

LA POLITICA DEL ESTADO MEXICANO PARA LA REGION PETROLERA ENTRE LA REVOLUCION Y LA INDUSTRIALIZACION

PEDRO PÍREZ
El Colegio de México

I. INTRODUCCIÓN

ESTE ARTÍCULO ES EL RESULTADO de la etapa inicial de una investigación sobre la política federal para la región petrolera¹ de México, entre 1960 y 1980. Se trata de un trabajo preliminar en un doble sentido: se produce en una primera etapa de enfrentamiento con el tema; y se destina al conocimiento de aspectos previos a la indagación que interesa en forma central.

En su desarrollo se efectuará un análisis global sin detenerse en los hechos, tratando de interpretar las tendencias generales del período postrevolucionario hasta 1940. El objetivo de este trabajo es conocer la situación, el punto de partida de un proceso histórico que dará sentido a la indagación que nos proponemos realizar posteriormente. Creemos que al final de esta etapa se conforman las tendencias fundamentales y los principales agentes sociales e institucionales que movilizarán los procesos durante el período posterior. De allí la importancia del conocimiento de estos antecedentes.

Presentaremos una breve descripción de la situación de las zonas petroleras en relación con aspectos de la actividad petrolera y la “política” del gobierno federal para las mismas. El entrecomillado del término política se debe a que no enfrentamos el desarrollo de una concepción unitaria y global del problema y de los modos de hacerle frente, sino más bien una sucesiva toma de posición del

¹ Véase en el Anexo de este trabajo lo que entendemos por región petrolera.

aparato estatal para esa región del país. Momentos sucesivos que, sin embargo, conformaran una tendencia a la recuperación sectorial y territorial por parte del Estado nacional de la actividad y de la región petrolera.

Nos referimos a la política del Estado para una región determinada. Explícitamente no utilizamos el término de política regional del Estado ya que, según nuestra concepción, estamos ante una participación del Estado, por medio de políticas sectoriales, en la configuración regional sin que se dé la emergencia de políticas regionales.

Esperamos contribuir al conocimiento de las políticas del Estado que han intervenido en la conformación de la realidad regional de México, a la vez que al estudio de un antecedente importante del papel que, con posterioridad a la iniciación de la industrialización, ha tenido la política regional del Estado mexicano, particularmente en lo que se refiere a las regiones petroleras.

II. MARCO INTERPRETATIVO

La configuración regional de una sociedad es un proceso en el que intervienen agentes y fuerzas públicas y privadas y es, también, el resultado de dicho proceso. Como proceso se compone de las relaciones y movimientos que se dan entre ciertos actores, teniendo allí los aparatos estatales un papel privilegiado. Tal papel se cumple desde los momentos mismos en que se constituye el Estado nacional.

La contribución estatal en la configuración regional debe ser entendida como resultante de la "operación" de un modelo específico de desarrollo de la sociedad. Modelo dentro del cual el Estado se articula cumpliendo ciertas funciones y, en general, por la acción de los aparatos estatales (y de sus políticas) como mediaciones entre dicho modelo y las transformaciones sociales y territoriales que se generan.

Cuando hablamos de modelo específico de desarrollo nos estamos refiriendo sintéticamente a una situación compuesta por una determinada organización con base en la división internacional del trabajo y del lugar que en ella ocupa el país, un determinado sistema de acumulación interno, ciertas relaciones sociopolíticas entre las principales fracciones sociales y las funciones y operaciones de los aparatos del Estado. Pensamos en formas sociales totales por las que transitan las sociedades, más que simples etapas en sus procesos. Según nuestra hipótesis, el período (1910-1940) que analizamos en este trabajo, constituye un momento de transición entre la crisis de un modelo de desarrollo y la emergencia de uno nuevo. Crisis del modelo oligárquico-exportador y transición hacia lo que se conformará como modelo industrializador. Excedería nuestro marco la determinación de ambos modelos, por otra parte sumamente trabajada en la literatura especializada. Solamente haremos algunas anotaciones que servirán para nuestro desarrollo.

Durante el período oligárquico-exportador el país se articuló en la división internacional del trabajo como proveedor del naciente capitalismo industrial, aportando materias primas y alimentos. Se constituyó fundamentalmente como

una economía minera y de agricultura tropical orientada a la exportación. Con esa base se organizó la unidad nacional y la ocupación del territorio.²

El tránsito desde el modelo oligárquico-exportador se inició en forma de violenta lucha entre fracciones sociales (la Revolución), dejando atrás dicho modelo de desarrollo e inaugurando una nueva etapa en la historia de México.

Atendiendo a lo regional, se observa la destrucción de la unidad nacional-regional que se había construido durante el Porfiriato. Unidad basada en gran medida en vínculos personales, pero que garantizaba una dominación y un mismo modelo de desarrollo en todo el país. Este rompimiento dio lugar a la emergencia de diferencias y contrastes a nivel regional y a la formación de realidades autónomas: cacicazgos y personalismos fruto de las luchas revolucionarias, predominios regionales de distintas fuerzas sociales, etc. El segundo momento, característico también de este período de transición, supuso la emergencia de una nueva unificación nacional-regional en torno a los aparatos estatales y políticos que surgen en el proceso de institucionalización postrevolucionario. Creemos que la transición se caracteriza por la destrucción de la unidad propia del régimen porfirista y la iniciación de movimientos que llevan hacia la nueva unidad propia del modelo que se impondrá posteriormente. Esta situación, en la transición, supone la debilidad del poder central frente a la emergencia de ciertas unidades regionales en torno a personajes, fuerzas sociales y militares (cfr. Meyer, Lorenzo, 1978, Cap. IV).

La región petrolera ocupa un papel limitado dentro de la configuración regional durante el modelo oligárquico-exportador. Si bien el petróleo era conocido desde mucho antes, su importancia comenzó en especial a partir de los primeros años de este siglo, cuando los avances técnicos y económicos lo convirtieron en un elemento esencial de la maquinaria económica. Dicho cambio tuvo que ver también con la sustitución de Gran Bretaña, cuya economía se basaba en el uso del carbón como principal energético, por los Estados Unidos que fundaron su desarrollo en los hidrocarburos. Durante el modelo oligárquico-exportador, el petróleo se identificaba con los demás productos de la minería. Se producía fundamentalmente para ser exportado bajo la forma de crudo y para ser utilizado en las economías avanzadas. Se articulaba así en una situación de *enclave externo* como un elemento del mismo. Su papel interno era dejar salarios, impuestos y una mínima infraestructura productiva y de exportación.

La transición, a partir de la ruptura de las bases políticas del modelo anterior, significó el inicio de nuevas actividades que posibilitarían (tanto en lo económico como en lo político y cultural) el posterior predominio del modelo industrializador. Consideramos que el período que va del fin de la lucha revolucionaria hasta 1940, es un momento de transición en el que se sustituyen actividades, instituciones y orientaciones sociales, pero no se define aún un nuevo modelo a nivel económico ni político, presentándose tendencias que preparan esa definición y que producirán una reformulación del sistema de actividades y de las posiciones regionales.

² Para un análisis de este período y del papel del Estado en la configuración regional, véase Pérez, 1978.

En esos términos se produce una reformulación del papel de los aparatos estatales y de la orientación de las actividades económicas. Con base en una situación inicial de debilidad relativa del poder central, tanto en lo regional como en lo sectorial, se va constituyendo e institucionalizando un sistema estatal que hará posible regular en un principio e intervenir posteriormente en las actividades económicas.

