

## El petróleo y los artículos 27 y 28 constitucionales

*Jorge Fernández Ruiz*<sup>§</sup>

El troglodita se encaminó hacia la civilización cuando empleó la energía del fuego para generar luz y calor en las gélidas tinieblas de la historia; en ese momento inició un proceso incesante dirigido a lograr el bienestar material del género humano, basado en el aprovechamiento de las diferentes formas y fuentes de la energía.

La palabra española energía proveniente del vocablo griego *energeia*, traducible como capacidad de trabajo o de producir un efecto; eficacia, poder, virtud para obrar; fuerza de voluntad, vigor y tesón en la actividad. La *energeia* fue un concepto básico de Aristóteles, quien lo empleó para designar la realidad en cuanto acto o ejercicio de la potencia, en oposición a la simple potencia o *dinamis*, y se aplicaba a toda actividad causal, física o psicológica.

Siempre que alguien, con la ayuda de una cuerda, flexiona una vara hasta formar una curva, ésta tiende a recuperar su forma primitiva, de suerte que cuando cesa la tensión, el movimiento transforma la capacidad de trabajo en fuerza viva (como le llamara Gottfried Wilhelm

---

<sup>§</sup> Doctor en Derecho. Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

von Leibniz, en su obra publicada en 1866 bajo el rótulo *Demonstratio erroris memorabilis*), o sea, en energía cinética capaz de impulsar una flecha; por ello, la energía, en términos físicos, se puede explicar como la causa susceptible de transformarse en trabajo mecánico.

Grandes pensadores se han ocupado del estudio de la energía: Aristóteles de Estagira, Galileo Galilei, René Descartes, Isaac Newton, Gottfried Wilhelm von Leibniz, Christian Huygens, y Thomas Young, entre otros, cuyas investigaciones han permitido descubrir muchos de los secretos de la energía, respecto de la cual se han propuesto diversas clasificaciones que permiten hablar, por ejemplo, de energía mecánica –cinética y potencial–, calorífica, luminosa, química, eléctrica y nuclear; y de sus fuentes: sol, petróleo, carbón, gas natural, fuerza hidráulica, fuerza eólica, óxidos de uranio o torio.

### *El petróleo*

También llamado comúnmente oro negro, el petróleo tiene un aprovechamiento muy versátil, siendo uno de los energéticos más preciados de la actualidad. Edwin L. Drake perforó en Titusville, Pennsylvania, el primer pozo comercial de petróleo, producto que empezó a extraerse el 27 de agosto de 1859, a razón de nueve galones diarios. Hoy en día, los magnates petroleros se convierten en presidentes y vicepresidentes del país más poderoso de la Tierra, que emprende guerras sin otro motivo que el de apoderarse de ricos yacimientos del preciado energético.

La más grande industria mundial se sustentó en la explotación del petróleo que, a mediados del siglo XX, quedó, en su mayor parte, en manos de las “siete hermanas”, como se conoció al cártel que controló esa actividad industrial a escala planetaria y que adquirió un poder tal que le permitió quitar y poner gobiernos a su antojo, en muchos países; los del Medio Oriente dan testimonio de ello.

En su forma natural, el petróleo fue conocido en el México precortesiano en lugares donde rezumaba a la superficie; en tierras veracruzanas los nativos le llamaban *chapopotli*, y lo mismo lo usaban como medicina, que como perfume, dentífrico, iluminante, goma de mascar, colorante, pegamento o, incluso, como incienso en ceremonias religiosas.

En las tierras del Anáhuac, el petróleo no atrajo el interés de los conquistadores, quienes sólo lo emplearon como sucedáneo de la pez, el alquitrán o la brea, para calafatear sus embarcaciones. Empero, en las Ordenanzas Reales sobre Minería de la Nueva España, promulgadas en Aranjuez por Carlos III, el 22 de mayo de 1783, se le reconoce como bitumen o jugo de la tierra, cuyos yacimientos, al igual que las minas de oro, plata, piedras preciosas, cobre, plomo, estaño, azogue, antimonio, piedra calaminar, bismuto y sal gema, quedaron sujetos al *jus eminens* del monarca, acuñado en el derecho feudal, adoptado por el absolutismo iusnaturalista, ratificado en las referidas Ordenanzas Reales sobre Minería de 1783, sobreviviente en el liberalismo constitucional y, con nuevas características, actualizado en el derecho contemporáneo.

Una vez lograda la independencia de México, las citadas Ordenanzas Reales de Minería mantuvieron su vigencia sin más cambio que la sustitución del Real Tribunal de Minería, por las diputaciones de minería instaladas en cada entidad federativa, y la del rey, del real patrimonio y de la real corona, por la nación, que asumió los derechos, propiedades y obligaciones que se habían conferido a sí mismos los reyes de España en razón del principio jurídico conforme al cual, la propiedad de lo descubierto correspondía al monarca; sustituciones implícitamente reconocidas en el Tratado de Paz y Amistad celebrado en Madrid el 22 de diciembre de 1836 entre México y España, en cuya virtud los derechos correspondientes a la Corona de España fueron traspasados a la nación mexicana.

