

# Nacionalización de la industria petrolera: la experiencia de México

JORGE EDUARDO NAVARRETE

## 1. NACIONALIZACION DEL PETROLEO Y DESARROLLO NACIONAL

1) A treinta y seis años vista, la expropiación del petróleo en México, decretada el 18 de marzo de 1938, aparece —junto con el proceso de reforma agraria cumplido a partir de la tercera década del presente siglo— como la decisión básica que explica el posterior desenvolvimiento y diversificación de la economía mexicana.

2) Mientras que la reforma agraria permite incorporar a la economía de mercado a vastos sectores de la población rural del país, la expropiación del petróleo permite colocar bajo el control directo del Estado mexicano la principal fuente de energéticos del país y asegura que el uso de los recursos de hidrocarburos se haga en función de los objetivos nacionales de desarrollo. En otras palabras, con la expropiación, el petróleo deja de satisfacer las necesidades de energéticos de otros países y se destina, de manera prácticamente exclusiva, a servir las necesidades y demandas del país.

3) Con fines analíticos, conviene distinguir entre la decisión expropiatoria, que asegura el control directo del Estado mexicano sobre los recursos de hidrocarburos, y la decisión reorientadora, que los destina exclusiva o preferentemente a los usos internos. Empero, esta segunda decisión no habría podido producirse en ausencia de la primera.

4) En el tiempo, ambas decisiones no coinciden: mientras que la expropiación se produce en 1938, la reorientación debe esperar al término de la segunda guerra mundial. Salvo el intercambio de crudo y derivados en la zona fronteriza con Estados Unidos, desde la segunda mitad de los años cuarenta México deja de participar como exportador neto en el mercado mundial del petróleo.

5) A raíz de la expropiación, la industria petrolera en México es manejada con un criterio básico de fomento económico. Su objetivo primordial no es otro que el de proporcionar a la industria y otras actividades económicas energéticos abundantes y baratos. Así, junto con la política de protección y la provisión de recursos financieros oficiales, la industria petrolera resulta un elemento fundamental de la política de desarrollo industrial.

Nota: Syllabus de la exposición del Embajador de México en la Facultad de Ciencias Económicas y Sociales de la Universidad Central de Venezuela, durante los Cursos de Especialización y Ampliación de Posgrado, en abril del presente año.

6) La industria petrolera absorbe una alta proporción de los recursos públicos de inversión, en condiciones en que las políticas de precios de fomento le impiden autofinanciar plenamente su desarrollo. No es sino muy recientemente (enero de 1974) que se decide revisar la estructura de precios de la industria, eliminando en gran parte el contenido subsidio en ella implicado.

7) La estrechez financiera de la industria afecta sobre todo las actividades de exploración, a lo largo de los años sesenta especialmente. De esta suerte, se da lugar a un desfase entre el aumento incesante y acelerado de la demanda y los volúmenes de producción que desemboca, en los primeros años del presente decenio, en un déficit de abastecimiento de alrededor de 10%, que se cubre vía importación.

8) Las nuevas estructuras de precios, al restaurar el equilibrio financiero de la industria, permitirán acelerar las actividades de exploración y apertura a la explotación de nuevos campos, con los cuales el autoabastecimiento pleno se recuperará en un lapso de dos a tres años.

9) Desde finales de los años cincuenta se inicia el desarrollo de la industria petroquímica, que se ha convertido en el sector más dinámico de la economía de México. La petroquímica básica, reservada exclusivamente al Estado a través de Petróleos Mexicanos, es asimismo un poderoso factor de desarrollo de las actividades agrícolas e industriales y una fuente creciente de ingresos de divisas por exportación.

10) La experiencia de la expropiación petrolera en México es una lección eminente de los beneficios que el desarrollo nacional de un país puede derivar del control estatal directo de los recursos básicos y de su uso conforme a los objetivos nacionales de desarrollo y no en obediencia a los intereses de empresas transnacionales ajenas.

