

La política petrolera del gobierno mexicano: Evolución histórica*

El Dr. Lorenzo Meyer es Director del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México. En su trabajo plantea la evolución histórica que ha seguido la política petrolera del gobierno mexicano. Su lectura seguramente será de gran utilidad para todos aquellos que, interesados en la problemática actual del petróleo, obtengan los puntos necesarios para situarla dentro de un marco auténtico, sin los cuales sería incompleto cualquier análisis de nuestra realidad.

La etapa pre-comercial

Desde la Independencia, hasta principios del siglo XX —concretamente hasta que se promulgó la ley minera de noviembre de 1909— el petróleo, como el resto de la riqueza del subsuelo, pertenecía a la Nación mexicana, heredera de los derechos de la Corona española. En 1859 se perforó el primer pozo petrolero comercial en Estados Unidos, y este fue el principio de la era del petróleo en el mundo. No pasó mucho tiempo antes de que se hicieran los primeros intentos por empezar a explotar y comercializar este recurso natural en México. En 1864 el emperador Maximiliano dio la primera concesión para la explotación comercial de una "mina de petróleo"; sin embargo, sería sólo en 1882 cuando se pudiera extraer el primer petróleo, pero éste como otros intentos posteriores casi artesanales, no tuvieron mayor éxito económico. No sería sino hasta el momento en que Estados Unidos y los países industrializados de Europa usaran el petróleo en cantidades masivas como iluminante y combustible, que el petróleo mexicano atraería la atención de grandes capitales, y empezara la época de su producción en gran escala.

El establecimiento de la industria petrolera

Fue al finalizar el Porfiriato cuando se introdujo un cambio radical en la concepción de la política petrolera del gobierno mexicano. Para entonces el petróleo contaba ya con un mercado mundial y México con una red ferroviaria de casi 20 mil kilómetros, y que por tanto estaba en posibilidad de usar petróleo en grandes cantidades como combustible que sustituyera al carbón. El gobierno de Díaz estaba ansioso de facilitar la consolidación y Expansión de lo que fue uno de los timbres de orgullo de su administración: los ferrocarriles, y por lo tanto no fue extraño que aceptara facilitar a los particulares el establecimiento de una industria petrolera que permitiera a los ferrocarriles contar con un combustible no importado y más barato.

* El presente trabajo forma parte del ciclo de conferencias del Centro de Estudios Latinoamericanos, "Relaciones México-Estados Unidos: Presente y Futuro", llevado a cabo en la Universidad Nacional Autónoma de México el día 7 de agosto de 1979. Se agradece al autor el habernos permitido su reproducción.

A través de la ley del petróleo de 1901 y de la minera de 1909, el gobierno del presidente Díaz modificó radicalmente las bases legales en las que se podían asentar las esperadas inversiones petroleras. Básicamente lo que hizo fue otorgar el título de propiedad absoluta de los depósitos petroleros a quien tuviera la propiedad de la superficie. Con esta medida —que encajó bien dentro del esquema de liberalismo económico del régimen— se logró lo que se esperaba: el surgimiento de una próspera industria petrolera.

Antes de tomar las medidas contenidas en la legislación de 1909, Díaz pidió la opinión institucional en la materia al Instituto de Geología y la Academia Mexicana de Jurisprudencia. Un comité nombrado por el primero aseguró que el potencial petrolero de México no era muy grande, y la mayoría de los juristas pertenecientes a la segunda opinó que la decisión de otorgar la propiedad del petróleo en el subsuelo al superficiario —como ya se había sugerido en la vieja ley de minería de 1884— era correcta. Para esa fecha, 1909, México producía 2.7 millones de barriles de petróleo anuales. Así pues, el presidente Díaz no estuvo solo en su decisión de transferir los derechos de la nación sobre el petróleo a los particulares. Esta fue responsabilidad del grupo gobernante en su conjunto que, aparentemente, no tuvo plena conciencia de la repercusión de su acción, misma que fue coronada con una serie de medidas fiscales que exceptuaron por varios años a la naciente industria petrolera de prácticamente cualquier pago de impuestos sobre producción, importación y exportación.