Mediante decreto expedido el 6 de julio de 1865, el sedicente emperador Maximiliano de Habsburgo, condicionó la explotación del petróleo por parte de particulares, a la obtención previa de concesión expresa y formal de las autoridades competentes y con la aprobación del Ministerio de Fomento, habiendo otorgado algunas concesiones que, en la práctica, no reportaron mayores utilidades a sus concesionarios.

El porfiriato realizó la primera privatización masiva en México al cancelar el dominio eminente de la nación, en su afán de atraer capital extranjero, a través del Código de Minería expedido durante su interregno por Manuel González, el 22 de noviembre de 1884, en cuyo artículo 1º se dispuso:

Son de la exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo, sin necesidad de denuncia o adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar: I. Los criaderos de las diversas variedades de carbón de piedra; (...) IV. Las sales que existan en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas; el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales o medicinales.

Tan descomunal atraco a la nación, en perjuicio de su soberanía y en beneficio de intereses extranjeros, no requiere comentario. Se hizo necesaria una revolución para que la nación reivindicase a través de la labor del Congreso de Querétaro, su dominio eminente, su propiedad originaria, y, con ello, su soberanía en el ámbito interno.

El entreguista Código de Minería de 1884 permitió a los extranjeros incursionar en la explotación del petróleo mexicano, entre ellos destacaron Cecil Rodees, Edward L. Doheny y, desde luego, el súbdito británico Weetman Dickinson Pearson, posteriormente Lord Cowdray, identificado por su coterránea, la historiadora Priscilla Connolly, como el “contratista de don Porfirio”, quien acaparó contratos públicos y concesiones del gobierno de México: “Para dar una idea del grado de concentración de estos contratos en manos de la Pearson, basta señalar que por lo menos la tercera parte de la deuda pública destinada a la inversión pública, equivalente a dos terceras partes de la inversión no ferrocarrilera, se gastó en obras contratadas con esta constructora”.<sup>1</sup>

La desmedida prodigalidad del gobierno de Porfirio Díaz en los contratos celebrados con extranjeros permitió a Pearson amasar una colosal fortuna que le facilitó su vertiginoso ascenso en la escala sociopolítica inglesa, hasta convertirse en Lord Cowdray, quien, como tantos otros extranjeros, se llevó sus cuantiosas utilidades obtenidas en México, para invertir las en su patria y en diversos proyectos en otras partes del mundo; en nuestro país, no sólo explotó el petróleo sino también al pueblo de México, sin siquiera pagar impuesto por ello; en cambio, dejó vastos campos yermos como resultado de la contaminación, producto de la explotación irracional

---

<sup>1</sup> Priscilla Connolly, *El contratista de don Porfirio*, México, El Colegio de Michoacán / Universidad Autónoma Metropolitana / Fondo de Cultura Económica, 1997, p. 26.

de ese energético. Como hace notar Priscilla Connolly: “en lugar de invertir en México, Pearson encausó de nuevo a Inglaterra el dinero prestado por los bancos ingleses al gobierno mexicano”.<sup>2</sup>

En los albores del siglo XX se intensificó la inversión extranjera en México en materia de petróleo, a promoción del porfiriato, y se caracterizó por su voracidad, violencia, injusticia, inequidad, inmoralidad, ilegalidad, atropello y deterioro del medio ambiente; algunas de las zonas de mayor potencial petrolero se arruinaron y numerosos pozos se incendiaron sin provecho y con gran daño ecológico; el denominado Dos Bocas ardió durante dos meses hasta agotarse, en 1906, a un ritmo de 200 000 barriles diarios; la producción petrolera durante ese periodo no pagó impuesto alguno, se exportó sin refinar, y todo el gas asociado al petróleo se quemó o derramó a la atmósfera; situación que motivó a Ramón López Velarde a atribuir al diablo la escrituración de los veneros del petróleo, y que Humberto Zarazúa resumió en el siguiente párrafo:

Es así como empieza una era de terror y miseria para el pueblo mexicano, pues las compañías se valían de toda clase de artimañas para adueñarse de los terrenos en los cuales había el codiciado “oro negro” y ¡ay! de aquellos que se querían oponer a sus deseos pues con esto firmaban su sentencia de muerte; asesinaban, destruían o quemaban escrituras legítimas, cohechaban a las autoridades, sembraban la cizaña entre los miembros de una misma familia, a los pobres campesinos les compraban sus tierras en míseras sumas, engañándolos vilmente, pues los terrenos en los cuales había petróleo, como es natural no eran buenos para la siembra y de esto se aprovechaban las compañías para adquirir terrenos que valían una fortuna, en un puñado de pesos.<sup>3</sup>

### *La privatización*

Por somero que sea, cualquier análisis económico de los Estados de la comunidad internacional pondrá de manifiesto la asimetría de

---

<sup>2</sup> *Ibidem*, p. 17.

<sup>3</sup> Humberto Zarazúa M., *Datos históricos del petróleo en México*, México, Petróleos Mexicanos, 1968, p. 21.

sus economías y la diversidad de desarrollo económico, social, político y cultural de los mismos, circunstancia que redundará en requerimientos distintos de categorías, instituciones y normas jurídicas.

