX, la mayor empresa industrial mexicana, es parte integral de un gobierno y de un país que cuenta con una infraestructura capaz de canalizar adecuadamente a otras áreas de la economía los recursos que se van a recibir por las exportaciones de energéticos. La agricultura, la industria de bienes de capital o el desarrollo de fuentes alternativas de energía son, entre otros, sectores que necesitan inyecciones masivas de recursos. Sin embargo, no hay nada automático ni inevitable en esta transferencia. Hay que planear el futuro con un gran sentido de responsabilidad. La posibilidad de volver a malgastar nuestro patrimonio petrolero es real, y en su favor conspiran la corrupción, la irresponsabilidad y la inercia del actual sistema político. Finalmente, hay que evitar a toda costa un peligro que ya es posible advertir: adecuar el ritmo de nuestra explotación a las necesidades de las economías centrales.<sup>36</sup> Esto sería, de hecho, repetir uno de los aspectos más negativos del antiguo auge.

<sup>34</sup> L. Meyer, *México y los Estados Unidos*. . . , op. cit., p. 35.

<sup>35</sup> James Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change since 1910*, Berkeley, Cal., University of California Press, 1967, p. 36.

<sup>36</sup> Véase el artículo de Pichard Fagen en esta misma publicación.

Por un azar, México tiene hoy abundancia de un recurso natural no renovable que tanto su economía como la del resto del mundo demandan con urgencia. El tipo de crecimiento económico que se impuso al país a fines del siglo XIX y que culmina con el desarrollismo actual, ha llevado a callejones sin salida. Sin embargo, ahora se abre una posibilidad inesperada para rectificar algunos de los grandes errores del pasado, y de paso fortalecer al Estado en su papel de director del proceso económico. Si esta oportunidad se pierde, difícilmente habrá otra. . . y nuestros dirigentes no podrán alegar en su favor ninguno de los atenuantes del pasado, en particular la ignorancia sobre las consecuencias de sus decisiones.