

El régimen porfirista y la privatización del subsuelo petrolero

Ma. del Carmen Collado H.

Durante el Porfiriato se modificó la legislación minera al otorgar la plena propiedad de los recursos del subsuelo a los superficiarios, rompiendo de esta manera la tradición de propiedad estatal existente desde la etapa colonial. Dicho cambio reflejaba la importancia y el predominio de los terratenientes y más adelante acarrearía una serie de graves enfrentamientos entre los gobiernos surgidos a partir de la Revolución y las empresas petroleras internacionales. La raíz de la pugna se encuentra en otra modificación referente a la propiedad del subsuelo petrolero asentada en la Constitución de 1917, según la cual se restablecía la propiedad estatal nacional de los recursos naturales; es decir que se reivindicaba para el Estado el derecho de cobrar una renta por la propiedad del subsuelo (el aprovechamiento de los recursos subterráneos). Ya desde la etapa maderista se habían establecido los primeros impuestos a la industria de los hidrocarburos, precisamente porque el Estado tomó conciencia de que no estaba participando de las ganancias generadas por este negocio, que para entonces eran importantes. Desde ese momento se inició un forcejeo entre el Estado que intentaba establecer su soberanía impositiva y su propiedad sobre el petróleo (en otras palabras su derecho a cobrar renta) y las compañías petroleras que se negaban a acatarla valiéndose de las exenciones fiscales que se les habían otorgado y de las leyes vigentes durante el régimen de Porfirio Díaz.

El presente trabajo rescata el devenir de la legislación y de la industria petrolera durante el régimen porfirista y analiza desde la perspectiva marxista de la teoría de la renta del suelo las diferentes posiciones frente al problema de la propiedad de los hidrocarburos. A la luz de estos elementos teóricos es factible delimitar las raíces de la larga contradicción entre el Estado revolucionario mexicano y las empresas petroleras que culminó con la nacionalización de la industria en 1938.

A continuación se presentan de manera sucinta los elementos conceptuales utilizados en el análisis. De acuerdo con la teoría de la renta del suelo, la existencia de propiedad privada sobre la tierra permite su monopolización y hace posible que los terratenientes cobren una renta por su propiedad, imponiendo así límites a la ganancia media de la clase capitalista.¹ Este es el origen de la contradicción entre los intereses capitalistas y los terratenientes, pues la renta implica que aquéllos ceden a éstos parte de la plusvalía que extraen a la clase obrera.² De ahí que la libre propiedad esta-

¹ Carlos Marx. *Historia crítica de la teoría de la plusvalía*. México, Fondo de Cultura Económica, 1944, t. II, p. 164-5.

² Carlos Marx. *El capital*. Buenos Aires, Editorial Cartago, 1973, t. III, p. 646-654.

tal o propiedad estatal de los recursos naturales, según la cual el Estado no está interesado en percibir renta sino que sólo quiere poner a la libre disposición del interesado los recursos,³ sea la condición óptima para el desarrollo del capitalismo. De ahí también la afirmación de Marx en el sentido de que el terrateniente puede convertirse en un “funcionario superfluo” en el mundo industrial. Por lo tanto, de acuerdo con Lenin, el “burgués radical” estaría interesado en la destrucción de la propiedad privada de la tierra puesto que es un obstáculo para el libre desarrollo del capitalismo y por ello hay compatibilidad entre producción capitalista y nacionalización de la tierra, entendida como estatización.⁴ Sin embargo, la burguesía tiende a ver la desaparición de la propiedad privada de los recursos naturales como una amenaza que podría extenderse a la propiedad en general, afectando sus intereses, lo cual explica su oposición y la acusación de socializante a todas aquellas medidas que tienden hacia la estatización de la tierra y el subsuelo. De manera que el capitalismo puede desenvolverse indistintamente tanto en donde existe la propiedad privada de los recursos naturales, como en donde existe la libre propiedad estatal.