La anterior circunstancia tiene por consecuencia la gran variedad de sistemas y órdenes jurídicos vigentes que registra el Derecho comparado, lo cual ocurre, en buena medida, porque lo que es bueno para los países desarrollados, no siempre lo será para los subdesarrollados; ya que los primeros exportan capital, tecnología y productos terminados; mientras que los segundos exportan deuda, mano de obra y materias primas.

Los países del llamado primer mundo exportan industrias maquiladoras para evitarse problemas de degradación del ambiente, en tanto que México las importa, junto con el riesgo del manejo de sustancias tóxicas y peligrosas; por ello, los intereses de la Coca Cola, de la Mc Donald's y de la Texaco no son los mismos intereses de los mexicanos y de las auténticas empresas de México.

La anterior reflexión viene a colación por la intensa campaña mediática que promueve la idea de que ha perdido su razón de ser la prohibición constitucional de otorgar concesiones y contratos en materia del petróleo, a efecto de que sólo la nación lleve a cabo la explotación de esos productos, habida cuenta de la transformación radical de las circunstancias económicas, sociales, políticas y culturales que le dieron origen. Mas esa opinión, que quizá pudiera ser aplicable a algunos países, no es válida para todos, dada la asimetría de sus economías y la diversidad de desarrollo económico, social, político y cultural de los mismos, toda vez que en algunos, la explotación petrolera sigue siendo un factor determinante de su economía e incluso de su seguridad nacional

En la interpretación del neoliberalismo rampante de nuestros días, se entiende por privatización la acción de atribuir o de asignar a los particulares la facultad de realizar cotidianamente determinadas actividades, ya sean éstas inéditas –por derivar de nuevas tecnologías–, o bien, se trate de actividades que anteriormente estaban atribuidas o asignadas al Estado o a la administración pública; en resumen, privatizar es transferir atribuciones, actividades, bienes, o derechos, del sector público al privado, o asignar a este último las atribuciones y actividades emergentes.

En opinión del jurista argentino Rodolfo Carlos Barra: “Privatizar es transmitir la titularidad de los medios o de la competencia para ejercer una determinada actividad, del sector público al privado”.<sup>4</sup>

Diversas modalidades admite la privatización, ya que puede ser macro o general, en cuyo caso se refiere a todo un sector de la actividad socioeconómica, por ejemplo la privatización de la banca o de la industria siderúrgica; o también puede ser micro o concreto, como ocurrió en el caso de Mexicana de Autobuses, S.A. en el de Dina Nacional, S.A., y en el de Motores Perkins, S.A.

Otra modalidad de la privatización consiste en liberar del régimen de servicio público “propio” o propiamente dicho, a actividades específicas hasta entonces sometidas a él, mediante un procedimiento legislativo de reforma de la norma jurídica a fin de que ésta deje de considerar servicio público “propio” a tales actividades que, por tanto, ya no quedan atribuidas al Estado; mediante el procedimiento anterior se privatizó, en 1992, el servicio público de banca en México, al convertirse en servicio de banca, sin calificativo alguno, como resultado de la reforma del artículo 28 constitucional.

En consecuencia, actualmente, el servicio de banca en México ya no se concesiona sino que se “autoriza”, quedando sujeta su prestación a una regulación jurídica específica distinta a la ordinaria, lo cual acredita su carácter de servicio público impropio, virtual o de interés público, como se le llama en la doctrina a la actividad técnica no reconocida por la ley como servicio público, a pesar de estar destinada a satisfacer una necesidad de carácter general, bajo un régimen exorbitante del derecho privado.

Otra forma de privatizar consiste en vender a particulares las acciones de una empresa de participación estatal mayoritaria, por lo menos, en cantidad suficiente para que éstos asuman su administración. Tal fue el caso de Teléfonos de México, S.A. que dejó de ser una empresa de participación estatal mayoritaria, y por tanto en mano pública, al pasar a particulares la mayoría de las acciones comunes y la administración de tal empresa prestadora del tradicional servicio público telefónico.

---

<sup>4</sup> Rodolfo C. Barra, “Prólogo”, en Eduardo Mertchiklan, *La iniciativa privada en la concesión de obra y servicios públicos*, Buenos Aires, Editorial Ábaco, 1992, p. 35.

El caso de la Compañía Industrial de Atenquique, S.A., es otro ejemplo de privatización mediante la transmisión de propiedad de sus acciones y de su administración, de una empresa en mano pública, no dedicada a la prestación de un servicio público, sino a una actividad económica no atribuida ni reservada al Estado.

Una tercera forma de privatizar consiste en vender a particulares una empresa en mano pública, ya sea como un todo o en partes; de esta última forma fue como se privatizó a Tabamex, Fertimex y el Instituto Mexicano del Café.

De conformidad con el principio de paralelismo, toda privatización de entidades paraestatales requiere, en México, de un acuerdo previo del Ejecutivo, de desincorporación de la administración pública de la entidad paraestatal de que se trate y, en el caso de las creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto o acuerdo presidencial, habrán de observarse formalidades iguales a las atendidas para su creación.