Dentro del período que hemos descrito como de transición es preciso distinguir una etapa final cuyo inicio fue en 1933-1934. Esta distinción nos permite resaltar la culminación de la transición en la preparación de los elementos que harán posible el nacimiento de un nuevo modelo.

Le tocó al gobierno del general Cárdenas la efectivización de un conjunto de medidas que dejarán las maquinarias social y estatal en condiciones de iniciar esos caminos.

Hemos dicho que el fin de la transición comenzaría en 1933, poco antes aún del gobierno de Cárdenas. Ponemos esa fecha ya que la formulación del Plan Sexenal, con todas sus limitaciones, indica el principio de dicho fin. El Plan fue el resultado de la lucha y el compromiso entre dos fracciones políticas dentro del régimen (Palacios, 1975, p. 534), surgió como un condicionamiento que Calles pretendía imponer al gobierno de Cárdenas, pero durante los debates de la convención de Querétaro "los representantes de la corriente agrarista lograron introducirle modificaciones sustantivas y que hicieron del proyecto un programa político más acorde con los deseos del candidato, el general Cárdenas, y posiblemente menos aceptable a los ojos de su patrocinador original el general Calles" (Meyer, 1978, p. 96).

Dicho Plan se caracterizó por proponer un conjunto de orientaciones a la acción estatal sin la presentación de los medios concretos para su ejecución, de allí que su importancia fundamental haya sido la de un orientador de las políticas públicas. En lo fundamental estableció que el Estado debería promover y controlar los procesos vitales del país, especialmente los económicos. Fundamentó una ideología interventora, no solamente reguladora, por parte del Estado sobre las actividades privadas, estableciendo principios nacionalistas sobre los recursos naturales del país (Ibid, p. 98).

Con ese antecedente, el gobierno de Cárdenas iniciaría un movimiento de intervención estatal que generaría las bases administrativas, económicas y políticas para que el Estado pudiera cumplir el papel de movilizador del proceso económico y, posteriormente, de la industrialización. Para decirlo con las palabras de Ianni, "bajo el gobierno del general Lázaro Cárdenas, el Estado mexicano presenta las características de una categoría, por así decirlo, constitutiva de la formación social capitalista emergente en la época" (Ianni, 1977, p. 13).

Los aspectos fundamentales de esa acción fueron los siguientes: el peso dado a la reforma agraria que significó el debilitamiento de las fuerzas oligárquicas aún existentes y el fortalecimiento del campesinado, las nacionalizaciones (ferrocarriles y petróleo) que ampliaron la soberanía estatal y los instrumentos de intervención a su disposición; la institucionalización política en torno al partido con la integración de las organizaciones representativas de las principales fuerzas sociales (campesinos, obreros y sectores populares), generando un marco de arbitraje y negociación entre las clases; el inicio de la producción de infraes-

estructura por parte de los aparatos estatales para el desarrollo de las actividades privadas (Meyer, *op.cit.*; Ianni, *op.cit.*).³

Por último, durante este gobierno se produce una reformulación de las condiciones de la dependencia de la sociedad mexicana. Se definen los pasos que van a dar lugar a la nueva inserción de la economía y la sociedad en la división internacional del trabajo. Desaparecen las condiciones de enclave, y se dan las bases para una nueva presencia del capital externo, con otras funciones y en otros sectores.

Por otra parte, el aparato construido durante este período gubernamental fue orientado, particularmente a partir de 1938, en favor de las actividades del capital privado. Como dice Meyer, luego de esa fecha "al acentuar la crisis económica por la que atravesaba el país (se refiere a los efectos de la nacionalización del petróleo), presionó al régimen cardenista a moverse hacia la derecha; se detuvieron los esfuerzos hechos para lograr una profunda y rápida transformación de la economía del país en beneficio de los sectores laborales y, en cambio, se creó un clima propicio para el desarrollo de la inversión privada" (Meyer, 1978, p. 262).

Durante la transición, las regiones petroleras se convirtieron en objeto de atención nacional y de los aparatos del Estado. Se situaron de alguna manera en el centro de las definiciones de las nuevas orientaciones políticas: la conformación de un sistema nacional enfrentado con las fuerzas externas que habían predominado en el modelo anterior. La transición, referida a las zonas petroleras, se dio con la iniciación de acciones estatales de regulación que culminan con la intervención en la actividad y las zonas. Tal culminación significó la destrucción del *enclave externo* y su sustitución por un *enclave regional*.

La nacionalización, en 1938, de las compañías extranjeras productoras del petróleo significó, con relación específicamente a nuestro tema, la finalización de la transición y el inicio de una forma que se integra ya en el nuevo modelo. El petróleo se destinará para beneficio de las actividades nacionales, se producirá en las regiones petroleras y se trasladará a los centros industriales. En suma, durante la transición, se forman las bases para una nueva unificación nacional-regional, esta vez en torno al proceso de industrialización que comienza a implementarse a partir de los años cuarenta, y que se caracterizará por el sometimiento de las actividades y poblaciones regionales a las necesidades del rápido crecimiento industrial nacional y, en general, al desarrollo de los sectores urbanos que se concentran progresivamente en pocas ciudades del país.

³ Como dice Luis González, con su maravilloso estilo, refiriéndose a la presentación de Cárdenas en su discurso de toma de posesión: "Propuso entrometerse, como no lo había hecho ningún gobierno anterior, en la vida económica; resolver, vía gobierno, las 'necesidades que no pudo ni quiso atender la iniciativa privada', pues sólo el gobierno tenía 'una visión de conjunto' de lo faltante en la despensa nacional, y únicamente él parecía interesado en surtirla con las cosas que la nación demandaba. Sólo el gobierno quería y podía hacer carreteras y ferrocarriles para los comerciantes, promover a los industriales, dar agua y organización técnica a los agricultores y suministrar pistas de exploración a los mineros" (González, L., 1981, p. 14).

III. LA ACTIVIDAD PETROLERA Y LAS ZONAS PETROLERAS

Los regímenes jurídicos que regularon el petróleo fueron dos: propiedad del recurso separada de la propiedad de la tierra en donde se encuentra, y atribuida al poder público (La Corona Española durante la Colonia, el Estado en el período independiente), o bien su integración junto con la propiedad de la tierra.

Para el régimen colonial, las minas, y entre ellas el petróleo, eran de propiedad de la Corona. Esta podía otorgarlas en concesión para su apropiación según las condiciones establecidas. Este régimen jurídico estuvo vigente hasta 1884, año en que se sancionó el Código de Minería que estableció la propiedad del dueño del suelo sobre los recursos del subsuelo, incluido el petróleo (Silva Herzog, 1941, p. 56). Con base en esta norma, la explotación del petróleo, por parte de las compañías extranjeras, se llevó a cabo en tierras que adquirían para ese fin o en tierras nacionales que les concedía el gobierno nacional para la explotación.

Lo anterior se concretó en la ley que expidió en 1901, el gobierno del general Díaz estableciendo "franquicias y toda clase de facilidades a los que encontraran petróleo; franquicias tales como la expropiación a su favor, de los terrenos petrolíferos, la importación, libre de derechos por una sola vez, de las máquinas para refinar petróleo o carburos gaseosos de hidrógeno y para la elaboración de toda clase de productos que tuvieran por base el petróleo crudo, las tuberías, bombas, tanques, barriles de hierro o de madera, gasómetros y materiales destinados a los edificios que fuera necesario construir" (Ibíd, pp. 61 y 62).