## 2. EL PETROLEO EN MEXICO ANTES DE LA EXPROPIACION

1) El sector petrolero en México hasta la expropiación resulta el ejemplo típico de la economía de enclave, con prácticamente ninguna conexión con el sistema económico del país. Quizá el ejemplo más dramático de la desconexión absoluta entre la explotación petrolera y los restantes acontecimientos de la vida del país se encuentre en el hecho de que entre 1910 y 1917, mientras el país atraviesa por una Revolución que lo transforma

radicalmente, la actividad petrolera mantiene una imperturbable tendencia creciente en los volúmenes de producción.

2) Las estadísticas revelan que el acceso de México al mercado petrolero internacional se produce, en realidad, a partir de 1916, cuando la producción rebasa el nivel de los 100 000 barriles diarios. A partir de ese año, una rápida tendencia creciente, que culmina en 1921 cuando se alcanza una producción diaria de casi 540 000 barriles, es seguida por una igualmente rápida declinación, muy anterior a la gran depresión de finales del decenio. En la primera mitad de los años treinta el volumen promedio de producción es inferior a 100 000 barriles diarios. En los dos años inmediatos anteriores a la expropiación, ese promedio se sitúa en menos de 125 000 barriles.

3) Entre 1901 y 1937, la extracción total de petróleo en México asciende a 1 866 millones de barriles, es decir, aproximadamente 300 millones de metros cúbicos. En el último de estos años, la reserva de aceite del país se estimaba en sólo 814 millones de barriles, equivalentes a menos de 130 millones de metros cúbicos.

4) Entre 1911 y 1922 un promedio equivalente al 94% de la producción total se exportó en forma de petróleo crudo. A partir de 1922 aumentan gradualmente tanto la proporción de la producción que se destina al consumo interno, como la parte que se refina en el país. Para 1937, de acuerdo con las estimaciones de Jesús Silva Herzog, el consumo interno absorbía ya el 46% de la producción total y, por tanto, "puede decirse que cada día la industria del petróleo era menos dependiente de las exportaciones y más dependiente del consumo interior".

5) Por lo anterior, se planteaba en forma cada vez más aguda un conflicto entre la satisfacción de las demandas internas y la exportación. Además, los precios que las compañías imponían a la venta de sus productos en México eran muy considerablemente superiores a los precios a los que exportaban esos productos. Por ejemplo, la Compañía de Petróleo "El Aguila" (filial de la Royal Dutch) vendió en 1934-36 en el mercado mexicano con los siguientes sobrepuestos respecto de los aplicados a las ventas de exportación: gasoil, 71.77%; gasolina, 34.43%; kerosén, 241.28%, y lubricantes, 250.77%. Era fácil concluir, como hizo la Comisión de Peritos, que "los precios a que las compañías venden sus productos derivados del petróleo en México, son de tal manera elevados que es evidente que constituyen un obstáculo para el desarrollo económico de la nación".

6) En cuanto a la participación fiscal del Estado mexicano en la explotación petrolera, un vocero de las empresas extranjeras (John Serocold, *The Oil in Mexico*, Londres, 1938), advierte que "de 1932 a 1936 los impuestos al petróleo proporcionaron cerca de la séptima parte de la recaudación total". En esos años, la recaudación ascendió a 1 428 millones de pesos (397 millones de dólares al tipo de 3.60 pesos por dólar), de los que provinieron de impuestos al petróleo 204 millones de pesos (57 millones de dólares). Como esos mismos años la producción ascendió a 186.2 millones de barriles, se tiene que la participación fiscal promedio fue de 1.10 pesos por barril, es decir, 0.31 dólares por barril, aproximadamente la tercera parte del precio promedio del crudo vigente en los mercados internacionales en esos años.