En razón de la participación de los particulares en el desempeño de actividades atribuidas o realizadas por la administración pública, se reconocen doctrinalmente algunas formas adicionales de privatización, como pueden ser, entre otras, la concesión de un servicio público hasta ese momento prestado bajo gestión directa de la administración pública; la subrogación o concierto, total o parcial, de un servicio público directamente prestado por la administración pública; y la locación o arrendamiento a particulares, con o sin opción de compra, de una empresa en mano pública.

### *El debate sobre la reforma energética*

En la agenda del debate nacional sobre los grandes problemas de México, hoy por hoy se encuentra en primera línea el tema relativo a los energéticos. Desde las postrimerías del siglo anterior, el Poder Ejecutivo Federal ha promovido una reforma energética que incluye cambios y modificaciones sustanciales al capítulo económico de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en especial a sus artículos 25, 27 y 28, encaminados a cancelar la exclusividad del sector público, respecto de algunas de las áreas estratégicas, como petróleo y electricidad; esto remitiría a engrosar las páginas de la

historia del derecho mexicano –junto al *calpulli* y al ejido. Entre otros preceptos constitucionales, el contenido en el párrafo sexto *in fine*, del artículo 27 constitucional a la letra dice:

Tratándose del petróleo y de los hidrocarburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos o de minerales radiactivos no se otorgarán concesiones ni contratos, ni subsistirán los que, en su caso, se hayan otorgado y la nación llevará a cabo la explotación de esos productos, en los términos que señale la ley reglamentaria respectiva. Corresponde exclusivamente a la nación generar, conducir, transformar, distribuir y abastecer energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público. En esa materia no se otorgarán concesiones a los particulares y la nación aprovechará los bienes y recursos naturales que se requieran para dichos fines.

La reforma energética que hoy en día insiste en promover el Ejecutivo Federal se inscribe en el contexto de la confrontación de lo público con lo privado, en el que, en un extremo del espectro ideológico se sitúa la tesis individualista, que sacraliza a lo privado, conforme a la cual el todo debe subordinarse a la parte, o sea: el Estado al servicio del individuo; en el extremo contrario, que consagra a lo público, se ubica la pretensión de someter la parte al todo, es decir, la teoría totalitaria que sitúa al hombre al servicio del Estado.

Se puede explicar lo público como un acento que adjetiva, en sentido contrario al de privado, a muchos conceptos usuales en el ámbito jurídico: administración, bien, cargo, derecho, dominio, función, funcionario, gasto, hacienda, interés, libertad, obra, orden, poder, seguridad, servicio, servidor, utilidad, son algunos de ellos.

Martín Alonso, en su monumental *Enciclopedia del Idioma*, explica el significado de público, como notorio, patente, manifiesto, visto o sabido por todos; vulgar, común y notado de todos; concerniente o relativo a todo el pueblo; común del pueblo o ciudad; conjunto de las personas que participan de unas mismas aficiones o con preferencia concurren a determinado lugar. Conjunto de las personas reunidas en determinado lugar para asistir a un espectáculo o con otro fin semejante. Aplícase a la potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa, como contrapuesto a privado.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Martín Alonso, *Enciclopedia del Idioma*, Madrid, Aguilar, t. III, 1982, p. 3434.

En el último tramo del siglo XIX, el Diccionario Universal de la Lengua Castellana, desarrollado bajo el plan de don Nicolás María Serrano, explicaba el significado del adjetivo *privado*, en los siguientes términos:

Dícese de todo lo que se ejecuta en familia, en el seno del hogar doméstico, a vista de pocos, sin formalidad, ni etiqueta, ni cumplimiento, como que no es para correr la contingencia del juicio u opinión pública, etc.- Reservado, ignorado, oculto, secreto, etc.- Aplícase a lo que es particular, peculiar y personal de cada uno.<sup>6</sup>

En este último sentido, se contrapone a lo público, en cuanto éste se entiende como potestad, jurisdicción y autoridad para hacer una cosa.

Así pues, lo público y lo privado integran una pareja contrapuesta de voces provenientes del latín: *publicus-publica-publicum* y *privatus-privata-privatum* que en el derecho romano ya conformaban un par de palabras antónimas en razón de su respectiva liga con el poder y la propiedad, con lo general y lo individual, con lo plural y lo singular; así, el derecho público se refería a la *res publica*, a lo que es de todos, a lo que no es propiedad privada, o sea, al poder; en cambio, el derecho privado era el relativo a la *singularum utilitatem pertinent*, de cada individuo, a lo propio, o sea, a la propiedad.<sup>7</sup>

De acuerdo con el esquema individualista que preconiza la libertad y la igualdad, el mejor Estado es el menor Estado, pues su papel se reduce al de gendarme y se concreta a cumplir la fórmula liberal *laissez faire, laissez passer*.