Con esas condiciones ingresaron las compañías "S. Pearson & Son Limited" (luego "El Aguila"), "Huasteca Petroleum Company" y "Compañía Transcontinental de Petróleo, S.A." (Ibíd.), que más allá de los cambios que sufrieron, en parte por su sometimiento a las grandes compañías norteamericanas y de otras nacionalidades que las acompañaron, explotarían el petróleo de México hasta marzo de 1938.

En el cuadro 1 se mencionan los principales grupos petroleros durante 1927, indicándose en algunos casos las características económicas y técnicas principales.

El predominio del capital extranjero en la actividad petrolera era total. En 1924 el capital invertido en ella era de cerca de 800 millones de pesos, de los cuales el 57.46% correspondía a inversiones norteamericanas, el 26.16% a inversiones británicas, el 11.37% a holandesas y solamente el 3.02% a mexicanas (Krauze *et al.*, 1977, p. 246).

La acción gubernamental, aunque limitada, implicó una continua serie de conflictos entre el gobierno y las empresas extranjeras. Los gobiernos revolucionarios anteriores a Cárdenas desarrollaron el intento, débil por su misma situación, de someter y reglamentar la actividad de dichas empresas y sujetarlas mínimamente a los intereses nacionales. Las empresas respondieron algunas veces en forma agresiva e intervinieron en las luchas políticas posrevolucionarias, como por ejemplo ayudando en el levantamiento de Manuel Peláez en noviembre de 1914.

Con base en la regulación existente se establecieron las explotaciones extranjeras que consolidaron una situación que puede definirse como de enclave. Al decir de Meyer, "el vínculo inicial de la industria petrolera con la

Cuadro 1

México: Principales grupos petroleros en 1927

Grupos	Terrenos Petroleros adquiridos antes de 1917 (hectáreas)	Capacidad de refinación barriles diarios	Capacidad de los oleo- ductos barriles diarios	Capacidad de almacena- miento (barriles)	Inversión en equipo (dólares)
"El Aguila"	850 000	85 000	90 000	11 500 000	63 000 000
Standar Oil (NJ)	31 000	SD	SD	SD	20 000 000
Huasteca	500 000	162 000	205 000	8 500 000	115 000 000
Gulf	100 000	SD	12 000	500 000	15 000 000
Sinclair	62 000	SD	SD	1 250 000	30 000 000+
City Services	500 000	No tenía	No tenía	SD	SD
La Corona	SD	SD	SD	SD	62 500 000+
Warner-Quin- tas	SD	SD	SD	SD	16 000 000+

+ Pesos oro

Fuente: Meyer, Lorenzo, 1972.

actividad económica interna se debilitó muy pronto. En poco tiempo se convirtió en una actividad destinada a satisfacer primordialmente las necesidades de los mercados externos" (Meyer, 1972, p.19).

La producción se destinaba mayoritariamente a la exportación. Como vemos en el cuadro 2, entre 1916 y 1926 cerca del 90 por ciento de la producción se destinó al mercado externo. En los años treinta el petróleo consumido internamente llegó al 30 por ciento, siendo en 1937 de poco menos de 40 por ciento. Estos últimos datos son engañosos. En este cambio lo que incidió no fue el incremento del consumo interno, sino fundamentalmente la disminución de la producción. Atendiendo al mismo cuadro, en 1924 se consumieron en el país unos quince millones de barriles de petróleo, que significaron el 10.7 por ciento de producción total, en 1931 el 30.0 por ciento del total o sea unos diez millones de barriles mientras en 1937, consumiéndose el 39 por ciento de la producción total, el mercado interno retuvo solamente 18.3 millones de barriles. En definitiva se trató de un mínimo incremento, con alteraciones temporales, que puede considerarse la ampliación normal del papel del petróleo en el mercado interno sin que se altere el patrón de enclave. Podemos considerar que el petróleo

constituyó un bien de exportación y que su producción no estaba orientada por las necesidades de la economía nacional, sino por el contrario, de la economía internacional. El débil vínculo que mantenía la industria petrolera con la actividad económica interna consistía en tributaciones fiscales, salarios y producción de cierta infraestructura.

Cuadro 2

México: producción de petróleo, exportación y consumo interno
en ciertos años

Años	Producción (barriles)	Exportaciones	Consumo interno
		(%)	(%)
1916	40 545 712	90.0	10.0
1918	63 828 326	81.0	19.0
1922	182 278 457	99.0	1.0
1924	139 678 294	89.3	10.7
1926	90 420 973	89.5	10.5
1928	50 150 610	79.0	21.0
1931	33 038 853	70.0	30.0
1932	32 805 496	62.5	37.5
1937	46 906 605	61.0	39.0

Fuente: Meyer, L., 1972.

En relación a los impuestos, el análisis debe tener en cuenta la situación precaria de la economía nacional durante y con posterioridad a la Revolución,⁴ como las debilidades administrativa y política del gobierno central. Esto llevó, naturalmente, a la existencia de un sistema de impuestos relativamente débil. Frente a ello, la actividad petrolera se desenvolvió prácticamente sin ningún obstáculo interno durante ese período. Lo anterior explica que, si bien las compañías pagaban impuestos que comparados con las medias internacionales eran muy reducidos (Meyer, *op.cit.*, p. 36), significaron una parte relativamente importante de los ingresos fiscales. En el cuadro 3 se observa la proporción de los impuestos pagados por la industria petrolera en relación al total de impuestos hechos efectivos por el gobierno federal. En algunos períodos esta participación

⁴ En palabras de Hansen: "Durante los diez primeros años de la Revolución, la economía sufrió una severa baja en la producción minera y manufacturera; aquella bajó durante este período en 40 por ciento y esta última en 9 por ciento. La producción agrícola también disminuyó: a mediados de la tercera década el volumen de la producción mexicana sólo fue ligeramente más alta que la de los últimos años de Díaz" (Hansen, 1976, p. 43).

llega a ser muy importante. De todas formas, según afirma Meyer, los impuestos que pagaban las compañías extranjeras en México eran solamente la cuarta parte de lo que pagaban en los Estados Unidos de América y, en ciertos períodos, las compañías norteamericanas que extraían petróleo en México pagaban mayores impuestos al fisco norteamericano por ese mismo petróleo que al fisco mexicano (Ibid.). Meyer menciona también algunos cálculos según los cuales las compañías extranjeras pagaban al fisco el 21.5 por ciento, el 12 por ciento o el 5 por ciento de sus utilidades, según el monto que se considere (Ibid.).

Cuadro 3

México: Ingresos efectivos del gobierno federal e impuestos totales pagados por la industria petrolera, 1918-1937
(miles de pesos de cada año)

Años	Ingresos efectivos del gobierno federal (1)	Impuestos totales pa- gados en la industria petrolera (2)	Porciento (3) (2)/(1)
1918	111 182	12 008	10.8
1919	130 980	17 332	13.2
1920	238 243	51 314	21.5
1921	279 833	62 725	22.4
1922	261 252	87 779	33.6
1923	266 955	62 394	23.4
1924	266 907	56 467	21.1
1925	317 315	46 798	14.7
1926	312 018	41 438	13.3
1927	306 873	25 538	8.3
1928	310 739	18 349	5.9
1929	322 335	19 390	6.0
1930	299 499	22 372	7.5
1931	256 089	22 236	8.7
1932	212 347	24 211	11.4
1933	228 010	27 935	12.1
1934	309 127	45 610	14.7
1935	330 602	41 618	12.6
1936	385 175	50 012	13.0
1937	451 110	57 998	12.8

Fuente: Meyer, L., 1972.

