



**Cuadernos de
Polipub.org**

**Nro. 9
Año 2013
ISSN 1853-5739**

**La historia de la política
petrolera argentina analizada
con el
modelo de las coaliciones
defensoras**

Paloma Martín

Polipub.org

Asociación Civil para el Estudio de las Políticas Públicas Participativas

Amenabar 1595 piso 2 oficina 17 (CP 1426)

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina

<http://www.polipub.org>

Presidente de Polipub.org

Alejandro M. Estévez

Comité editorialSusana C. Esper
Gerardo Izzo
Francisco Pagliuca
Jorge Sereno

ISSN 1853-5739

// Publicación confeccionada por Polipub.org. // Corresponde exclusivamente a los autores la responsabilidad por los conceptos expuestos en los artículos firmados, de lo cual debe inferirse que Polipub.org puede compartir las opiniones vertidas o no. // Se autoriza la reproducción de los textos incluidos en la revista, con la necesaria mención de la fuente.

Polipub.orgAsociación Civil para el Estudio
de las Políticas Públicas
Participativas**Dirección:**Amenabar 1595 piso 2 of. 17
(CP1426), Ciudad Autónoma de
Buenos Aires.**Correo electrónico:**

Info@polipub.org

Página web:<http://www.polipub.org/>**Tabla de contenidos**

Introducción	4
La política petrolera a través del modelo de las coaliciones defensoras	6
La historia de la política petrolera 1907-1955	6
La legislación originaria	6
El surgimiento del nacionalismo petrolero	7
Núcleo de las políticas públicas: el debate sobre federalización versus provincialización	9
Mosconi y la consolidación de YPF	11
Explotación estatal versus privada y federalización versus provincias: El enfrentamiento entre YPF y la Standard Oil en Salta	13
Algunos aspectos secundarios	15
Por fin: la nueva legislación petrolera	15
YPF y los nacionalistas	17
Los frustrados intentos del nacionalismo petrolero	18
La segunda mitad de los años ochenta: crisis y reforma	21
La privatización de YPF	23
Conclusiones	25
Bibliografía	26
Fuentes bibliográficas	26
Fuentes no bibliográficas	27

La historia de la política petrolera argentina analizada con el modelo de las coaliciones defensoras

3

Por: Paloma Martín*

Resumen

El siguiente trabajo intenta realizar un análisis acerca de la política petrolera argentina desde sus comienzos hasta la actualidad, utilizando el modelo de las coaliciones defensoras. A través de un recorrido por la historia, los ejes sobre los cuales se ha articulado la política petrolera son dos: por un lado la federalización versus la nacionalización y; por otro lado, la explotación privada versus la explotación estatal. Es torno a la discusión sobre estos, que diversos actores (políticos, burócratas, medios de comunicación, lobistas, empresas petroleras), se han agrupado conformando coaliciones que comparten valores, creencias e ideas y, que al momento de enfrentarse unas con otras, varían en relación a su negociabilidad. Sin dejar de lado la influencia de aspectos institucionales, económicos y sociales, este trabajo pretende estudiar cuál es el origen de aquellos cambios que se producen en las políticas públicas motivados por las ideas, valores y creencias.

Palabras clave:

Nacionalización, Federalización, explotación estatal, explotación privada, actores, arenas de poder, creencias, valores, ideas

* Magister en Políticas Públicas de la Universidad Torcuato Di Tella, Licenciado en Economía de la Universidad Nacional de Cuyo. Trabajo de investigación de grado "El impacto de la presión impositiva local sobre la competitividad de las empresas petroleras de Mendoza en el bienio 2008-2009, el caso de los impuestos de Ingresos Brutos y Sellos". Actualmente trabaja en Jefatura de Gabinete del Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires. Correo electrónico: paloma.maria.martin@gmail.com

Introducción

El siguiente trabajo intenta realizar un análisis acerca de la política petrolera argentina desde sus comienzos hasta la actualidad, utilizando el modelo de las coaliciones defensoras¹.

El objetivo del modelo es estudiar cuál es el origen de aquellos cambios que se producen en las políticas públicas motivados por los valores, las ideas, las creencias y principalmente, el aprendizaje y conocimiento que surge al interior de una determinada coalición o grupo de interés en relación a algún asunto, que puede diferir en función de su negociabilidad². Este enfoque pretende superar las visiones clásicas, echando luz sobre el papel que juegan dichas ideas y valores a la hora de confrontar intereses en la arena política (Estévez y Esper, 2008). Sin embargo, tampoco pueden excluirse del análisis factores como los institucionales, sociales y económicos, que también pueden desatar el cambio en las mismas³. Si bien tanto, unos como otros jugarán un rol crucial al momento de dilucidar las políticas públicas del sector petrolero, se hará especial énfasis en los valores, ideas y creencias que constituyen el meollo del modelo de las coaliciones defensoras.