7) De lo anterior es fácil concluir que la industria petrolera operada por las empresas extranjeras, actuando como economía

de enclave, imponiendo ritmos caprichosos de explotación, manteniendo niveles mínimos de reservas, estorbando el crecimiento del mercado interno de hidrocarburos, penalizando el consumo interno con sobrepuestos extravagantes y aportando una participación fiscal sumamente modesta, no efectuaba ninguna contribución positiva al desarrollo económico del país.

### 3. LAS CIRCUNSTANCIAS DE LA EXPROPIACION

1) "En 1937 el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana, que agrupa al personal de las empresas radicadas en el país, de acuerdo con nuestras leyes acudió al arbitraje de los tribunales laborales para solicitar en toda la industria nuevas y uniformes condiciones de trabajo y de remuneración. La Junta de Conciliación y Arbitraje dictó laudo favorable a los trabajadores. Las empresas no lo acataron y recurrieron con su inconformidad a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la cual confirmó la legalidad del laudo emitido por la Junta. Una nueva rebelión de las empresas, al negarse a acatar el fallo del más alto tribunal del país, puso en peligro de paralización a la industria y amenazó con colocar en entredicho la autoridad del Estado y el respeto a nuestras leyes. El 18 de marzo de 1938, el presidente de la República, Lázaro Cárdenas, decretó por causa de utilidad pública la expropiación de los bienes de las empresas petroleras. . . De esta manera, los activos de las 17 compañías petroleras extranjeras que operaban en el país pasaron a poder de la Nación." (Ernesto Lobato, "El petróleo en la economía", en *México: 50 años de Revolución*, México, 1960.)

### 4. LA EVOLUCION DE LA INDUSTRIA PETROLERA NACIONALIZADA

1) La industria petrolera nacionalizada ha superado los volúmenes de producción habidos en la etapa anterior a la expropiación. Comparando períodos largos, mientras que en los 37 años que van de 1901 a 1937 la extracción total acumulada ascendió a 1 866 millones de barriles, en los 35 años que van de 1938 a 1972 se alcanzó la cifra de 3 115 millones. El quinquenio de más elevada producción previo a la nacionalización (1921-1925) arrojó un promedio de 433 585 barriles/día, mientras que en el quinquenio 1966-1970 se alcanzó un promedio de 439 671 barriles/día. Por otra parte, mientras que, como se ha visto, la tendencia de la producción en el período previo a la expropiación era errática, a partir de ella se advierte una tendencia creciente casi ininterrumpida. Finalmente, lo que es más importante, mientras que antes de 1938 el volumen de producción dependía estrechamente de las condiciones de demanda en los mercados internacionales, a partir de esa fecha el sólido crecimiento de la producción refleja el sostenido crecimiento de la demanda interna de energéticos derivados de los hidrocarburos. En otras palabras, el volumen de producción deja de depender de factores exógenos para convertirse en función del desarrollo industrial y poblacional del país.

2) A diferencia de lo que ocurría antes de 1938, en que los aumentos de la extracción se hallaban casi indisolublemente ligados al abatimiento de las reservas, después de esa fecha se advierte una estrecha correspondencia entre crecimiento de producción y aumento de reservas, que sólo se detiene en los últimos años en virtud de los extraordinarios aumentos en la producción y la ya mencionada limitación de recursos financie-

ros disponibles para exploración. Así, se tiene que en 1938 había 21 barriles de reserva por cada barril extraído; en 1964, a pesar de que la producción había aumentado en casi dos y media veces, esa relación se elevó a 22.6 barriles de reserva por cada barril extraído. En cambio, para 1970 se situó en 18.5. Al mismo tiempo, las reservas de gas natural, de menos de 500 millones de metros cúbicos en 1938, se situaron en más de 2 250 millones en 1970.

3) La capacidad de refinación de Petróleos Mexicanos, así como el volumen de crudo transformado, han seguido una rápida tendencia creciente, en respuesta a la expansión de la demanda. A partir de 1970, los volúmenes de crudo procesado superan la producción interna. En ese año, el déficit es de 3.2%; en 1972 llega a 5.3 por ciento.