En relación a los salarios, es destacable que la remuneración promedio en la industria petrolera era superior a la del país. (Es importante recordar que en ese entonces la economía mexicana era una economía agraria poco desarrollada que aún no había salido de la crisis que supuso la Revolución, siendo con posterioridad a la expropiación de las compañías petroleras, que se produjo el inicio del crecimiento capitalista.) De todas formas dos aspectos relativizan dicha superio-

ridad: a) La muy pequeña proporción de fuerza de trabajo empleada en la actividad: “en la época de mayor producción se calculó que la actividad petrolera ocupaba... entre el 0.7 y el 0.8 por ciento. Pasado ese período, la cifra se redujo en más de la mitad” (Meyer, *op.cit.*, p. 38). b) El hecho de que los salarios de los trabajadores petroleros manifestaban una tendencia a bajar. Según el informe de la comisión de peritos que intervino en la resolución del conflicto con las empresas, en sus cláusulas 19 y 22, “los salarios reales de la gran mayoría de los trabajadores petroleros, son en la actualidad inferiores a los que ganan en las industrias mineras... son inferiores en la actualidad a los que ganan en los Ferrocarriles Nacionales de México... son en la actualidad inferiores a los que ganaban en 1934, por lo menos en un 22 a un 16 por ciento, siendo menor la disminución a medida que el salario es mayor. Los salarios reales de los trabajadores petroleros norteamericanos en el segundo trimestre de 1937 eran un 7.84 por ciento mayores que los que ganaban en 1934” (Silva Herzog, 1941, p. 107).

Junto a lo anterior debe tenerse en cuenta la débil inserción de la actividad petrolera en la economía nacional, así como el aislamiento de las zonas productoras de petróleo, que se encontraban en una situación de desintegración territorial con el resto de la sociedad mexicana.

Con relación al tercer aspecto —infraestructura y tecnología—, es posible afirmar que la primera fue realizada exclusivamente en tanto directa necesidad del desarrollo de la actividad con las modalidades de la misma dentro del modelo de enclave, es decir producir y sacar el crudo del país. Por ejemplo, veremos más adelante, no se construyó ninguna “infraestructura social” destinada a reproducir la propia fuerza de trabajo y, menos aún, destinada al funcionamiento de las comunidades en donde dicha fuerza de trabajo residía.

Con relación a la tecnología: por un lado la lógica depredadora que guió la actividad supuso la no aplicación de procedimientos técnicos existentes que garantizaban el mejor aprovechamiento del recurso. Fue bastante común, sobre todo en la zona de Poza Rica, que a consecuencia de una mala explotación los yacimientos se contaminasen con agua salina y, así, se perdiese el petróleo. Igualmente el agotamiento prematuro de los pozos por pérdida de presión y otros inconvenientes debidos a la falta de cuidado del recurso.⁵ Por otro lado, en relación a la capacidad técnica de la mano de obra fue norma casi general que las plazas que requerían alta capacitación fuesen cubiertas por personal extranjero de la empresa, lo que impediría el desarrollo autónomo de una fuerza de trabajo nacional capacitada. Si bien esto fue lo general hubo, como dice Meyer, “cierta filtración de conocimientos técnicos hacia los obreros y empleados nacionales que permi-

⁵ Lavín lo evalúa de la siguiente forma: “...grandes desperdicios de petróleo y de gas, agotamiento prematuro de los yacimientos explotados sin aplicar las reglas técnicas para conservar las presiones que eviten la emulsificación del agua salada. Incendios originados principalmente en los lugares de competencia. Excesivo número de perforaciones cuando se descubren pozos en pequeñas propiedades, para disputarse desde límites artificiales de la superficie lo que muchas veces es una fuente común en el subsuelo... Volúmenes enormes de petróleo abandonados en presas de tierra. Oleoductos tendidos para sacar la producción a los puertos, sin plan alguno y establecidos para una competencia absurda entre los dos colosos”. (1976, p. 89).

tió mantener la industria en marcha después de marzo de 1938" (Meyer, *op.cit.*, pp. 39 y 40).

En contraste, las utilidades de las empresas eran asombrosas; según una información que proporciona Meyer, las compañías habrían amortizado el capital invertido con las recuperaciones de los diez primeros años, habiendo sido el resto utilidad neta (Meyer, *op.cit.*, p. 31). Los dividendos entre 1910 y 1915 fueron de un 8 por ciento de la inversión, en 1916 un 16 por ciento, en 1917 un 20 por ciento, en 1918 un 25 por ciento, en 1919 un 45 por ciento, en 1920 y 1921 entre 45 y 60 por ciento (Ibíd.). Las utilidades disminuyeron a partir de 1922, pero continuaron siendo rentables (Ibíd., p. 32). Silva Herzog, por su parte, en un cálculo que llama "deficiente y conservador", indica que entre 1934 y 1936 las empresas obtuvieron un beneficio neto de 439 041 926.74 dólares (Silva Herzog, 1941, p. 96).

Veamos ahora, muy brevemente también, algo sobre la situación en las zonas de producción. Tomaremos dos aspectos. El primero lo hemos mencionado al indicar la separación de esas zonas y el resto del país. De hecho se trataba casi de "estados dentro del estado", es decir territorios donde la presencia de las empresas sustituía a la presencia pública del Estado mexicano. Ampliemos esto: las empresas hicieron una utilización del territorio, y de sus recursos, que respondió más a sus intereses que a las disposiciones (mínimas) que establecía el Estado mexicano y, por otra parte, ejercieron en muchos casos una presencia que superaba en mucho a la normal de un agente privado, llegando a controlar el territorio y las poblaciones de las zonas sometidas a su influencia.

La utilización abusiva del territorio por parte de las compañías extranjeras se efectivizaba, en primer lugar, por el uso de tierras que no les habían sido concedidas, "explotando terrenos particulares respecto de los cuales no tenían obligación de dar a la Nación el 10 por ciento sobre las utilidades líquidas" (Silva Herzog, *op.cit.*, p. 63).

Por otra parte, las compañías ocupaban las zonas ejerciendo sobre ellas un control por medio de la fuerza, una suerte de control policial privado y, por eso mismo, sustitutivo de la presencia represiva del Estado, particularmente en los caminos y por medio de grupos armados o "guardias blancas" (Ibíd., p. 70).

Es importante conocer también las condiciones de vida en las zonas petroleras, en particular la de los trabajadores. Xavier Villegas Mora dice que las empresas petroleras extranjeras "nunca contribuyeron al sostenimiento del progreso social en ningún orden, no encontramos en los campos ninguna obra que pueda considerarse como un recuerdo grato de las compañías... Abandono y miseria, aún del todo no desaparecida, es la obra social de las compañías petroleras en los campos que explotaban y que se encuentran ahora en un agotamiento tal, que parecen maldecir con ello, a los capitales imperialistas que en el desenfreno de ambición más cruel, se llevaron cuantiosas riquezas en un corto tiempo apenas increíble" (1939, p. 51).