En la historia petrolera argentina las controversias en torno al rol del Estado y el de los capitales privados aparecen en el mismo origen que aquellas en torno al dominio nacional o provincial sobre los hidrocarburos. Es decir, a lo largo del tiempo se han ido conformando escenarios o arenas de conflicto definidos principalmente por estos dos asuntos, en torno a los cuales se han agrupado diversos detentores de interés conformando coaliciones, que han competido entre sí para que la acción gubernamental fuese funcional a sus intereses políticos particulares. Las coaliciones no solamente se han ido formando por líderes de intereses privados (empresas petroleras nacionales y privadas, explotadoras, comercializadoras o proveedoras), lobistas o funcionarios públicos capturados por estos intereses sino que han

¹ESTEVEZ, M. Alejandro y ESPER, Susana C. (2008) "Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras" Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires.

² El núcleo duro (deep core) de creencias está conformado por axiomas profundamente arraigados; por tanto, raramente negociables. El segundo tipo de creencias, llamadas núcleo político (policy core beliefs) reúne las creencias y percepciones de una coalición sobre qué debe hacerse con respecto a un campo o dominio determinado de políticas públicas. Este conjunto de ideas es muy importante, ya que el ECD considera que es puntualmente el elemento en torno al cual se aglutina la coalición (Sabatier & Jenkins-Smith, 1999 y 1993); por tanto, es la franja de creencias que indefectiblemente hará que el individuo se una a aquella coalición con la que se identifique y se oponga a todo grupo que niegue estos principios (Lubell, 2007). Los aspectos secundarios (secondary aspects) tratan simplemente sobre cómo debe implementarse una política formulada.

³ La literatura llama a estos últimos aspectos no cognitivos mientras que las ideas, valores y creencias suelen denominarse aspectos cognitivos.

estado compuestas por burócratas de las agencias administrativas, legisladores de todos los niveles de Gobierno, investigadores y quizá incluso hasta periodistas, que muchas veces han perdido su rol como informantes neutrales. Justamente, esta interacción entre coaliciones se hace evidente aún cuando se pretende realizar un breve repaso de la historia del petróleo. Los intelectuales, políticos y periodistas que han escrito sobre la misma, en su mayoría, se encuentran encolumnados detrás de una creencia, un valor, un lente determinado. Sin ir más lejos, ya desde el principio, cuando se busca el origen de la actividad petrolera en la Argentina, encontramos dos posturas distintas funcionales al primer asunto, que tiene que ver con la fecha del descubrimiento del petróleo. La historia oficial, identificada con el mundo del petróleo estatal y esgrimida por varios intelectuales del nacionalismo petrolero, registra el lugar, fecha y protagonista del primer descubrimiento a Comodoro Rivadavia, el 13 de diciembre de 1907 y al Estado Nacional. Sin embargo como bien destaca Nicolás Gadano⁴, numerosos emprendimientos privados tuvieron lugar en la Argentina de fines de siglo XIX y principios del XX con fines comerciales de explotación de hidrocarburos.

A su vez, para una parte del mundo intelectual nacionalista, la política petrolera gira alrededor de otro asunto (distinto a los dos propuestos en este trabajo) y que tiene que ver con que, al elegir un modelo de país se está eligiendo un modelo energético. Por un lado, el modelo anti industrialista, agropecuario de exportación, científica y tecnológicamente dependiente y por otro lado, el modelo estatal, industrialista, autónomo y popular. Para esta visión los medios gráficos de Buenos Aires –representantes de la Argentina anti industrialista y pro Imperio Británico– censuraron el hallazgo de petróleo haciéndose eco de su naturaleza accidental. La capital del país, que dependía casi enteramente del combustible importado reflejaba con esa actitud el rechazo a un modelo que afectaría a los intereses agropecuarios ligado al mercado de exportación inglés. El equilibrio comercial entre el Reino Unido y la Pampa Húmeda no debía ser perturbado así como tampoco debía ser perturbada la importación de carbón británico. A su entender, en este contexto, el petróleo en manos del Estado era una molestia indeseable (Bernal, Dicco, Fredda, 2008).

Basado en los detallados y robustos escritos de Nicolás Gadano⁵, este trabajo intenta mostrar que el entramado político resulta mucho más complejo, dinámico y menos absoluto que este último argumento esgrimido. Para ello, utiliza el modelo de las coaliciones defensoras que

⁴ GADANO, Nicolás, *Historia del Petróleo en la Argentina 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*, Edhasa, Buenos Aires, 2006.