Precisamente entre 1876 y 1910 se privatizó el subsuelo petrolero y, al amparo de esa legislación, surgió en México, con capital extranjero, la industria de los hidrocarburos. No obstante, la transición de la propiedad estatal petrolera a propiedad privada enfrentó vaivenes y suscitó discusiones en torno a cuál sería el régimen de propiedad más favorable para el desarrollo de esta industria. El arranque de la industria petrolera se encuentra en los últimos años del Porfiriato, periodo en que se inició firmemente la industrialización con la apertura del país al capital extranjero. La política de puertas abiertas al capital foráneo coincide con la etapa imperialista durante la cual los países centro buscaron mercados externos para la inversión de capitales. Se creía entonces en México que el capital nacional era insuficiente para poner en marcha el desarrollo industrial y además la mayor parte de los empresarios se mostraban temerosos de invertir en ramas desconocidas para ellos. Así se desarrollaron las comunicaciones, la banca, el comercio; apareció una industria manufacturera y presenciaron un gran crecimiento la industria minera, la metalúrgica y la eléctrica. Los capitales extranjeros se dirigieron fundamentalmente a la extracción y comercialización de materias primas como era típico del periodo imperialista del capitalismo a principios del siglo.

Las primeras concesiones petroleras con buen éxito otorgadas durante los últimos años de la dictadura fueron dadas a Doheny y Pearson en 1906. Sin embargo, años atrás se habían otorgado otras que no prosperaron; durante el imperio de Maximiliano, entre 1864-1865 se dio trámite a 39 concesiones.

La mayor parte de los denunciantes eran mexicanos y las regiones en que se hacían las solicitudes de explotación eran Tabasco y los munic-

³ Bernard Mommer y Ramón Rivas. “El petróleo en la transformación burguesa de Venezuela” en *Revista de Economía Latinoamericana*, Caracas, Banco Central de Venezuela, 1981, núm. 62, p. 209.

⁴ Véase I. Lenin, “El capitalismo en la agricultura” en *Teoría de la cuestión agraria*, México, Ediciones de Cultura Popular, 1976, p. 41-2.

prios del norte de Veracruz, los del sur de Tampico, la región de Tenancingo en el Estado de México, la región del Istmo y las regiones de Puebla cercanas a la Huasteca.⁵

Dichas concesiones fueron dadas conservando el espíritu de propiedad estatal que provenía de la legislación colonial española, pero ninguna de ellas tuvo buenos resultados, porque por aquellos años no se conocía el uso del petróleo como combustible, faltaban canales de comercialización y había excedente en el mercado mundial. Para fines de siglo, los hidrocarburos ya tenían una importancia significativa como combustible en el mercado mundial y las naciones industrializadas los buscaban afanosamente. México los necesitaba para la naciente industria y para los ferrocarriles, debido a que el carbón era escaso y poco explotado, de manera que se importaba carbón y pequeñas cantidades de petróleo de los Estados Unidos desde 1902, y se refinaba en la Waters Pierce Company, en Veracruz.⁶

La primera compañía extranjera que invirtió capital para la explotación petrolera fue la London Oil Trust, con un capital de 90 000 libras esterlinas. Hizo exploraciones sin éxito alrededor del río Tuxpam, en el estado de Veracruz. Posteriormente, esta empresa pasó a manos de la Mexican Oil Corporation que invirtió 70 000 libras esterlinas más, sin encontrar yacimientos, por lo cual cerró la compañía.⁷

La primera concesión importante fue dada en 1906 a Sir Weetman Dickinson Pearson, ingeniero inglés contratado por don Porfirio para la construcción de varias obras públicas importantes y que después obtuvo la concesión para la construcción del Ferrocarril de Tehuantepec.⁸ Durante la construcción de la vía férrea fue informado por algunos trabajadores del hallazgo de petróleo, y en 1920 empezó a explorar en busca de yacimientos en la región del Istmo.

El 18 de enero y el 1 de febrero de 1906 se celebraron seis contratos de cincuenta años de duración con la compañía S. Pearson, Son Limited, cuyos intereses absorbió más tarde El Aguila. Dichos contratos hacían posible la exploración y explotación de petróleo en terrenos de propiedad privada en los estados de Veracruz, Chiapas, Tabasco, Campeche y San Luis Potosí. El Estado, según estas concesiones, recibiría una renta del 10% en el caso de que fueran explotados terrenos de propiedad federal y se estableció que cuando la concesión expirara, el Estado podría disponer de los criaderos de petróleo según su conveniencia. Estos contratos fueron turnados al aparato legislativo en vista de que variaba, en algunas cláusulas, el contenido de la ley petrolera de 1901. Dichas variaciones fueron la exención de impuestos de todo tipo, inclu-

⁵ José Domingo Lavín, *Petróleo*, México, Fondo de Cultura Económica, 1976, p. 40.

⁶ Daniel Cosío Villegas, *Historia Moderna de México. El Porfiriato. La vida económica*, México, Editorial Hermes, 1965, p. 1126.