A pesar de los cambios en la estructura legal y del gobierno fiscal privilegiado, hubo un tercer elemento que contribuyó a configurar la política petrolera de Díaz, y éste fue el predominio casi absoluto del capital externo en la producción de hidrocarburos. Quizá la principal razón detrás de la aceptación por parte de Díaz de la presencia de las empresas de Edward L. Doheny y de Weetman Pearson, —cabezas de los dos grandes grupos que habrían de dominar hasta 1938 el petróleo mexicano: La Huasteca Petroleum Co. y la Compañía de Petróleo “El Águila”—, se debió a la ausencia de un capital nacional suficiente y emprendedor que pudiera ser el pionero en ese campo. En descargo de Díaz, hay que reconocer el empeño que puso en lograr que la nueva industria no fuera dominada enteramente por el capital norteamericano, sino que en cambio procuró asegurarse una cierta capacidad de maniobra introduciendo la cuña británica, lo que a fin de cuentas le valió la enemistad de la Standard Oil de Nueva Jersey.

La internacionalización de la industria petrolera

La Revolución Mexicana y el auge petrolero coincidieron. En 1910 se produjeron 3.6 millones de barriles; ésta no era una cifra que colocara a México como gran productor, pero sí fue lo suficientemente alta como para cubrir el mercado

local y buscar otros más allá de las fronteras. Este fenómeno se acentuó en los años siguientes, pues para 1912 el volumen se había quintuplicado y en 1921 —cuando la producción llegó a su clímax— los pozos mexicanos produjeron más de 193 millones de barriles, más del 95 % de los cuales se exportaron. México era el segundo productor del mundo y el primer exportador. Sin embargo en pocos años perdería esta singular posición.

Fue en este período cuando la industria petrolera se convirtió en un enclave: desde la producción hasta el consumo, pasando en todas las etapas intermedias, quedaron sujetos a fuerzas e intereses foráneos. Esto, unido al sentimiento nacionalista surgido durante la Revolución, llevó a los gobiernos mexicanos que sucedieron al de Porfirio Díaz a considerar que la situación de la industria petrolera era incompatible con su visión del interés nacional. Todos habrían de coincidir en que era menester lograr para México una mayor proporción de la riqueza producida por la explotación petrolera. Para ello se atacó en dos frentes: el impositivo y el jurídico. Los impuestos pasaron de ser el 0.52 % del valor de la producción en 1911 a alrededor de 25 % en 1922, contribuyeron con el 33.6 % del presupuesto federal. Por lo que se refiere al aspecto legal, la administración carrancista logró que en el congreso constituyente de 1916-17 se adoptara el párrafo IV del artículo 27, en virtud del cual se devolvía a la Nación la propiedad última de todos los depósitos de hidrocarburos en el subsuelo.

A partir de 1917, y hasta la fecha en que la industria petrolera fue nacionalizada (1938), la política de las diferentes administraciones estuvo encaminada a lograr el aumento en la tasa impositiva de la industria petrolera, y a lograr la aceptación por parte de las empresas y de sus gobiernos de un cambio en el *status* jurídico de la propiedad petrolera.

La lucha fue realmente intensa en ambos frentes pero no hay duda que se tuvo más éxito en aumentar los impuestos que en modificar las bases legales de la actividad petrolera. Después de los “Acuerdos de Bucareli” de 1923 y del acuerdo informal de 1927-1928 entre Calles y el embajador norteamericano, México aceptó a través de decisiones judiciales, que el artículo 27 no sería aplicado retroactivamente en lo referente al petróleo, y que por lo tanto todas aquellas propiedades adquiridas por las empresas antes de 1917 —previa comprobación de que se había hecho algún tipo de trabajo en ellas—, permanecerían en una situación muy similar a la que tenían antes de que entrara en vigor la nueva constitución, ya que las empresas sólo deberían intercambiar sus títulos originales de propiedad o arrendamiento por otro que les daba una concesión del gobierno federal para seguir explotando los depósitos en los mismos términos en que lo venían haciendo desde principios de siglo.

Poco antes de finalizar este período, o sea en los inicios de la década de los treinta, el gobierno mexicano intentó una nueva vía para atacar el problema que representaba el enclave petrolero: la creación de una empresa nacional que explotara los depósitos de hidrocarburos en los terrenos federales. Desafortunadamente, Petromex nunca llegó a contar con el capital necesario para enfrentar a las empresas extranjeras en sus propios términos.