⁵ GADANO, Nicolás, *Historia del Petróleo en la Argentina 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*, Edhasa, Buenos Aires, 2006.

GADANO, Nicolás *Determinantes de la inversión en el sector de petróleo y gas de la Argentina*, Serie Reformas Económicas, 2008

refleja una importante capacidad explicativa del fenómeno petrolero dado que se identifican claramente actores, arena política, ideas, valores y aprendizaje.

6

La política petrolera argentina a través del modelo de las coaliciones defensoras

La historia de la política petrolera 1907-1955

La legislación originaria

Alrededor de la disputa entre la Nación y las provincias, que aparecería en forma recurrente en las discusiones sobre la propiedad de los hidrocarburos en el siglo XX, sobrevoló la sanción del Código de Minería. Un primer proyecto estableció la nacionalización de las minas, pero finalmente se impuso la visión federal y en 1875 se encomendó la elaboración de un nuevo proyecto en el que se dispuso el dominio de los Estados provinciales. Este Código establecía que quien tenía el dominio de los hidrocarburos eran las provincias o la Nación (en el caso de los territorios nacionales) en función de la localización de los yacimientos mientras quien debía explotarlos eran los particulares, con una explícita prohibición de que lo hiciera el Estado⁶.

El descubrimiento de petróleo en Comodoro fue realizado por empleados públicos, no por agentes particulares, y tuvo lugar en territorios bajo jurisdicción nacional, no en las provincias. Ambas circunstancias ejercieron una enorme influencia para que el Estado mantuviera y desarrollase una explotación petrolera propia, pese a la prohibición explícita del Código de Minería. Igualmente, el hecho decisivo que dio origen a la industria petrolera estatal fue la decisión presidencial de preservar la zona del descubrimiento de los permisos de cateo de los mineros privados, estableciendo una zona de reserva por decreto. A modo de entender de Nicolás Gadano, “Si esto no hubiese pasado las compañías privadas hubiesen saturado la región de permisos mineros dando lugar a un boom de inversiones privadas y la historia que estaríamos contando sería otra”. Esta medida, primer precedente de la intervención gubernamental preservando la explotación petrolera de los particulares, que cobraría gran relevancia con el paso del tiempo, no fue en ese momento considerada de manera especial por las autoridades ni por la opinión pública. Se trataba de una medida transitoria orientada a permitir los trabajos de estudio del gobierno. Como lo diría Figueroa Alcorta, “Si del resultado

⁶ En los hechos, fue recién con la privatización de los años noventa, que la explotación privada y bajo el dominio provincial tomó alguna forma. En los años previos nunca se cumplió completamente.

de esos estudios resultase conveniente la explotación por licitación pública, se le pedirá autorización al Congreso⁷".

Las palabras de Figueroa Alcorta se tradujeron en un proyecto de ley que envió al Congreso en agosto de 1909, sobre la explotación petrolera en Comodoro y que finalmente se aprobó. El Ejecutivo consideraba conveniente reservar una zona para sí a ser dividida en fracciones que pudieran ser explotadas por compañías privadas (por licitación pública) o directamente por el Estado. Por otro lado, los productos obtenidos por el Estado debían ser destinados a la Armada y Ferrocarriles Nacionales y se abría un crédito extraordinario del gobierno nacional para financiar gastos de explotación del Ministerio de Agricultura. El tratamiento de este proyecto de ley constituyó el primer antecedente de discusiones legislativas en torno al petróleo. Es en este escenario en donde tendría lugar la primera discusión acerca de la dicotomía explotación privada versus pública, en donde por la naturaleza del proyecto parecía que el Código de Minería, que reservaba la explotación para la acción privada, comenzaba a lucir inadecuado.

7

El surgimiento del nacionalismo petrolero

A sólo tres meses de aprobada la Ley 7059, Sáenz Peña asumió la presidencia y decretó que la explotación petrolera en la zona de la reserva se efectuaría por administración estatal desechando las licitaciones a particulares establecidas por la norma, pero dando lugar a que si la explotación estatal no diera los resultados esperados se limitaría su actuación a una zona menor. Confirmando la decisión del nuevo gobierno tendiente a impulsar la actividad estatal, se creó la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro, una nueva dependencia del Ministerio de Agricultura y embrión de la futura YPF, para administrar la actividad bajo una Comisión de expertos: Huergo, Arata y Hermitte entre otros. Mientras que Huergo y Hermitte eran más reticentes a la participación privada, Arata no lo era⁸. Tras la denuncia de este último la Comisión iba tomando un perfil de defensa de explotación estatal.