El esquema liberal, en su versión extrema, provoca la anarquía, en la cual, en aras de la libertad, de la libre empresa y del libre cambio, el hombre pierde su fin en sí mismo y pasa a ser un bien equiparable a cualquier otro de los que están en el mercado, en un proceso en que los individuos económicamente poderosos aplastan o, en el mejor de los casos, explotan a los débiles o desamparados.

---

<sup>6</sup> *Diccionario universal de la lengua castellana, ciencias y artes*, bajo el plan de D. Nicolás María Serrano, Madrid, Astort Hermanos Editores, 1881, p. 1081.

<sup>7</sup> Véase Antonio Cabo de la Vega, *Lo público como supuesto constitucional*, México, UNAM, 1997, pp. 9 y 10.

En cambio, el esquema totalitario, tanto fascista como comunista, deifica al Estado, por lo que, en ese esquema, el hombre pasa a ser un elemento a su servicio. La planificación y la actividad del ente estatal sustituyen a la iniciativa y al quehacer individuales y sociales; el ámbito de libertad humana se reduce a una mínima e insignificante expresión, como se resume en la conocida frase de Benito Mussolini: “Nada fuera del Estado, nada contra el Estado, todo en el Estado”.

Por su parte, las teorías eclécticas, ubicadas entre ambos extremos ideológicos, proponen, en mayor o menor medida, la intervención del Estado en el ámbito socioeconómico, entre ellas destaca la basada en la solidaridad. De conformidad con las ideas del solidarismo, cuya esencia podría resumirse en la expresión “todos vamos en el mismo barco”, la parte tiende a unirse a sus semejantes para constituir un todo al servicio del bien común, en beneficio potencial de todas las partes. En consecuencia, el Estado no puede ni debe concretarse a ser simple policía, reducido a vigilar que el quehacer de los agentes sociales no dañe la libertad o los derechos de otros, ni perjudique o altere el orden público, como lo postula el pensamiento liberal.

El solidarismo parte de la idea de que todos los hombres forman un todo, ya que dependen recíprocamente los unos de los otros en cuanto afecta al conjunto total, del mismo modo que las partes de cualquier organismo viviente dependen recíprocamente unas de otras.

Conforme a la propuesta del solidarismo, de vigilante y guardián, el Estado deviene interventor y se convierte en promotor de la justicia, en un afán de corregir la justicia distributiva ocasionada por la libertad, a cuyo efecto regula, redistribuye, rectifica, orienta y planifica los fines de la actividad social.

En los términos de la tesis solidaria, la incapacidad del hombre para valerse por sí mismo en algunas etapas de su vida, le conduce a una permanente convivencia social, la cual le impone un deber de solidaridad que vincula al individuo y a la sociedad hasta llegar a la organización política para dar paso al Estado solidario, sin duda un Estado intervencionista como debe ser, por antonomasia, el Estado social de derecho.

Los promotores del solidarismo afirman que el Estado, lejos de ser un simple gendarme, garante del “*dejar hacer y dejar pasar*”, se debe preocupar por satisfacer las necesidades de carácter general o colectivo de la mayoría de la población, mediante la prestación de

los correspondientes servicios públicos, ya sea directamente por la administración pública, o bien por particulares bajo un régimen de delegación de desarrollo de las actividades respectivas como puede ser la concesión, solución, esta última, que evita la marginación de la iniciativa privada en el proceso socioeconómico.

El solidarismo tiene antecedentes históricos antiguos. Saulo de Tarso en su Epístola a los romanos comparte su idea fundamental, al afirmar: así como tenemos muchos miembros en nuestro cuerpo, y no tienen todos la misma función, así, aunque somos muchos, somos un solo cuerpo en Cristo y cada uno en particular miembros los unos de los otros.

Los excesos del liberalismo económico imperante en Europa al mediar el siglo XIX provocaron múltiples estallidos y proclamas sociales como el de la Comuna de París y la del Manifiesto del Partido Comunista, que alarmaron a los grandes detentadores de la riqueza y los orillaron, bajo el principio del mal menor, a retomar y promover las ideas del solidarismo en una versión moderna.

Uno de los expositores del nuevo solidarismo, Oswald von Nell-Breuning, explica:

Solidarismo es aquel sistema de ordenación social que, frente a las doctrinas unilaterales del individualismo y del colectivismo, hace justicia al doble aspecto de la relación entre individuo y sociedad; así como el individuo está ordenado a la comunidad en virtud de las disposiciones para la vida social insita en su naturaleza, la comunidad se halla ordenada a los individuos que le dan el ser, en los cuales y por los cuales exclusivamente existe (...) Cada cual ha de responder por el todo cuya parte es; el todo ha de responder por cada uno de sus miembros. Característico del solidarismo es su concepto del bien común y la posición dominante que le asigna.<sup>8</sup>

León Duguit, que encabezara otra corriente del solidarismo, demandó la intervención del Estado, con apoyo en la solidaridad social, y buscó mantener la convivencia humana, mediante la asignación de

---

<sup>8</sup> Oswald von Nell-Breuning, "Solidarismo" en Walter Brugger, *Diccionario de filosofía* (trad. de José María Vélez Cantorell), Barcelona, Herder, 1972<sup>7</sup>, pp. 487 y 488.