La vida de los trabajadores petroleros se daba en condiciones lamentables. Frente a las comodidades, y aun cierto lujo del "campo americano" en donde habitaban los funcionarios extranjeros de las compañías, los obreros se hacinaban en el "campo mexicano" en chozas de palma, sin servicios y en zonas ane-

gadas donde "el agua podrida, nubes de moscos anofeles y un geranio triste, completan el panorama con niños palúdicos y descriados" (Elvira Vargas, 1938, p. 24).

Las compañías no solamente pagaban bajas remuneraciones y no hacían nada para mejorar las condiciones de vida, sino que en muchos casos impedían a los mismos obreros que mejorasen su situación. No permitían asentamientos en otras tierras más allá de los "campos", o no proveían de agua potable obligando al uso del agua de los ríos que provocaba fiebres (Ibíd., p. 44).

Pudiera sintetizarse el enclave petrolero como ocupación del territorio y desplazamiento del Estado nacional (campo norteamericano y campo mexicano, control de caminos, etc.), explotación irracional del recurso y su extracción del país, inversión mínima necesaria para esa extracción, sobreexplotación de la fuerza de trabajo y abandono de las condiciones sociales de la población y, por último, constitución de una fuerza interna, de base regional, apoyada en el gobierno de los estados de origen de las compañías.

IV. LA POLÍTICA DEL ESTADO FEDERAL

Las zonas petroleras constituían casi territorios desgajados de la sociedad, sometidos a las compañías extranjeras. El gobierno nacido de la Revolución Mexicana, frente a esa situación, desarrolló un conjunto de acciones que constituyeron una tendencia al sometimiento de la actividad petrolera y, con ello, de las zonas de influencia de las compañías. Un efecto necesario de dicha tendencia sería la plena integración de las zonas petroleras en la sociedad nacional.

Si bien las acciones desarrolladas por parte del gobierno federal hacia la actividad y las zonas petroleras presentan una tendencia clara, creemos que se trata de una tendencia contradictoria y no linealmente desarrollada.

Esa contradictoriedad se debería, según nuestra impresión, a lo que llamaremos la situación general de debilidad de los gobiernos revolucionarios. Dicha debilidad era, por una parte, un fenómeno interno. Allí, el juego de fuerzas entre las tendencias revolucionarias hicieron de la política petrolera un campo peculiar de resolución de sus diferencias. Por otra parte, y junto a lo anterior, la persistencia de una estructura prerrevolucionaria, aunque gravemente dañada, y la ausencia de una línea claramente transformadora debilitaba aún más la posición gubernamentalmente. Pero en especial en términos políticos, la inestabilidad institucional, los caudillismos, los jefes regionales y las diferentes fuerzas que, dentro del grupo revolucionario, limitaban la firmeza con que podían actuar los encargados del poder central.

Esa debilidad era, también, un fenómeno externo. La Revolución se veía enfrentada con la presencia, muchas veces activamente agresiva, de los Estados Unidos, quienes incidieron y presionaron sobre el desarrollo interno de los acontecimientos. La necesidad del reconocimiento del gobierno norteamericano (necesidad no solamente política, sino igualmente económica) condicionó muchas veces el desarrollo de las acciones que estamos mencionando.

La contradictoriedad de las acciones que se llevan a cabo se debió a la sinuosi-

dad de su desarrollo, que obedeció a la debilidad a que hemos hecho referencia y a la contradictoriedad de los intereses en juego.

La correlación de fuerzas del problema petrolero se constituía entre los siguientes sectores sociales principales: de una parte, las compañías petroleras, el embajador norteamericano y, por detrás, el Departamento de Estado; en la otra parte, el gobierno federal, un sector nacionalista que impulsaba una política radical contra las empresas; un sector menos radical que temía llegar a un choque con los Estados Unidos y que solamente proponía una mayor regulación a las compañías y, en el último tiempo, los sectores obreros del petróleo (véase Meyer, *op. cit.*).

Con relación a esas fuerzas sociales, la política relativa al problema petrolero se definió en relación a los siguientes núcleos: *a)* el hecho de que las empresas constituirían capitales extranjeros; *b)* la necesidad de desarrollar la política de la revolución (especialmente en ese campo y contra el capital extranjero); *c)* la necesidad de incrementar los ingresos fiscales; *d)* la necesidad de lograr el reconocimiento internacional y garantizar el mantenimiento del proceso surgido con la Revolución; *e)* la necesidad de mantener el recurso petrolero y *f)* la necesidad de hacer efectiva la soberanía nacional territorial y sectorialmente.

Al analizar las políticas dirigidas a la actividad petrolera durante el período en estudio, podemos distinguir tres momentos entre el inicio de los gobiernos revolucionarios y el fin de la transición con la nacionalización de 1938. El primer momento termina en 1925 y se caracteriza por la existencia de acciones de *regulación*; el segundo se prolonga desde esa fecha hasta 1935 estableciendo los antecedentes de una política de intervención; el tercero es un momento de *intervención*.

La situación general de debilidad a que hemos hecho referencia se dio particularmente antes de 1925, ya que con Calles se logró cierta institucionalización a nivel del gobierno y de las fuerzas políticas. La presencia de Calles, no solamente como presidente, sino como personaje decisivo en la política, contribuyó a la concentración del poder en el gobierno federal y, así, a superar la inestabilidad que las luchas revolucionarias habían mantenido vigente hasta entonces.

Los gobiernos anteriores a Calles no tuvieron la posibilidad objetiva, en términos político-institucionales, de desarrollar otra política que la de regulación, no pudiendo recuperar ese territorio ni ese sector de la economía mexicana. Como dice del Villar: "no tuvieron mayor éxito en atenuar la soberanía que de hecho ejercían británicos y estadounidenses. No había un Estado que diese fuerza y efectividad al nacionalismo revolucionario" (1979, p. 120).

Veamos ahora, muy brevemente, las principales acciones de política en cada uno de los momentos.

El primer momento se caracteriza por un contexto legal, establecido en 1901, que disponía el derecho del superficiario para explotar el petróleo del subsuelo. Si bien la Constitución de 1917 establece el principio contrario, al no haber sido reglamentada, sino hasta 1925, no alteró la administración de estos asuntos en un primer momento. Reconociendo la capacidad de los agentes privados dentro de la actividad, las principales acciones de regulación fueron las siguientes:

El gobierno de Madero estableció un impuesto de 20 cts. por tonelada de petróleo extraído, así como la obligación de las empresas de inscribirse en un regis-

tro (Meyer, 1968, p. 48). Dicho impuesto fue aumentado por el gobierno de Huerta a 65 cts. (Ibíd., p. 56).

Durante el gobierno de Carranza se desarrolló en forma importante la tendencia que hemos mencionado; al parecer en estas acciones confluyeron una buena cantidad de determinantes: por una parte la necesidad de aumentar los ingresos fiscales dados los gastos militares y, además como dice Meyer, el hecho de que Carranza necesitaba “apoyo mayor que el del ejército y dotar a su gobierno de una base relativamente popular, pero (que) sus débiles reformas agrarias y laborales no eran suficientes. Fue en la política encaminada a poner fin a la situación privilegiada del capital extranjero —esencialmente invertido en la industria del petróleo— en la que el Presidente concentró sus mejores esfuerzos como representante de la Revolución, y en la que iba a tener la mayor respuesta popular” (Ibíd., p. 88). Carranza orientó sus acciones, que se daban en el contexto del artículo 27 de la Constitución aún no reglamentado, por medio de disposiciones fiscales que pretendían controlar a las empresas en el sentido de la disposición constitucional; con el establecimiento del impuesto del timbre y de un nuevo impuesto, en calidad de regalía, sobre los terrenos adquiridos antes de 1917 y de la necesidad de solicitar concesiones por medio de denuncias para ello (Ibíd., p. 89). Como vemos, estas disposiciones significaban un avance en el control de las zonas sometidas a la explotación petrolera, así como sobre las actividades de las compañías. La contradictoriedad mencionada se encuentra cuando, frente a las protestas de las compañías los plazos de denuncia se van ampliando (Ibíd.), y al establecerse que los terrenos petrolíferos, en los que se hubiesen hecho inversiones antes del 1o. de mayo de 1917, no necesitaban ser objeto de denuncia (Ibíd., p. 90).