La relación entre el Estado y la incipiente industria petrolera pasó entonces a descansar sobre dos dependencias del Ministerio de Agricultura: Dirección de Minas, Geología e Hidrología, que regulaba y supervisaba el cumplimiento de las normas del Código de Minería y perforaba en el resto del país y la Dirección de Explotación que se encargaba de administrar los pozos en Comodoro. A su vez, la Marina de Guerra, informada de los cambios que el petróleo estaba provocando en la propulsión de los buques en el mundo, comenzó a interesarse por la

⁷ GADANO, Nicolás, Historia del Petróleo en la Argentina 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón, Edhasa, Buenos Aires, 2006.

⁸ Como bien señala Sabatier, no todas las creencias que tiene un individuo son idénticas a las de los demás integrantes de la coalición con la que se identifica; de hecho, concebir esta posibilidad sería crear un modelo ideal e imposible.

explotación de Comodoro y tuvo la oportunidad de ubicar a un marino como el primer militar que participaba de la conducción de la exploración petrolera estatal⁹.

Desde la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro, Huergo se encargó de reclamar fondos para la exploración petrolera pero el Congreso retaceó el apoyo presupuestario. Ante las sucesivas respuestas negativas que recibió, decidió denunciar el acaparamiento de grandes extensiones de tierra en Comodoro por parte de los trusts internacionales, en particular la Standard Oil, con la supuesta complicidad de funcionarios del gobierno, en un documento, que luego alcanzó difusión pública. Con el tiempo, este memorando se convertiría en un documento central de nacionalismo petrolero¹⁰.

En Mayo de 1913, en sintonía con el discurso de Huergo, Sáenz Peña reforzó su apoyo a la explotación estatal al prohibir por decreto la denuncia de minas alrededor de la zona reservada en Comodoro y, de hecho, extendiéndola. El comportamiento especulativo de gran parte de los solicitantes de permisos de cateo y su capacidad para burlar las reglamentaciones oficiales habían terminado por preocupar a las autoridades de la Dirección de Minas, que a diferencia de la Dirección de Explotación eran más proclives a aceptar la participación privada. El nuevo proyecto, enviado por Sáenz Peña, adecuaba al Código de Minería para darle cabida a la actividad petrolera estatal y privada. Los conservadores también presentaron su proyecto que proponía un plan de explotación mixta entre el Estado y las empresas privadas¹¹.

Para algunos autores como Scalabrini Ortiz, asociados al nacionalismo petrolero, el decreto de 1913 tenía como objetivo principal establecer un bloqueo a la Standard Oil a favor de los intereses británicos¹², ya que, para ese entonces, la Standard Oil no tenía aun actividades de exploración y explotación pero sí de comercialización de combustibles líquidos.

A pesar de los avances realizados en materia petrolera, se evidenciaba un déficit en materia legal en relación a la modificación de la legislación vigente: las concesiones a perpetuidad eran inaceptables para el Estado. Sin un cambio en la legislación, tanto la explotación estatal como privada debían desarrollarse en un marco inestable, poco propicio para atraer inversiones. Como señala Nicolás Gadano, "Pasaron 25 años desde el descubrimiento de petróleo por

⁹ Se observa la multiplicidad de actores en donde se destacan los burócratas de las distintas agencias estatales que pululan alrededor de la actividad petrolera estatal.

¹⁰ No sólo el Congreso sino también el Diario Nación, entre otros, asumieron una posición muy crítica con respecto al Memorando. Tal fue el caso que Huergo retrocedió y declaró en el mismo que no negaba que podía haber una exageración en sus palabras.

¹¹ En general, varios de los conservadores eran representantes de las provincias que propiciaban el dominio provincial y estaban abiertos a la explotación privada.

¹² Esta ha sido la interpretación de varios defensores del nacionalismo petrolero, reforzando la idea de que la clase dirigente traccionaba a favor del equilibrio comercial entre el Reino Unido y la Pampa Húmeda, ya que beneficiando a los intereses británicos se beneficiaba al agro y la relación se mantenía. De hecho (Bernal, Dicco, Fredda 2008) sostienen que La Argentine Gulf Oil Syndicate Ltd. se fundó con capitales de accionistas de los ferrocarriles no para explotar los yacimientos sino para impedir que los explotara el Estado argentino o los consorcios norteamericanos.

parte del Estado, para que se diera una normativa legal que le diera sustento a la actividad petrolera. De hecho recién en 1935 se dictó la primera ley de hidrocarburos”.