4) La flota petrolera de Petróleos Mexicanos experimenta una sostenida expansión. En 1970 la empresa contaba con 22 buques cisterna, con tonelaje bruto de más de un cuarto de millón de toneladas.

5) El número de trabajadores ocupados en Petróleos Mexicanos ha registrado una ampliación paralela a la de la propia magnitud de la empresa. En 1970 llegó a cerca de 70 000 trabajadores.

6) Petróleos Mexicanos es el principal contribuyente individual del país. Los impuestos pagados en 1972, que ascendieron a 2 089 millones de pesos (167.1 millones de dólares), equivalen a un impuesto promedio de 11.38 pesos (0.91 dólares) por barril producido.

7) Como antes se señaló, la estructura financiera de Petróleos Mexicanos se vio afectada por el mantenimiento de políticas de precios destinadas a alentar el desarrollo industrial del país. Ahora, sin abandonar el objetivo de fomento económico, se le ha dotado de una mejor estructura de los precios de los artículos que produce, que habrá de permitir un rápido saneamiento de su situación financiera y una mucho menor necesidad de acudir a financiamientos internos y externos.

8) Respecto del desarrollo de la petroquímica básica, el examen de cuyos detalles reclamaría un tiempo adicional excesivo, baste subrayar nuevamente que se trata del sector más dinámico de la economía de México. Entre 1962 y 1972, su producción bruta, medida a precios constantes de 1960, pasó de 160 a 1 829 millones de pesos, lo que supone una tasa media anual de crecimiento real del orden del 18 al 20 por ciento. En 1972, PEMEX produjo 30 diversos compuestos en esta rama industrial y al término del presente año habrá agregado otros seis.

#### *Evolución de la industria petrolera nacionalizada, 1938-1972*

Concepto	1938	1945	1952	1958	1964	1970	1972
Exploración y perforación							
Campos descubiertos	—	1	6	4	10	n.d.	16
Pozos perforados	17	50	307	379	316	n.d.	288
Reservas (millones de barriles)	1 240	1 515	2 241	4 070	5 227	5 568	5 388
De aceite	814	1 137	1 647	2 512	2 925	3 289	n.d.
De gas natural	426	378	594	1 558	2 302	2 279	n.d.
Extracción							
Crudo (miles de barriles)	38 818	43 877	78 907	100 641	129 504	177 599	183 600
Gas natural (millones de m <sup>3</sup> )	682	747	2 649	7 438	13 735	18 839	18 697
Refinación (miles de barriles)							
Volumen procesado	35 214	39 846	64 804	95 284	129 976	183 238	193 400
Flota petrolera							
Buques tanque	1	13	19	18	19	22	n.d.
Tonelaje bruto	6 348	81 082	122 119	124 424	160 131	227 956	n.d.
Mercado: petróleo y derivados (miles de barriles)							
Ventas interiores	17 112	29 350	54 056	78 159	98 439	137 140 <sup>a</sup>	n.d.
Importaciones	1 662	2 353	7 691	11 826	9 263	16 516 <sup>a</sup>	n.d.
Exportaciones	8 995	8 127	15 398	16 643	17 166	16 502 <sup>a</sup>	n.d.
Ocupación							
Trabajadores	17 600	25 646	35 788	45 532	50 372	68 399 <sup>a</sup>	n.d.
Finanzas (millones de pesos)							
Ingresos brutos	268	532	2 026	3 998	8 009	12 457 <sup>a</sup>	16 572
Impuestos pagados	42	115	339	559	1 040	1 473 <sup>a</sup>	2 089
Gastos de inversión	8	117	373	1 612	2 558	4 732 <sup>a</sup>	5 234

<sup>a</sup> Datos correspondientes a 1969.

Fuente: Petróleos Mexicanos.