El gobierno de De la Huerta dio un paso más en el control nacional del territorio petrolífero: se otorgaron concesiones por parte del gobierno sobre zonas federales, lechos de arroyos o ríos que cruzaban las propiedades de las compañías norteamericanas (Ibíd., p. 112).

Durante el gobierno de Obregón fue muy claro el vaivén necesario de la política. Mencionemos solamente dos situaciones: se aumentó el impuesto que debían pagar las compañías; éstas no lo aceptaron y se hizo un arreglo final según el cual las compañías pagarían el tributo con títulos de la deuda externa, considerados al 100 por ciento de su valor, cuando tal valor estaba ya entre el 40 y el 50 por ciento (Ibíd., p. 123). El otro caso lo constituyen los acuerdos de Bucarelli. Allí para lograr el reconocimiento de los EU, México “se vio obligado por las circunstancias a poner un alto —que pareció definitivo— a la reforma petrolera” (Ibíd., p. 143). Se aceptó que los títulos de propiedad, anteriores a 1917, fueran convertidos en simples “concesiones confirmatorias”, dándose una interpretación muy amplia de “acto positivo” de modo que prácticamente todas las zonas importantes de las compañías quedaron amparadas (Ibíd.).

El segundo momento, que como dijimos establece los antecedentes de la intervención, se caracteriza por el restablecimiento de la distinción entre el derecho del superficiario y la propiedad del hidrocarburo, atribuida ésta a los poderes públicos. En 1925 durante el gobierno de Calles se dictó la ley orgánica del artículo 27 constitucional que fue reglamentada en el año siguiente. Estos actos tuvieron ciertos vaivenes por motivos fundamentalmente de orden internacional;

en 1928 se reformó la ley reglamentaria para dejar a salvo los derechos de quienes habían efectuado actos positivos de ocupación confirmándolos por tiempo indefinido, con lo que se imposibilitó la aplicación plena del principio de propiedad nacional del petróleo (Ibíd., pp. 154 y 181). De todas formas significaron el inicio del control sectorial de la actividad petrolera, si bien no se desplazó a las compañías de su posición económica ni de la virtual ocupación del territorio nacional en las zonas de producción. A partir de este momento el Estado realiza intentos de intervención en la actividad petrolera. Por ejemplo, la creación de una compañía petrolera nacional durante el gobierno de Abelardo Rodríguez. Este intento no fructificó ya que los empresarios nacionales que deberían haber constituido el sustento financiero de la empresa no respondieron como se había esperado y, por lo demás, el Estado federal no se encontraba en situación financiera como para sostener la empresa por su parte.

La tendencia interventora era parte de un nuevo estilo en la política económica, lo que ha sido denominado "Nueva Política Económica" (Krauze *et al.*, 1977) que dio lugar a la formación del aparato institucional que tendría a su cargo el peso del desarrollo desde los años cuarenta y que sería consolidado y complementado por Cárdenas (Krauze, *op. cit.*, p. 208).

El tercer momento de la acción estatal sobre la actividad y las zonas petroleras comenzó, según nuestra interpretación, en 1935 con la formación de la fuerza obrera que iniciaría el proceso que dio lugar a la nacionalización. Es preciso recordar, que con el gobierno de Cárdenas encontramos una nueva etapa en la política del Estado mexicano que pone fin al período de transición entre el modelo oligárquico-exportador y el modelo de industrialización, constituyendo las bases político-institucionales para el desarrollo posterior.

Dentro de ese contexto, uno de los aspectos fundamentales fue la emergencia y a la vez la canalización de las fuerzas sociales populares, tanto urbanas como rurales. Esos procesos sociales conformaron las bases del régimen cardenista, cambiando la correlación interna de las fuerzas y posibilitando el enfrentamiento con las fuerzas externas: las compañías extranjeras y aún el gobierno de los Estados Unidos. Además de los cambios internos mencionados, a nivel internacional la presencia del gobierno de Roosevelt y el inicio de cierto clima bélico que oponía a las democracias al fascismo, la situación permitió al gobierno mexicano mayor autonomía para operar en función de los intereses nacionales.

El primer paso en este nuevo momento fue la formación, en 1935, de una nueva política obrera por parte del gobierno que, entre otras cosas, condujo en el año siguiente a la constitución del Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) como una fusión entre diversas agrupaciones de esos trabajadores (Meyer, 1978, p. 205; Silva Herzog, 1941, p. 99). Dicha organización se incorporó de inmediato a la CTM, quedando dentro de la influencia gubernamental. Se constituyó así, en un doble movimiento entre la organización gubernamental y partidaria y las fuerzas sindicales, el agente que desencadenaría, en estrecha unión con los aparatos gubernamentales, el movimiento que llevó a la plena intervención estatal en la actividad y en las zonas petroleras.

En ese mismo año de 1936 se encuentra otro antecedente: la promulgación de la Ley de Expropiaciones que conformó el instrumento legal que se utilizaría

en la nacionalización de la industria petrolera. Por otra parte, en 1937 se nacionalizan los ferrocarriles que ya eran parcialmente de propiedad estatal.

Es suficientemente conocido el conflicto que dio lugar a la nacionalización petrolera, por ese motivo nos eximimos de su desarrollo.

En el conflicto petrolero estaba en juego mucho más que una controversia económico-laboral, se cuestionaba la continuidad de un enclave. Las medidas que se tomarían destruyeron el enclave de las compañías petroleras extranjeras.

Decretada la expropiación, la intervención estatal fue organizada mediante la creación de un Consejo Administrativo del Petróleo y luego de "Petróleos Mexicanos" para "encargarse de la administración de los bienes expropiados y formular los proyectos para la organización definitiva de la industria integrada con tales bienes" (Lavín, 1976, p. 250). Se creó igualmente la "Distribuidora de Petróleos Mexicanos" para ejecutar la parte comercial, en el país y en el exterior (Ibíd., p. 251). En agosto de 1940 desaparecen la "Distribuidora de Petróleos Mexicanos" y la "Administración General del Petróleo Nacional", lo que junto con la liquidación de la sociedad "Petróleos de México, S.A." (creada en 1934) concentró todos los bienes y funciones en "Petróleos Mexicanos" (PEMEX) (Ibíd., p. 252). De esta forma se substituyó la presencia de las compañías extranjeras por una empresa nacional, controlada por el Estado mexicano. Se cambió, consiguientemente, el sentido de la producción del petróleo, vinculándose lo con las necesidades y objetivos de la economía nacional.