Debido a ello, para 1914 ya se habían elaborado nuevos proyectos. El del radical Demarchi apoyaba el proyecto conservador del año anterior pero a diferencia de aquél sostenía que la titularidad no debía ser cedida a las empresas privadas sino que había que celebrar contratos de explotación. Tomás de Veyga, otro radical, presentó un proyecto menos favorable a la inversión privada. El proyecto del Socialista Repetto establecía condiciones para las áreas exploradas y no exploradas. A su vez establecía que la zona de reserva sería explotada por el Estado mientras las que estuvieran por fuera serían divididos en zonas de exploración bajo la vigilancia del Estado. También limitaba las condiciones de explotación de las concesiones a 50 años y establecía una carga fiscal para las empresas privadas. Por su parte, el presidente Victorino de la Plaza envió un proyecto que impulsaba la inversión privada en Comodoro que recibió el beneplácito de los grupos de negocios y el Diario Nación. Existieron conversaciones con la Standard Oil y Anglo Persian pero fueron interrumpidas por la Guerra Mundial¹³.

El impacto que tuvo la guerra llevó a una rectificación de la política petrolera. El aumento en el precio internacional del petróleo llevó a defender la importancia estratégica del petróleo. Esta situación sumada a la dificultad en el ingreso de capitales privados extranjeros llevó a que Victorino de la Plaza enviara al Congreso un proyecto de explotación estatal en consonancia con el Proyecto del Partido Socialista (restricción de la perpetuidad y regalías del 10%). Se debía favorecer el desarrollo petrolero estatal en Comodoro si es que se quería sortear la menor importación de carbón inglés y la extrema dependencia del mismo. El pragmatismo se impondría a la ideología y la estrecha relación con Gran Bretaña¹⁴.

En el mundo de las ideas, el contexto de la guerra contribuyó a fortalecer las corrientes del nacionalismo petrolero. Crecían las ideas de reducir la dependencia del exterior y propiciar la producción interna, no necesariamente en manos del Estado.

Núcleo de las políticas públicas: el debate sobre federalización versus provincialización

Yrigoyen también envió su proyecto de ley al Congreso en 1919 que se sumaba a otros presentados durante su presidencia. Llegó a la Cámara con modificaciones introducidas por el Socialista De Tomaso en donde se destacaba la permanencia de las concesiones otorgadas con anterioridad a la ley y el otorgamiento a las provincias de una participación en los beneficios de la explotación.

Los radicales Melo y Moreno presentaron un proyecto que modificaba el Código de Minería para federalizar los yacimientos de petróleo, carbón y hierro y derogar el artículo que prohibía

¹³ Obsérvese cómo los actores se van agrupando alrededor de ciertas ideas, valores compartidos.

¹⁴ Igualmente, no se puede desestimar el impulso dado a la política por un aspecto económico (no cognitivo), como lo fue la Primera Guerra Mundial y el cierre del comercio.

la explotación estatal (sin excluir la actividad privada). Los debates sobre el proyecto de federalización y eventual estatización se prolongaron entre 1917 y 1918 sin llegar a una votación. La iniciativa de la federalización llevó al rechazo en el Senado por parte de los conservadores de las provincias, que se oponían a ella, así como también algunos al monopolio estatal¹⁵.

Al debate sobre la federalización, se le sumó la renuncia de Hermitte en la Dirección de Minas lo que aumentó la presión de la opinión pública y la oposición en el Congreso a la actitud del gobierno respecto de la administración en Comodoro. El Diario La Razón publicaba un artículo titulado “Es irregular la administración de la explotación petrolífera” en el que se atacaba al Ministerio de Agricultura y a su gestión en Comodoro.

Paralelamente, al proyecto de ley, Yrigoyen creó la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) por medio de un decreto, que quedaba subordinada al Ministerio de Agricultura y con una baja autonomía en temas comerciales y financieros. La creación de YPF estuvo y ha estado rodeada de visiones polémicas desde el comienzo. Para los nacionalistas representa un hito fundamental; otros consideran que fue una respuesta política de Yrigoyen a la crisis política a la profunda crisis administrativa que sufrió la explotación estatal y denuncias de corrupción que pesaban sobre la Dirección de Explotación en Comodoro.

Al final de la Administración de Yrigoyen se avizoraba un panorama bastante negativo para la industria del petróleo, la legislación no había avanzado, salvo la incorporación de reservas estatales, y los trusts aumentaban su participación consolidando la industria privada que ahora incursionaba en el segmento de la explotación a través de la compra de cateo a los empresarios nacionales. El mundo de los ferrocarriles y el carbón era reemplazado por el automóvil y el petróleo e Inglaterra cedía lentamente su lugar como centro comercial y financiera occidental a la nueva potencia que era EEUU¹⁶.