obligaciones tanto a los gobernantes como a los gobernados. Según esta versión del solidarismo, las obligaciones o deberes de los gobernantes vienen a ser los servicios públicos, de suerte que conforme crece la solidaridad social aumentan los deberes de los gobernantes y, por ende, los servicios públicos, cuyo aseguramiento, organización y control queda a cargo del Estado que, según León Duguit, “es una cooperación de servicios públicos organizados y controlados por los gobernantes”.<sup>9</sup>

Identificado con el Estado de bienestar o *Wellfare State*, el Estado social de derecho predica la instrumentación del solidarismo social; empero, llevado al extremo, produjo un obeso Estado empresario, cuyas múltiples empresas en mano pública –con lamentable frecuencia ineficaces, ineficientes e improductivas– no sólo inhibieron la actuación de la iniciativa privada, sino que, en muchos casos, se convirtieron en un lastre de las finanzas públicas, en razón de los injustificados números rojos con que operaron.

En el globalizado mundo de nuestros días, se actualiza con renovado ímpetu la confrontación de lo privado con lo público, en la que ambos procuran su propio crecimiento a costa de su mutuo desmedro.

Promueven e impulsan en la actualidad la privatización o reprivatización los dueños de la riqueza y del capital, para quienes sus afanes de lucro ilimitado, aunados a la libre competencia, constituyen las fuerzas básicas de una economía sana, que exige el libre juego de las fuerzas económicas y la menor intervención posible del Estado en el quehacer económico. La corriente contraria, promovida por los partidarios del totalitarismo, postula la magnificación de lo público, en obvio detrimento de lo privado, lo que llevado a su extremo entraña el absoluto sometimiento del individuo al Estado, propósito que trata de alcanzarse mediante dos modelos diferentes: el socialista-comunista y el fascista, uno y otro reprobables.

Una corriente intermedia, que mantiene una posición ecléctica, trata de conciliar las corrientes contrapuestas con la finalidad de lograr un equilibrio estable, entre lo público y lo privado; entre la potestad y la soberanía del Estado, por un lado, y la dignidad, la libertad y los

---

<sup>9</sup> León Duguit, *Manual de derecho constitucional* (trad. de José G. Acuña), Madrid, Librería Española y Extranjera, 1026, p. 71.

derechos y garantías individuales, por otro, que permita el desarrollo sustentable, tanto en lo técnico, como en lo social, en lo político, en lo económico y en lo cultural.

En la era de la globalización, los países desarrollados impulsan la privatización no sólo en el ámbito interno de sus respectivas economías, sino que, con el apoyo incondicional de los organismos internacionales, tratan de imponer a los países en desarrollo la privatización del mayor número de actividades a cargo del Estado, incluidas las esenciales, a efecto de expandir el mercado de capitales y de abrir a la inversión extranjera una amplia gama de oportunidades en apoyo de la economía interna de esos países industrializados, por ser éstos exportadores de capital y de tecnología.

Empero, no sólo nuestra historia de la primera mitad del siglo XX, sino también los desastrosos resultados de los procesos de privatización indiscriminada realizados en diversos países, incluso en los Estados Unidos (recuérdese el colapso eléctrico en el estado de California, que causó un quebranto al erario californiano de miles de millones de dólares, que tendrán que pagar los contribuyentes) y en Gran Bretaña (donde el fracaso de la privatización del sistema de transporte ferroviario Railtrack produjo un quebranto al fisco británico por más de doce mil millones de libras esterlinas), predicen lo pernicioso que resulta para las economías, en especial las de los países en desarrollo, caracterizadas por su falta de ahorro y capital internos, la privatización sin límites, porque ello conlleva la entrega de los intereses nacionales al capital extranjero.

Moneda corriente en la privatización del manejo de los recursos energéticos y de otras áreas estratégicas ha sido la corrupción y el menoscabo de la economía nacional. La explotación privada del petróleo de México en el primer tercio del siglo XX no fue un caso aislado; en época reciente lo corroboran dramáticamente las privatizaciones de Argentina, Bolivia, Ecuador, Haití, la India y Santo Domingo, donde la calidad de la prestación de los servicios públicos privatizados descendió a niveles sin precedente, al tiempo que las tarifas se incrementaron sin freno ni justificación, socavando la competitividad de los respectivos países.

El estudio de la Comisión Económica para América Latina desarrollado bajo el rótulo “Evaluación de diez años de reforma en la industria eléctrica del istmo centroamericano” ([www.cepal.org](http://www.cepal.org)) pone

de manifiesto el fracaso de la reforma privatizadora de la industria eléctrica centroamericana, habida cuenta del notorio deterioro del servicio y de su desorbitado incremento tarifario, lamentable situación que se agrava por la degradación ambiental derivada del incremento en el uso de hidrocarburos para la producción de energía eléctrica, lo que ha originado un alarmante crecimiento de la importación de hidrocarburos, decuplicada en el periodo de 1990 a 2002, porque creció de 47 millones de dólares en 1990 a 444 millones de dólares en 2003.