⁷ Gobierno de México, *El petróleo de México. Recopilación de documentos oficiales del conflicto de orden económico de la industria petrolera, con una introducción que resume sus motivos y consecuencias*, México, Gobierno de México, 1940, reedición de la Secretaría de Patrimonio Nacional, 1963, p. 11.

⁸ José López Portillo y Weber, *El petróleo de México*, México, Fondo de Cultura Económica, 1981, p. 19-20.

yendo los de exportación, pero exceptuando el impuesto del timbre y el permiso de importación libre de derechos de todo tipo de materiales relacionados con la exploración y explotación durante la vigencia de las concesiones.⁹ En la ley de 1901 se establecía la exención de impuestos pero sólo se daba la exención de impuestos sobre el capital durante 10 años y el permiso para importar maquinaria libre de impuestos por una sola vez. Aunque en *El petróleo de México* se dice que estos contratos fueron leídos en voz baja en el Congreso para que pasaran por alto las reformas hechas, que permitían hacer exploraciones en terrenos de propiedad privada, cesando así la obligación de pagar al Estado una renta del 10%, la aseveración carece de fundamento.¹⁰

Es interesante señalar que en estos contratos figuraba la Cláusula Calvo, es decir que se especificaba claramente que la compañía sería mexicana, a pesar de que sus accionistas fueran extranjeros y que, por lo tanto, no tenían derecho a pedir protección a las embajadas de sus respectivos países para arreglar asuntos concernientes a las relaciones de la empresa con el gobierno mexicano.¹¹ En 1908 Pearson, después de haber invertido cinco millones y medio de libras, fundó la Mexican Eagle Company que, más adelante, absorbió algunas pequeñas negociaciones y construyó la refinería de Minatitlán.

Por otro lado, a principios de siglo llegó Edward L. Doheny por invitación de la Central Mexican Railroad a explorar terrenos en la región de la Huasteca, donde había algunas chapopoteras. Doheny había explorado con éxito algunos campos petroleros en California. Al poco tiempo de haber llegado fundó, en 1907, la Mexican Petroleum Company con un capital de 10 millones de dólares e inició sus exploraciones en el campamento de El Ebano, San Luis Potosí, sobre el ramal a Tampico del Ferrocarril Central. Doheny recibió el apoyo de Díaz en su empresa y se le dieron los mismos privilegios fiscales que a Pearson, pero Díaz le pidió que en caso de querer vender la empresa, la ofreciera primero al gobierno mexicano, pues no quería que pudiera ser adquirida por la Standard Oil.¹²

Las primeras inversiones de Doheny se canalizaron hacia la compra de terrenos con potencialidad petrolera; así adquirió la Hacienda del Tullillo de 180 000 hectáreas y la de Chapacao en el estado de Tamaulipas y otras propiedades en San Luis Potosí, Veracruz, Tabasco, Campeche y Chiapas.¹³ El 14 de junio de 1908, Doheny obtuvo un contrato de exploración petrolera para aquellos

⁹ Gobierno de México, *Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos. XXII Legislatura*, México, Gobierno de México, 18 de abril de 1906, p. 231-33.

¹⁰ *El petróleo de México. Recopilación...*, p. XXX.

¹¹ Miguel Alemán, *La verdad del petróleo en México*, México, Editorial Grijalbo, 1977, p. 22-3. Según este autor, la decisión se debió a la influencia del Congreso de Jurisconsultos de Montevideo de 1888, y al Congreso Jurídico Panamericano de Río de Janeiro de 1906. La inclusión de la Cláusula Calvo es muy importante porque las reclamaciones de extranjeros ya habían sido causa de invasión durante el siglo pasado en 1836 y 1862.

¹² Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, p. 37.

¹³ Antonio Rodríguez, *El rescate del petróleo*, México, Ediciones El Caballito, 1975, p. 21, y Lavín, *op. cit.*, p. 48-9.

terrenos de los cuales era propietario y que estaban ubicados en la Huasteca.¹⁴

Así narra Doheny sus primeras exploraciones en la Huasteca:

Aquí encontramos un cerro pequeño en forma cónica llamado la Pez, donde burbujeaba un manantial de petróleo, cuya vista nos hizo olvidar el terrible clima, su ardiente y húmeda atmósfera, aquellos montes infestados de moscos, pinolillos y garrapatas, su gran distancia de cualquier centro, que pudiéramos llamar civilizado... Nos convencimos entonces de que nos hallábamos en una región que produciría cantidades ilimitadas de aquello de lo que el mundo tenía mayor necesidad: el aceite combustible.¹⁵

La producción del primer pozo importante taladrado fue de 1 000 barriles diarios que después aumentó a 1 700, y en 1905 se firmó el primer contrato de suministro de combustible con el Ferrocarril Central para entregarle 6 000 barriles diarios durante quince años.¹⁶ Más adelante, Doheny vendió algunas cantidades a la Standard Oil. Doheny creó la Huasteca Petroleum Company con los terrenos de su propiedad, y con los arrendados la Tuxpan Petroleum Company y la Tamiahua Petroleum Company,¹⁷ ambas subsidiarias de la Mexican Petroleum Company.