Cuando Alvear llegó al gobierno, introdujo dos proyectos de ley (intentando reformar el Código de Minería) que finalmente, dada la parálisis legislativa de esos años, no pudieron tratarse. El elemento central del primer proyecto era la federalización de todos los depósitos mineros del país, retirando de las provincias el dominio sobre los recursos del subsuelo pero proveyendo que ambas jurisdicciones compartiesen los beneficios derivados de esta explotación en proporciones a ser definidas año a año en la ley de presupuesto (similar al de Yrigoyen). A su vez, establecía un esquema de regalías diferenciadas y móviles respecto de la producción. Bajo el slogan del nuevo ministro Le Breton “Las minas para los mineros”, el segundo proyecto modificaba los procedimientos para el trámite y concesión de solicitudes

¹⁵ Algunos argumentan que el rechazo de la federalización podía debilitar la fuerza de apoyo parlamentario del radicalismo en las próximas elecciones.

¹⁶ Esto podría tratarse de un cambio económico y político exógeno.

mineras, estructurando un dispositivo que desalentaba y castigaba a los especuladores, al tiempo que establecía condiciones y plazos más compatibles con la actividad petrolera¹⁷.

El proyecto contenía varios aspectos favorables a la explotación privada, como la extensión al período de exploración, ausencia de límites en la cantidad de concesiones, su tamaño y estabilidad tributaria, lo que bajo el modelo de coaliciones defensoras, podría interpretarse como una especie de aprendizaje, ya que antes no se había tenido en cuenta. Al introducir el pago de regalías (que no figuraba en el Código de Minería) afectaba la rentabilidad, en particular la de los intermediarios locales que alquilaban los permisos de cateo a las grandes empresas.

La indiferencia legislativa al problema del petróleo no detuvo al presidente Alvear y al Ministro de Agricultura Le Breton, quienes en enero de 1924 impulsaron dos decretos que tendrían un impacto profundo en el sector petrolero local. El primer decreto extendió la reserva fiscal a favor del Estado a gran parte de los territorios federales del país en donde se suponía la existencia de petróleo, suspendió la admisión de nuevas solicitudes de cateo en la zona reservada, y encomendó a la Dirección de Minas la explotación de toda la zona. Incluía no sólo a las tierras públicas sino también a la de los particulares. Asimismo, otro decreto reglamentaba la forma de tramitar las solicitudes de exploración ingresadas hasta el momento de manera de combatir la actividad especuladora. Los intereses privados criticaron fuertemente la medida oficial, que no sólo afectaba a los especuladores sino que retrasaba la explotación petrolera en las zonas reservadas. También hubo críticas desde sectores no involucrados directamente que pensaban que ni el Ministerio de Agricultura ni YPF contaban con los recursos suficientes para llevarlo a cabo.

Mosconi y la consolidación de YPF

La postura de Mosconi era de crítica y ruptura con la gestión de Yrigoyen y mayor afinidad con las administraciones anteriores al advenimiento del radicalismo en 1916. En su diagnóstico inicial destacó la falta de autonomía de YPF respecto al Ministerio de Agricultura que le hacía imposible operar como una empresa comercial. Incluyó también una serie de objetivos técnicos como la construcción de la destilería en La Plata. Mostrando el apoyo a Mosconi Alvear y Le Breton firmaron un decreto estableciendo un nuevo reglamento para YPF junto con el presupuesto para ese año. Sólo se requeriría la aprobación del Poder Ejecutivo para el crédito, grandes inversiones y el presupuesto anual. Inicialmente, Mosconi mantuvo la tradición de la colaboración de la explotación estatal de petróleo con las compañías petroleras particulares, aunque con el transcurrir de los años comenzaron a observarse diferencias entre el tratamiento de las mismas. Astra, la Ferrocarrilera y otras empresas que explotaban en

¹⁷ El segundo proyecto podría considerarse como aspecto secundario; es decir, cómo hacerlo, cómo realizar la federalización y bajo qué condiciones.

Comodoro mantuvieron sus contratos de almacenamiento y transporte con YPF. Por su parte, La Ferrocarrilera desarrollaría una relación particular.

Hasta la creación de la refinadora en La Plata, YPF realizó también convenios con compañías refinadoras (Itaca) que procesaban el petróleo crudo estatal y con revendedores (Compañía General de Combustibles). Sin embargo, la relación era más compleja con las grandes compañías internacionales y sus filiales locales. Se enfrentó con ellas en varias oportunidades (Anglo Persian, Compañía de Petróleo de Challacó, Standard Oil) pero eso no le impidió recurrir a ellas cuando consideró necesario (WICO, Anglo Mexican). Se observa como a lo largo de la historia, tanto la Standard Oil como otras compañías internacionales, encontraron menos oposición política en el área de refinación y comercialización que en el área de producción en toda América del Sur¹⁸.