Es de pensarse que, en la encrucijada del inicio del tercer milenio, a los países en desarrollo les conviene cuando menos considerar la alternativa de retomar el modelo del Estado de bienestar, del *Wellfare State*, para conjugar y armonizar los intereses diversos de una sociedad plural en un esquema que redistribuya los bienes y servicios con miras a la justicia social, sin incurrir en los excesos que dieron lugar a su ruina, cuales fueron la injustificada proliferación de empresas en mano pública y la corrupción.

Para los fines antes señalados, sería preciso determinar en los países en desarrollo, a la luz de sus características y peculiaridades, los linderos de lo público y lo privado, a cuyo efecto se haría necesario reservar al Estado la realización indelegable de una serie de actividades estratégicas que garantizaran su independencia y soberanía. El resto de actividades debiera dejarse en la parcela de lo privado, sin perjuicio de la vigilancia que el Estado ejerciera sobre las de carácter prioritario, en cuyo desempeño debiera preferirse a los particulares, lo que no debería ser obstáculo para que el Estado pudiera incursionar en ellas, ante la deficiencia, ineficiencia o insuficiencia de la iniciativa privada.

Se haría necesario, pues, revalorizar la economía mixta, mediante sistemas que permitieran la convivencia de la planificación y la libertad de empresa, así como la coexistencia de la empresa en mano pública y la empresa privada. De igual manera habrían de rediseñarse los esquemas de gestión y de control de la empresa en mano pública para asegurar de manera efectiva su correcta actuación y erradicar la corrupción.

Es impostergable para los países que aspiran a salir del subdesarrollo diseñar sus estrategias y tácticas, en consonancia con sus propios intereses, lo que implica el rechazo de algunas de las fórmulas

y recetas que tratan de imponer los países industrializados por medio del Fondo Monetario Internacional y demás mecanismos internacionales a su servicio, lo que implica tener como principio no abrir las entrañas de sus recursos naturales no renovables que son fuentes de energía, a la explotación extranjera irrestricta e indiscriminada, so pena de cancelar sus posibilidades de desarrollo sustentable y con ello su soberanía.

No se deben soslayar los enormes obstáculos que representaría la rehabilitación y restauración plena del Estado de bienestar en los países en desarrollo, porque a pesar de entrañar una fórmula de equilibrada convivencia de lo público y lo privado, contraría los intereses del gran capital; empero, la *sindéresis* más elemental predica que la modernización no debe estar reñida con la justicia, la equidad, el derecho y el beneficio de la humanidad; porque la modernidad no debe ser sinónimo de hambruna, de desempleo, de injusticia, de avasallamiento y explotación de los seres humanos; en fin, porque la prosperidad de los países industrializados no debe fincarse sobre la ruina y destrucción de los subdesarrollados.

Mas, al margen de las determinaciones que el Estado adopte respecto de la explotación de sus recursos energéticos y de la participación o exclusión de la inversión extranjera en tales actividades, es importante el estricto respeto a la normativa jurídica que se establezca, pues peor que una política pública inadecuada al interés de los mexicanos sería la inobservancia de la ley fundamental de la nación y, en general, de nuestro orden jurídico, por lo que no debe recurrirse a torcer su interpretación, para solapar lo que ésta prohíbe.

Esta reflexión viene a colación por la inminente presentación de una iniciativa para reformar la legislación petrolera cuyo propósito, según se ha expresado a través de los medios de comunicación masiva, consistirá en llevar a cabo alianzas estratégicas que permitan extraer el tesoro que tenemos a más de tres mil metros de profundidad, para lo cual es necesario, según declaración atribuida al director general de Petróleos Mexicanos, se permita a la petrolera mexicana hacerse acompañar de otras empresas para desarrollar diversas actividades sin afectar la propiedad de la nación sobre sus recursos, bajo el argumento de que no es razonable ni eficiente que el marco institucional exija que Petróleos Mexicanos realice por sí

mismo prácticamente todas sus operaciones críticas, sin flexibilidad para apoyarse en otras empresas nacionales o extranjeras.

De presentarse y prosperar tal iniciativa de reformas, se agravará la violación a la Constitución iniciada en el sexenio pasado mediante la celebración de contratos que contrarían los preceptos constitucionales, por parte de Petróleos Mexicanos, o de sus organismos subsidiarios, con empresas particulares, incluso extranjeras, a efecto de burlar sus prohibiciones, disfrazando una indebida concesión de explotación petrolera exclusiva –prohibida por los artículos 27 y 28 constitucionales–, bajo la denominación de contrato de servicios múltiples, al que indebidamente se ha pretendido encuadrar como un contrato administrativo conforme a un “Modelo Genérico de Contrato de Obra Pública sobre la Base de Precios Unitarios”, sujeto a la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

En la actual coyuntura, considero urgente hacer en México el deslinde preciso de lo público y lo privado, como base firme de nuestro desarrollo socioeconómico en el siglo XXI, y reflejarlo en nuestro orden jurídico, en un ejercicio metódico, objetivo y desprejuiciado, que se sobreponga a la alharaca del *marketing* y a la vocinglería mediática carente de argumentos, pero machacona, repetitiva y con frecuencia pagada desde el extranjero, encaminada a lograr la explotación de nuestros energéticos en beneficio de empresas extranjeras, en lugar del beneficio de México y de los mexicanos.