La legislación minera colonial reservaba para la Corona la propiedad del subsuelo, en parte por herencia de la legislación medieval, pero sobre todo por la importancia que los españoles dieron a la explotación de metales preciosos que se consideraban base de la riqueza en el periodo mercantilista. De manera que al independizarse, México conservó esa misma tradición, es decir, la propiedad estatal.

Durante la dictadura porfirista se abandonó la tradición jurídica española de propiedad estatal del subsuelo con la finalidad de atraer capitales y agilizar la extracción de hidrocarburos. Sin embargo, ya en el Código Civil de 1870 se asienta el primer antecedente de propiedad privada, pues en el artículo 829 se establece que el propietario de la superficie es también dueño “de lo que está debajo de ella”, aunque más adelante se aclara que el dueño de un terreno debe sujetarse a los preceptos de la legislación minera, que entonces todavía mantenía la propiedad del subsuelo en manos del Estado. Esta contradicción entre la legislación minera y el Código Civil se explica según Miguel Alemán porque los autores de este último se inspiraron en el Código Napoleónico.¹⁸ Pero a nuestro juicio, las tendencias a privatizar el subsuelo eran resultado del creciente poder de la clase terrateniente.

Durante el gobierno de Manuel González (1880-1884) se elaboró el Código de Minería de 1884 que tenía como principal finalidad unificar los criterios en torno a la legislación minera establecidos por la Constitución de 1857 y cuya disparidad se debía a la potestad que dio a los estados para legislar en materia de minas.¹⁹

¹⁴ José López Portillo y Weber, *El petróleo de Veracruz*, México, Comisión Nacional Editorial, 1976, p. 20.

¹⁵ Enrique A. Quiroz, *Tamaulipas*, citado por Rodríguez, *op. cit.*, p. 21.

¹⁶ Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 1127.

¹⁷ Meyer, *op. cit.*, p. 37.

¹⁸ Alemán, *op. cit.*, p. 17.

¹⁹ Eduardo Prieto López, *Régimen de la propiedad minera y petrolera en México*, México, Imprenta Mundial, 1935, p. 20.

Este código es importantísimo para nuestro estudio ya que con él se rompe la tradición de propiedad estatal para dar paso a la propiedad privada del carbón y el petróleo. En este cuerpo de leyes y en las posteriores, relativas al petróleo, se basarán las compañías petroleras para exigir la no retroactividad del artículo 27 de la Constitución de 1917 que devolvía a la nación la propiedad del petróleo y el carbón.

Es interesante transcribir los párrafos concernientes al petróleo del Código de Minería de 1884.

Artículo 10. Son de exclusiva propiedad del dueño del suelo, quien por lo mismo sin necesidad de denuncia ni de adjudicación especial, podrá explotar y aprovechar.

I. Los criaderos de diversas variedades de carbón piedra...

IV. Las sales que existán en la superficie, las aguas puras y saladas, superficiales o subterráneas: el petróleo y los manantiales gaseosos o de aguas termales y medicinales.

Para el aprovechamiento de todas estas substancias, el dueño del terreno se sujetará, sin embargo, en sus trabajos a las disposiciones y reglamentos de policía y en la explotación de los carbones minerales y de las otras materias que exijan laborar excavaciones, a las prevenciones de este Código, relativas a la conservación de las minas y la seguridad de los trabajadores...²⁰

Como se ve, el Estado renuncia a la regalía al convertir el petróleo y el carbón en propiedad privada. Esta transformación se hizo con el objeto de fomentar la producción de los combustibles necesarios para los ferrocarriles y la naciente industria e ignorando la potencialidad petrolera del país. La ley fue promulgada por el Poder Ejecutivo con base en los poderes especiales que el Congreso le había conferido y una vez que los estados la habían aceptado.²¹ La facilidad con que entró en vigencia una reforma tan importante es prueba de la poca relevancia que se daba a dichas sustancias.