El crecimiento de YPF provocó el surgimiento también de varias empresas proveedoras locales (Torcuato Di Tella a través de bombas y surtidores, Miguel Miranda a través de envases de hojalata para vender naftas).

El estilo enérgico de Mosconi lo llevó más de una vez a avanzar sobre otras áreas del Estado como cuando discutió con otras reparticiones dada la falta de pago de los combustibles consumidos a la Marina, la Dirección de Minas respecto a las responsabilidades de una y otra, la Contaduría, ya que YPF actuaba sobre la base de decretos y autorizaciones especiales incluidas en el presupuesto de cada año. Este estilo de Mosconi tuvo repercusiones en la prensa escrita de Buenos Aires. Tras la represión gremial en Plaza Huincul, los ataques más fuertes aparecieron en Última Hora, que a fines de 1928 desarrolló una campaña sistemática para desplazarlo.

Con el apoyo de Alvear y Le Breton, Mosconi pudo llevar adelante la construcción de la Refinería en La Plata y con ello consolidar el acceso de YPF al mercado de combustibles, a pesar de las críticas de varios medios de prensa y de las empresas extranjeras y el no tratamiento que le dio el Congreso (fue posible tras un decreto). A pesar de los intentos de terciarizar la construcción de la refinería, la situación era tan complicada que YPF comenzó a evaluar la construcción con sus propios recursos humanos, técnicos y financieros. Una vez finalizada, YPF pactó la comercialización de sus productos con Auger. Como única forma de que no se desbordara el almacenamiento y disminuyera la producción, Mosconi dejó de lado su aprehensión a los trusts y negoció contratos con las principales empresas WICO y la Anglo Mexican, lo que refleja su pragmatismo, aprendizaje y hasta tecnicismo. Diría Sabatier “Sólo ante la presencia de información técnica fehaciente y creíble, estará dispuesta a “sacrificar” sus ideales; cuando se confirma la certeza de una información técnica, mantenerse atado a algo ya desmentido, sería una prueba de inmadurez política, más que fidelidad a los valores”.

¹⁸ Bajo el enfoque de Sabatier, se podría tratar a la actividad de producción como un asunto en el deep core; es decir, escasamente negociable, a diferencia de la refinación y comercialización.

Cuando Auger pidió la convocatoria de acreedores, poniendo la concesión de YPF en riesgo de rescisión, había tres caminos para tomar: firmar un nuevo contrato con otra empresa, armar una sociedad mixta o encarar la venta directa. Mosconi era partidario de la sociedad mixta pero debido al vacío legal en dicha materia fue descartado. Rechazaba la prestación directa y proponía firmar un contrato con una sociedad privada (formada por distintas empresas) que tomase la concesión y que luego de la sanción de una nueva Ley de Petróleo pudiese transformarse en la empresa mixta en sociedad con YPF.

Durante la segunda mitad de la década del veinte, el optimismo reinante en el sector petrolero argentino observado unos años atrás comenzó a desvanecerse. La primera guerra mundial había producido mejoras tecnológicas que, trasladadas a la industria petrolera, facilitaron y abarataron los trabajos de exploración promoviendo los descubrimientos de reservas, producido un exceso de oferta y caída en los precios. Esta caída en los precios internacionales se tradujo en una caída en los precios locales del petróleo y con rezagos se trasladó a los productos refinados.

En la Argentina, dos factores contribuyeron a minar el optimismo generalizado con el que las compañías petroleras privadas habían comenzado la década. Por un lado, los yacimientos geológicos no convalidaron las expectativas respecto a la productividad (Anglo Persian); y por otro lado, la evolución del marco legal en el que se desarrollaron las relaciones entre YPF y las empresas particulares contribuyó a desalentar el impulso inversor petrolero local. Frente al vacío legal, los decretos de 1924 restringieron severamente el potencial de negocios para las empresas, reservando el grueso de los territorios federales para la explotación estatal. En ese contexto, las oportunidades se limitaban a desarrollar las concesiones otorgadas previamente, explorar en las provincias (en donde también comenzaron a decretarse zonas de reserva), o intentar negociar con el gobierno un esquema de explotación privado y/o mixto de las áreas reservadas.

Explotación estatal versus privada y federalización versus provincias: El enfrentamiento entre YPF y la Standard Oil en Salta

Al limitar la posibilidad para los petroleros privados de conseguir permisos de cateo en territorios nacionales, la sanción del decreto de reserva de Alvear profundizó la estrategia de la Standard Oil de concentrar sus esfuerzos en las provincias de Salta y Jujuy, que de acuerdo a la legislación vigente tenían soberanía sobre sus recursos mineros.