La expropiación de la industria petrolera

Bajo la administración de Cárdenas se elaboró una nueva estrategia encaminada al mismo fin que las anteriores: aumentar el control nacional sobre la actividad petrolera. Dentro del marco general de la reorganización del movimiento obrero, el presidente apoyó la idea de formar un sindicato único de petroleros. Estos tenían ya una larga tradición de organización y combatividad, pero se habían mostrado incapaces de unificar sus fuerzas. Fue la decisión gubernamental, apoyada por Lombardo Toledano y la CTM, la que proveyó el impulso final para que surgiera el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM).

El gobierno cardenista ya no intentó cuestionar los fundamentos legales de la industria petrolera, ni competir con las empresas extranjeras vía Petromex; lo que haría a partir de 1936 (año en que se pasó una legislación sobre expropiaciones) sería dar forma a una poderosa organización de obreros petroleros, que se mantuviera cercana a los intereses del gobierno, y que le pudiera servir como ariete para ir desmantelando la posición privilegiada —al menos a los ojos del gobierno— de las empresas petroleras extranjeras.

El sindicato petrolero abrió el fuego de este capítulo con un proyecto de contrato colectivo que fue rechazado por las compañías. Ante la amenaza de una huelga prolongada que afectara al sector moderno de la economía mexicana, el gobierno declaró el conflicto como uno de carácter económico y de inmediato adoptó un papel de activo mediador. Siguiendo la filosofía cardenista, el Estado no podía ser neutral ante un conflicto obrero-patronal, sino situarse razonablemente al lado del factor más débil de la producción: el obrero. No es pues de extrañar que para 1937 las conclusiones de las autoridades federales del trabajo fueran favorables a la posición de los trabajadores y exigieran a las empresas un aumento sustancial en salarios y prestaciones, así como la sindicalización de una parte de su personal de confianza. Para entonces era obvio que el enfrentamiento había dejado de ser simplemente entre obreros y patrones para convertirse en otro más complejo entre empresas y Estado. Las condiciones peculiares del sistema internacional en vísperas de la guerra —que llevaron a Estados Unidos a buscar un acercamiento sustancial con América Latina—, y la gran fuerza que había adquirido la presidencia con la destrucción

del “maximato” y la reorganización del partido oficial, permitieron a Cárdenas intentar una solución definitiva cuando las empresas se negaron a obedecer las decisiones de los tribunales de arbitraje y de la suprema corte: la expropiación del 18 de marzo de 1938.

La destrucción del enclave y la internacionalización de la actividad petrolera

La consolidación de la expropiación petrolera llevó algún tiempo, pero con la expropiación esta actividad perdió su carácter de enclave. Tanto la propiedad de la industria como el destino de su producción quedaron indisolublemente ligados a decisiones y fuerzas internas. Muy poco petróleo se exportaría a partir de entonces.

Entre 1938 y principios de los años cincuenta, la política del gobierno mexicano hacia el petróleo consistió en hacer de PEMEX una empresa viable y capaz de surtir la creciente demanda del mercado interno. Esto no fue fácil, puesto que, por razones políticas y para apoyar el proceso de industrialización a base de sustitución de importaciones, PEMEX debió vender sus productos a precios muy bajos, que desde la perspectiva de la empresa resultaban incosteables. Mientras la inflación de la época llevaba a aumento generalizado de precios los de PEMEX se mantuvieron casi estancados y en algunos casos descendieron. Esto afectó la capitalización de la empresa, impidiendo la expansión de sus instalaciones y el aceleramiento de sus programas de exploración y perforación. Aprovechando el carácter estratégico del petróleo por la guerra, México logró en 1943 un préstamo del EXIMBANK de Estados Unidos por 10 millones de dólares. Este fue un triunfo diplomático, porque para ello se debió vencer a las fuerzas que dentro de Estados Unidos proponían aprovechar la debilidad de PEMEX para forzarle a una asociación con las empresas que hacía poco habían sido expropiadas. Las necesidades de PEMEX eran tan urgentes que pronto se vio obligado a negociar un segundo préstamo, pero ante las condiciones políticas impuestas por el gobierno norteamericano —mantener los campos petroleros descubiertos con el nuevo empréstito como reservas estratégicas de los Estados Unidos— lo hicieron imposible. México debió rechazar a la vez las diversas ofertas de la embajada de Estados Unidos y de las empresas expropiadas, para proporcionar el capital requerido pero a cambio de volver a tener algún tipo de ingerencia en la empresa nacionalizada. Sin embargo, la imposibilidad de PEMEX de llevar a cabo con sus propios recursos todo su programa de exploración continuó. El dilema se resolvería a principios de los años cincuenta a través de la firma de varios “contratos riesgo” con pequeñas empresas petroleras norteamericanas independientes, en virtud de los cuales éstas se encargaron de parte del plan general de exploración y perforación de nuevos pozos. De las soluciones posibles ésta fue una de las

menos negativas, pues no puso en peligro el monopolio estatal sobre el petróleo y sí se aceleró el programa de exploración. Cuando mejoraron las condiciones, PEMEX rescindió estos contratos.