En 1880 se había llevado a cabo una discusión jurídica en torno a si los minerales debían ser propiedad del superficiario y en tal ocasión Ignacio L. Vallarta, ministro de la Suprema Corte de Justicia, sostuvo la conveniencia de mantener la libre propiedad estatal como una necesidad del "bien público", dejando filtrar en su alegato su pensamiento burgués:

Si la esencia de la propiedad común consiste en el uso o abuso de la cosa a discreción del dueño, en la de las minas su mero uso no está generalmente reputado como medio de esterilizar la explotación de la riqueza pública cosa que a nadie puede ser lícita.²²

Curiosamente, en 1884 no se suscitó ninguna discusión pública por la reforma, pues dejaba a salvo la propiedad estatal de los

²⁰ *El petróleo de México. Recopilación...*, p. XXVI.

²¹ Lavin, *op. cit.*, p. 41-2 y Cosío Villegas, *op. cit.*, p. 307. El primer autor se confunde y dice que la reforma pasó sin discusión en el Congreso, cuando en realidad, según hace constar el segundo autor, la reforma fue aprobada en virtud del permiso que le dio el Congreso al Poder Ejecutivo. Lavin también sostiene que la clase terrateniente promovió la reforma para su propio beneficio.

²² Jesús Silva Herzog, *Petróleo mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1941, p. 60-1.

metales que eran los que hasta entonces habían sido importantes para la economía mexicana. Seguramente la modificación estuvo inspirada en la legislación norteamericana pues allí existía la propiedad privada del petróleo y el carbón,²³ y se pensó que el desarrollo por estas industrias se debía a la legislación. Algunos autores sostienen que el cambio en la propiedad se explica por la política liberal, inspiración del régimen porfirista, pero, como hemos visto, el liberalismo no está en contradicción con la libre propiedad estatal.²⁴ Al contrario, tal forma de propiedad es muy favorable para el desarrollo del capitalismo. En realidad, el cambio de propiedad estatal a propiedad privada refleja el poder de los terratenientes y su influencia en la política, pues, sin lugar a dudas, ellos fueron el principal sostén del régimen porfirista, la clase dominante.

El 4 de julio de 1892 entró en vigencia la nueva ley minera que tenía la intención explícita de atraer capital extranjero, otorgando las mayores facilidades para la explotación de los combustibles. En el artículo 4º decía:

El dueño del suelo explotará libremente, sin necesidad de concesión especial en ningún caso, las substancias minerales siguientes:

Los combustibles minerales. Los aceites y aguas minerales... Los trabajos de excavación superficiales o subterráneos que exija la explotación de algunas de esas substancias, quedarán siempre sujetas a los reglamentos que se expidan para la policía y seguridad de las minas.²⁵

Sin embargo, en este nuevo código no se dice que el propietario del suelo lo es también del subsuelo hidrocarburado, como sucedía con la ley de 1884, sino simplemente se da mayor libertad para la exploración y explotación petrolera. En materia propiamente minera se daba un título de explotación a perpetuidad y con carácter irrevocable, mientras se pagara el impuesto federal.

El 24 de diciembre de 1901, cuando tanto Pearson como Doheny habían iniciado exploraciones en busca de petróleo, se promulgó la primera ley específicamente petrolera. José Domingo Lavín en su libro *Petróleo* sostiene que dicha ley fue creada a instancias de Pearson y Doheny, quienes supieron aprovechar la influencia que tenían sobre el general Díaz. En la ley petrolera de 1901 no se discute a quien pertenece la propiedad del petróleo, simplemente se refiere a la tramitación de concesiones en terrenos federales en los cuales el Estado se reserva la propiedad del petróleo. Esta ley toma precauciones para que las concesiones no puedan ser vendidas a terceras personas, se dan exenciones fiscales por diez años y permisos de importación, pero se mantiene el impuesto del timbre y se impone una regalía del 10% para el Estado. En la fracción V del artículo 3º se establece que la empresa concesionaria tendrá el derecho de expropiar cuando lo requiera, previa indemnización, los terrenos particulares para establecer oficinas o instalar máquinas. A continuación transcribimos los artículos más importantes de dicha ley.

²³ Bernard Mommer, *Petróleo renta del suelo e historia*, Caracas, Publicaciones de la Escuela de Historia, Facultad de Humanidades y Educación, Universidad Central de Venezuela, 1981, p. 3.

²⁴ Cf. Meyer, *op. cit.*, p. 38 y Silva Herzog, *op. cit.*, p. 61.

²⁵ *El petróleo de México. Recopilación...*, p. XXVII.