En lo que va del siglo, numerosos voceros y columnistas –no todos de mala fe– deploran cotidianamente en los medios masivos de comunicación, el retraso de la reforma energética de México, reforma que entienden no sólo como privatización sino como supresión de barreras a la inversión extranjera, a la que subliminalmente erigen en la salvación de México.

De ahí la necesidad imperiosa de realizar un debate serio, analítico, fundado, que explique por qué y para qué reformar; en su caso, en qué sentido efectuarlo, y qué pasaría de no hacerlo; que tome en cuenta las experiencias del pasado y los ejemplos recientes de otros países; que tome en cuenta nuestro tiempo y nuestra circunstancia, nuestra idiosincrasia y nuestro futuro; a fin de encontrar la solución correcta, con respeto a la relación que sirve de gozne entre nuestro pasado y nuestro presente y entre éste y el futuro,

sin tratar de nacer o de reinventarnos en cada generación, para asegurar nuestra identidad nacional.

En el ejercicio de deslinde de las parcelas de lo público y lo privado, y de su eventual modificación, resulta útil tener presente que privatizar es, en suma, transferir las fuentes productivas públicas estatales a empresas privadas y, en México, más que a cualesquiera empresas privadas, a empresas extranjeras. Entre tales fuentes productivas públicas figuran los energéticos, el agua, el aire.

En el año 2000, del 17 al 22 de marzo, se reunió en Holanda el Segundo Foro Mundial del Agua en el que se propuso reconocer el acceso al agua potable como un derecho humano básico, pero la idea que más permeó en la mente de sus tres mil quinientos magnates financieros e industriales, altos funcionarios, abogados, ingenieros y economistas ahí reunidos fue la de poner al agua un precio en consonancia con las leyes del mercado para venderla a su verdadero precio, lo que nos lleva a recordar que en el mercado el precio de todo bien varía en razón de su escasez, la que se determina por su oferta y su demanda. La escasez del agua se incrementa día con día, lo mismo que la población y la demanda de agua; en cambio, la oferta no aumenta, más bien disminuye. Resultado: con la privatización del agua, el mercado aumentaría constantemente su precio.

Es paradójico que a pesar de que en los Estados Unidos, especialmente en California, y en muchos otros países, la privatización energética exponga su escandaloso fracaso con grave detrimento del erario público, siga insistiendo el Gobierno de México en la privatización energética y en su apertura a la inversión extranjera, lo que implica la violación a la Constitución y nos recuerda la aporía de nuestra etapa colonial, respecto de los decretos reales, del “obedézcase pero no se cumpla”.

En mi opinión, los energéticos, como los demás bienes estratégicos de México, no deben ser privatizados y menos, confiarse a las empresas extranjeras –apoderadas ya de la banca, de los ferrocarriles, de la industria automotriz, de la industria refresquera, de la industria hotelera, e incluso, de la emblemática industria tequilera, así como de las grandes cadenas de tiendas y de muchos etcéteras, cuyos intereses obviamente no se identifican con el interés nacional.

Tan indeseable circunstancia se agrava con la pérdida de nuestra soberanía alimentaria derivada del tratado trilateral de libre comercio

que permite la importación, libre de impuestos, de productos agrícolas básicos subsidiados, todo lo cual socava las bases fundamentales de nuestra economía, de la seguridad nacional, vamos, de la soberanía nacional. Si hoy les entregamos el petróleo y la electricidad, mañana vendrán a apoderarse del agua y del aire.

Efectivamente, es insoslayable una reforma energética, pero debemos diseñarla acorde con los intereses de México, de manera que asegure la expansión y modernización de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad, lo que entraña su reestructuración orgánica y la modificación radical de su régimen fiscal que les permita reinvertir para dichos fines una parte razonable de sus ingresos.

Es increíble que después de un sexenio en que los precios internacionales del petróleo casi se han decuplicado, Petróleos Mexicanos esté técnicamente en quiebra; es inaudito que no se invierta en su desarrollo tecnológico, ni en la expansión de la industria petroquímica. El producto de los enormes excedentes petroleros se ha desperdiciado lamentablemente pues ni siquiera ha disminuido nuestra enorme deuda pública.

Es urgente, pues, la reforma energética, hagámosla ya, pero sin violar la Constitución, sin menoscabo de los intereses de México y de los mexicanos; fortalezcamos a Pemex, para que pueda desarrollarse tecnológicamente y pueda reinvertir en la industria petroquímica básica, y mientras se logra el desarrollo tecnológico que nos permita sacar el tesoro que tenemos a más de tres mil metros de profundidad, exploremos, localicemos y extraigamos el que se encuentra a mucha menor profundidad en tierra firme, o cuando menos permita a los estados, como lo propone el gobernador de Veracruz, explotar los pozos petroleros abandonados por Pemex.