A partir de entonces la actividad petrolera se desarrolló dentro de dos lineamientos: la consolidación del control nacional monopólico del Estado sobre su producción y el predominio de las tesis nacionalistas sobre la conservación de los hidrocarburos para las necesidades energéticas nacionales (del Villar, 1979, p. 124).⁶

En relación a la configuración regional, se dio una reorientación de las zonas petroleras. De ser regiones orientadas hacia el exterior pasaron a vincularse estrechamente con el resto de la actividad nacional, desvinculándose del mercado externo en forma inmediata, para ser influidas por la situación de la división internacional del trabajo a través del mercado nacional.

La vinculación con el mercado nacional, más aún, con el proceso de crecimiento industrial que se inicia en años posteriores, determinará una situación de subordinación, tanto de la actividad como de las zonas productoras. Subordinación a las actividades urbano-industriales y a las zonas del país en donde éstas se irán asentando. Se conformará una situación que hemos llamado de *enclave regional*. En este tipo de enclave los resultados de la actividad no son ya transferidos fuera del país, por el contrario son acumulados en la economía nacional. Pero, junto con lo anterior, se produce una transferencia desde las regiones productoras hacia las regiones industriales. Este enclave regional es, además, generado y controlado por un instrumento de la política del Estado federal, que si bien irá adquiriendo una importante autonomía dentro de los aparatos estatales, integrará la presencia total del Estado en la región. Nos referimos a PEMEX.

En relación con la función de enclave que la actividad petrolera significará du-

⁶ Estos lineamientos predominan claramente por lo menos hasta 1976.

rante la industrialización, parecería que algunos aspectos de la conformación original de la intervención estatal en la actividad y las zonas tuvieron bastante incidencia. En primer lugar la articulación, tal como mencionamos, de la actividad como aspecto subordinado de la industrialización y la política de subsidio al desarrollo del capital privado. En segundo lugar la importancia administrativo-institucional que fue ganando la empresa estatal. En tercer lugar, el peso que desde un principio tuvo el sindicato.

Esto último comienza ya desde la nacionalización misma. Como dice Meyer: "En los primeros años el gobierno tuvo que depender casi por entero del STPRM para mantener la industria en marcha; muchos obreros ocuparon altos puestos abandonados por los técnicos extranjeros... Esta dependencia del gobierno con respecto al sindicato petrolero no estuvo libre de problemas..." (Meyer, 1979, p. 225). Esa situación inicial terminó consolidando una posición de poder del sindicato que, a nivel regional, integraría la subordinación regional a las fuerzas centrales.

V. CONCLUSIONES

Entre los primeros años de los gobiernos revolucionarios y la expropiación de 1938, el Estado federal intentó someter la actividad petrolera a los lineamientos que se estaban comenzando a diseñar para guiar el proceso de desarrollo nacional y recuperar la plena soberanía territorial sobre las zonas de explotación. Si miramos la expropiación dentro de esa perspectiva se nos muestra como la culminación de un proceso relativamente largo.

Las políticas anteriores a 1938 fueron parcialmente exitosas. Si bien significaron la progresiva incorporación de la actividad y del territorio petrolero dentro de los lineamientos nacionales, no pudieron efectivamente romper con el predominio de las empresas extranjeras y con la situación de enclave externo.

Por una parte, como se mencionó, la situación político-institucional no permitía a los gobiernos federales constituir una fuerza suficiente para contrarrestar la que ejercían las compañías y los demás sectores que las apoyaban. A este respecto se podría aventurar la hipótesis de que no habrían aparecido aún los sectores (tanto social como políticamente) que podrían dar base a la política federal en este aspecto. Es particularmente ejemplificador que frente al proyecto de competir con las empresas extranjeras con una empresa nacional que tuviese asegurado cierto mercado, los empresarios nacionales no quisieron, no pudieron o no percibieron la importancia de impulsar esa propuesta.

Las regulaciones gubernamentales y los inicios de intervención no cambiaron sustancialmente la situación que habían instituido las empresas extranjeras.

Los elementos del enclave petrolero se mantuvieron prácticamente sin cambios hasta la expropiación. Particularmente interesante resulta recordar la situación de los salarios que, en gran medida a causa de la intransigencia de las empresas en reconocer las necesidades obreras, desencadenó el movimiento que diera lugar a la expropiación.

En suma, podemos afirmar que la política federal se redujo en un primer mo-

mento a la regulación jurídica y fiscal de la actividad petrolera, no pudiendo lograr una recuperación plena de las zonas de producción del aceite. Regulación jurídica que, asentando el principio de la propiedad de los yacimientos para el Estado nacional, estableció las bases legales que fundamentarían la recuperación posterior; regulación fiscal que posibilitó cierto financiamiento de las actividades gubernamentales con base en esa actividad que era la que mayores ganancias producía en el país.

En este período se sientan las bases ideológicas, además de las jurídicas, para las acciones que luego se darían. Se legitima la propiedad nacional del recurso y la idea de que el mismo debe servir prioritariamente a los fines nacionales. De allí que este período pueda considerarse como un antecedente de la expropiación. Antecedente que, además, inicia la regulación de la actividad dando algunos pasos, algo tímidos, en la intervención estatal.

Los cambios en la correlación de las fuerzas sociales, tanto a nivel interno como externo, permitirán al gobierno del presidente Cárdenas dar el paso fundamental y transformar, con la expropiación de las compañías extranjeras, la situación sectorial y regional que estamos analizando. Recién en ese momento se dará la recuperación plena del territorio y de la actividad petrolera.

Para ello fue necesaria la presencia políticamente relevante de ciertas fuerzas sociales. En particular de los sectores trabajadores urbanos, organizados dentro de la estructura partidaria y fuera de ella. Podría pensarse que, en términos internos, esos sectores constituyeron el apoyo fundamental que permitió enfrentar la posición de las empresas petroleras extranjeras y de sus apoyos internos y externos. Pero, fundamentalmente, la institucionalización plena del poder gubernamental y de la función y la persona del Presidente permitieron una base institucional firme desde la cual desarrollar la política de nacionalización.

En todo este proceso emergen dos agentes relevantes. Por una parte los aparatos gubernamentales, en particular como aparatos de intervención y acción económica: aparatos predominantemente políticos (gobierno) como económicos (PEMEX). Junto a ellos las organizaciones obreras, especialmente el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (STPRM) integrante de la CTM.

Las relaciones estrechas que se dieron, desde los años treinta en adelante entre los dos agentes que acabamos de mencionar, si bien no impidieron la aparición de contradicciones, particularmente en los primeros años posteriores a la expropiación, permitieron el desarrollo de una línea relativamente unitaria de la política para la actividad y las zonas petroleras.

Un tercer agente social irá fortaleciéndose desde estos momentos: los industriales que se beneficiarán con la reorientación de la actividad petrolera hacia el mercado nacional y que se localizarán, predominantemente, en lo que se conformará como las pocas grandes ciudades del país.

Los tres actores que hemos mencionado son agentes nacionales, su origen y sus intereses están en los procesos económicos y políticos nacionales. En este momento del fin de la transición, la presencia de actores regionales es mínima. El proceso político de concentración del poder había acabado o debilitado seriamente las autonomías sociopolíticas subnacionales. Los procesos económicos que se darán a partir de 1940 contribuirán en ese mismo sentido ya que, con

base en la subordinación política regional, se articularán las actividades regionales en el desarrollo de la industrialización nacional.