La nueva internacionalización de la producción petrolera

A partir de los años cincuenta PEMEX aseguró definitivamente su existencia independiente, y las antiguas empresas desistieron de intentar volver a México. PEMEX pudo volver a contratar empréstitos en el exterior en términos estrictamente comerciales y sin las ataduras políticas que se pretendieron imponerle en un principio. La producción se destinó básicamente al mercado interno y las transacciones con el exterior de petróleo y derivados fueron completamente marginales, pero los problemas de financiamiento persistieron y por las mismas razones, llegándose al punto en que a fines de los años sesenta México empezó a ser importador neto de petróleo y sus derivados, y el déficit se agravó notablemente a partir de 1973, cuando la OPEP inició una política de aumento de los precios del petróleo. Para 1974 esta situación llegó a su clímax, pues el déficit del comercio internacional de PEMEX fue entonces de 313.2 millones de dólares, o sea cinco veces más que en 1970. Había que expandir el programa de producción.

Esta crisis de producción de PEMEX coincidió con otra mayor, la de la economía mexicana, que en parte era producto de la inflación mundial y en parte de las debilidades inherentes al modelo desarrollista favorecido por los gobiernos postrevolucionarios. Una de las manifestaciones de esta crisis general fue un enorme déficit comercial, que en 1975 llegó a los 2,600 millones de dólares, y una deuda externa que estaba rosando los 15,000 millones de dólares. Había que encontrar una salida rápida a todos estos problemas o la bancarrota económica se convertiría en social y política.

Desde mediados del gobierno del presidente Echeverría se sabía de la existencia de grandes e importantes depósitos petrolíferos en el sureste. El aumento de los precios del petróleo mundial en 1973 hizo rentable la perforación a pro-

fundidades hasta ese momento antieconómicas. El nuevo petróleo podía ser la solución —casi milagrosa— de la crisis mexicana a corto plazo, y bien aprovechado podía incluso sentar las bases de una política de desarrollo a largo plazo más sana que la seguida hasta entonces. La devaluación de 1976 y el cambio de gobierno ofrecieron la coyuntura ideal para anunciar y consolidar esta política. El presidente López Portillo y su director de PEMEX, el ingeniero Jorge Díaz Serrano, se comprometieron con un plan acelerado de explotación petrolera. Las reservas probadas, que al final del gobierno de Echeverría se calculaban en alrededor de 6 mil millones de barriles de petróleo y su equivalente en gas, empezaron a aumentar de manera constante hasta llegar a la cifra actual de 40 mil millones de barriles y que tienen como trasfondo una reserva probable de 200 mil millones de barriles. En menos de 3 años las reservas probadas de México pasaron de representar menos de 1% de las mundiales al 6.2%, lo que volvió a colocar al país entre los más importantes en esta rama.

Con base en las cifras anteriores PEMEX contrató una fuerte cantidad de préstamos en el exterior —en la actualidad su deuda externa asciende a 159 mil millones de pesos y aceleró su programa de producción, para poder llegar antes de que concluya la presente administración a una producción diaria de 2 millones y cuarto de barriles de petróleo, la mitad de los cuales piensa destinar a la exportación.

México está a punto de volver a ser un “país petrolero”. Como en 1938, el mercado externo absorberá en muy poco tiempo la mitad de la producción de hidrocarburos, y dados los enormes problemas que persisten en el resto de la economía nacional, es muy probable que las presiones internas lleven a que después de 1982 la mayor parte de la producción sea enviada al exterior, y se convierta en la mayor generadora de divisas. Este panorama no está exento de peligros, y es necesario ahondar en el debate sobre las ventajas y desventajas de volver a internacionalizar la producción mexicana de hidrocarburos. Hasta la fecha ningún país petrolero del mundo subdesarrollado ha logrado convertir la exportación de ese vital recurso natural no renovable en una fuente permanente de riqueza. ¿Podrá México ser la excepción?