En relación específica con las regiones petroleras en el momento que estamos analizando, encontramos una situación sumamente peculiar. Por una parte, en términos territoriales constituyen segmentos dentro de entidades federativas que desarrollan otras importantes actividades económicas, particularmente agrícolas. En segundo lugar, dado el carácter de los principales agentes sociales de la actividad petrolera, forman parte esencial de una actividad sectorial nacional. De allí que, debido a que estos agentes se definen ante todo como agentes nacionales y secundariamente como agentes regionales, pero con base en su definición nacional, se da una situación inicial peculiar en la formación de las regiones petroleras que las caracterizará desde ese momento.

En suma, la acción estatal para las regiones petroleras en el período que hemos estudiado se caracterizó por la destrucción del enclave externo y por la generación de un enclave regional controlado por el Estado. Se dieron las condiciones para la inserción de la actividad y de sus ámbitos territoriales en el desarrollo industrializador por sustitución de importaciones. Se dieron las bases para el cumplimiento de las funciones sectoriales y regionales de apoyo a ese proceso nacional de crecimiento económico. Se conformó así una situación regional que, en sus rasgos generales, se mantendrá hasta fines de la década de los años setenta.

ANEXO

La región petrolera

Entendemos por región petrolera el ámbito territorial de la actividad de producción del petróleo. Por producción del petróleo entendemos, dentro de la gran cantidad de actividades encadenadas en la industria petrolera, solamente al momento de la extracción.

Tal actividad de producción es, obviamente, una actividad “naturalmente regionalizada”, dependiente de la existencia natural del recurso en determinados segmentos del territorio. Pero constituye, a la vez, un hecho social: depende del descubrimiento y explotación de los yacimientos naturales. Ambos hechos, el natural y el social, determinan la regionalización de la producción del petróleo.

Dicha “segmentación” del territorio es también un problema. No explicitaremos todas las posibles formas de hacerlo, simplemente diremos que nos hemos inclinado por tomar el recorte administrativo-institucional que suponen las entidades federativas. Esta opción tiene dos motivos. Por una parte la política regional actual del Estado mexicano identifica las regiones con los estados, pero por otra parte, y dado que esta determinación se hace para una investigación que se propone estudiar la política federal para esas regiones, consideramos conveniente tomar como referente de las políticas a las unidades constituidas por las entidades federativas. Consecuentemente identificaremos región petrolera con estado petrolero. Siendo éste, aquel en cuyo territorio se produce una proporción importante del crudo nacional.

La concreción de las especificaciones anteriores depende en gran medida del período que se tome como base. Una peculiaridad de la producción del petróleo en México han sido los cambios en la distribución territorial del peso productivo: campos que desaparecen, campos que son descubiertos, campos que incrementan su participación. Ello ha llevado a una suerte de movimiento territorial de las zonas productoras de petróleo que, en forma sintética, se podría indicar como de “descenso” territorial desde la Huasteca hacia el Sureste.

En el cuadro A-1 podemos observar la información sobre la producción entre 1937 y 1940. La distribución territorial está hecha en función de tres zonas (Tampico, Tuxpan e Istmo). Los datos indican que la zona de Tuxpan (en la que se encuentra Poza Rica) participa en 1937 con más de la mitad de la producción, y en 1940 con casi las tres cuartas partes. Si pensamos en términos de entidades federativas, si bien la información que tenemos no discrimina en ese nivel, podemos aventurar la hipótesis de que el estado de Veracruz contiene en su territorio la mayor parte de la producción nacional de petróleo en esos años.

Cuadro A-1

México: Participación zonal en la producción anual del petróleo
(millones de barriles)

1937		1938		1939		1940 ^{1/}		
N°	%	N°	%	N°	%	N°	%	
Zona de Tampico	9.9	21.1	5.4	14.0	5.54	12.92	3.1	15.2
Zona de Tuxpan	27.0	57.6	26.34	68.4	31.0	72.3	14.4	70.8
Zona Istmo	10.0	21.3	6.75	17.5	6.33	14.7	2.84	14.0

1/ Primer semestre de 1940.

Fuente: J. Silva Herzog, 1941, pág. 187 y 188.

Cuadro A-2

México: Participación zonal y por distritos en la producción diaria
del crudo, 1938
(porcentajes)

	%
<u>Total del país</u>	<u>100.0</u>
<u>Zona Norte</u>	<u>24.2</u>
D. Norte	14.2
D. Sur	10.0
<u>Zona Poza Rica</u>	<u>58.2</u>
D. Poza Rica	58.2
<u>Zona Sur</u>	<u>17.6</u>
D. Agua Dulce	4.0
D. El Plan	13.6

Fuente: PEMEX-SPP, 1979.

Atendiendo a la información del cuadro A-2 encontramos que, coincidentemente con el cuadro anterior, la zona de Poza Rica, y especialmente ese distrito, participa con más de la mitad de la producción en 1938.

Mencionemos seguidamente la composición por entidades federativas de los distritos de producción. El Distrito Norte incluye parte de San Luis Potosí, Tamaulipas y Veracruz; el Distrito Sur, de Hidalgo y Veracruz; el de Poza Rica, de Veracruz; Agua Dulce, de Tabasco y Veracruz; y El Plan, de Tabasco y Veracruz (PEMEX-SPP, 1979).

Como vemos Veracruz participa en todos los distritos y contiene exclusivamente en su territorio al distrito de Poza Rica que produjo en 1938 casi el sesenta por ciento del total.

De todas formas, es probable que, aun dentro de Veracruz se den dos zonas de producción: una zona al norte que se integra en la Huasteca (participando con los demás estados que forman parte de esa región: San Luis Potosí, Tamaulipas e Hidalgo); otra zona en el sur del estado, en la zona ístmica compartiendo la producción en cierta medida con el estado de Tabasco.

Tal era el ámbito territorial de la producción de petróleo en el período que tratamos en este artículo.

BIBLIOGRAFÍA

- DEL VILLAR, Samuel, 1979. "Estado y petróleo en México: experiencias y perspectivas" en *Foro Internacional*, Vol. XX, No. 77, julio-septiembre. El Colegio de México.
- GONZALEZ, Luis, 1981, *Los días del presidente Cárdenas. Historia de la Revolución Mexicana*, No. 15, El Colegio de México.
- HANSEN, Roger, 1976, *La política del desarrollo mexicano*, Siglo XXI, México.
- IANNI, Octavio, 1977, *El estado capitalista en la época de Cárdenas*, Ed. Era, México.
- KRAUZE, Enrique *et al.*, 1977, *La reconstrucción económica. Historia de la Revolución Mexicana*, No. 10, El Colegio de México.
- LAVIN, José, 1976, *Petróleo: pasado, presente y futuro de una industria mexicana*, Fondo de Cultura Económica, México.
- MEYER, Lorenzo, 1972, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero 1917-1942*, El Colegio de México.
- MEYER, Lorenzo, 1978, *El conflicto social y los gobiernos del maximato. Historia de la Revolución Mexicana*, No. 13, El Colegio de México.
- PALACIOS, Guillermo, 1977, "México en los años treinta" en P. González Casanova (coord.) *América Latina en los años treinta*, UNAM

- PEMEX-SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, 1979, *La Industria Petrolera en México*, México.
- PIREZ, Pedro, 1978, "Estado y configuración espacial en el período de la organización nacional en América Latina" en *Comercio Exterior*, agosto, México.
- SILVA Herzog, Jesús, 1941, *Petróleo mexicano. Historia de un problema*, Fondo de Cultura Económica, México.
- VARGAS, Elvira, 1938, *Lo que vi en la tierra del petróleo*, México.
- VILLEGAS Mora, Xavier, 1938, *Petróleo, sangre y justicia*, México.