En agosto de 1923, los representantes de la Standard Oil solicitaron al Gobierno salteño radical un contrato de explotación de un área de 90000 ha con exclusividad por veinte años contra el compromiso de pagar regalías por 9% al Tesoro provincial y el 1% a municipios involucrados. El gobierno salteño se alineó con la política petrolera nacional y lo rechazó. Sin embargo, la Standard Oil intentó, aunque sin éxito, la aprobación de la propuesta de la

legislatura provincial, y continuó trabajando sobre la base del marco legal vigente; es decir, solicitando y adquiriendo permisos de cateo en las zonas más promisorias.

En 1924 se produjo un descubrimiento en una de las áreas bolivianas cercanas al río Bermejo, en la frontera con Salta, en donde Güemes y Alvear concluyeron que mientras que no avanzase la nueva legislación nacional petrolera, la mejor alternativa era reproducir la política que Alvear había aplicado en la Nación. Mosconi se involucró en la situación reuniéndose con los gobernadores de Salta y Jujuy para que reforzasen la regulación para la entrega de los permisos de cateo y facilitaran los trabajos de exploración de YPF mediante la creación de reservas. En consonancia, Güemes emitió dos decretos: uno estableciendo una extensa zona de reserva en la que no se admitían nuevos permisos de cateo y otro reforzando los procedimientos del Código de Minería con el objetivo de depurar los permisos en trámite, con el riesgo que las empresas privadas asumían en el sentido de que los permisos de cateo no fueran otorgados en áreas en donde la Standard Oil ya consideraba como propias. También se autorizó al gobierno provincial a negociar con YPF acuerdos para explorar y explotar las reservas decretadas, incluyendo regalías de YPF a la provincias del 10%.

Pero en 1925 hubo elecciones en Salta y el panorama político cambió. Pese a los decretos, en la práctica los gobiernos no mesuraban las áreas solicitadas al punto tal que el nuevo gobernador conservador modificó el decreto de 1924 facilitando la tramitación de los permisos, beneficiando a la Standard Oil. Esto perjudicó la relación entre el gobierno salteño e YPF, que recurrió al Ministerio de Agricultura en busca de una mayor presión política. Pocos meses después, Alvear dirigió un nuevo mensaje al Congreso reclamando el tratamiento de una ley petrolera. Los gobiernos salteños, más allá de su color político, lograron sacar provecho del conflicto entre la Standard e YPF para mejorar las condiciones de los contratos.

Durante 1927 las discusiones en el Congreso en torno al tema petrolero adquirieron una enorme intensidad, amplificándose al conjunto de la sociedad. Además de convertirse en el eje de campaña del yrigoyenismo, la defensa del petróleo se convirtió en la bandera nacionalista de un conjunto heterogéneo de actores políticos. Algunos defendían la nacionalización y otros iban más allá defendiendo el monopolio estatal en contraste a las empresas privadas y mixtas. YPF, a través de Mosconi y Alvear defendían la federalización, no así el monopolio estatal. La Federación Universitaria de Buenos Aires, también se involucró en la discusión sobre la ley del petróleo apoyando la nacionalización así como también la UIA, que había estrechado lazos con Mosconi y por ende defendía la federalización bajo un esquema de empresas mixtas.

La Comisión de Industrias y Comercio emitió su dictamen que incluía la nacionalización, la autarquía de YPF, la posibilidad de creación de empresas mixtas, las normas para la actividad petrolera privada y el monopolio estatal en el transporte. Iniciadas las deliberaciones en el Congreso, ningún partido tenía mayoría. Los conservadores en general, no apoyaban la federalización, los radicales personalistas aunaban por el monopolio estatal y la mayoría de los antipersonalistas apoyaban la federalización con empresas mixtas, ya que dudaban de la

capacidad de negociación de las provincias. La nacionalización era una herramienta casi indispensable para la estrategia de YPF en Salta donde el gobierno estaba otorgando amplias concesiones a la Standard Oil. Primero en contra y luego a favor, los socialistas independientes apoyaron el monopolio estatal pero sin expropiación de los activos existentes. Aprobado el proyecto en diputados pasó al Congreso en donde había mayoría conservadora. Nucleados bajo la UIA, empresas petroleras privadas presentaron una nota que resaltaba la importancia de la inversión privada y la coexistencia que podía tener con la estatal.

Ya con Yrigoyen en el poder, como en el caso de la ley petrolera en el segmento de la exploración y producción, el yrigoyenismo sepultó también los proyectos de compañías mixtas de Mosconi en el área de comercialización. La relación entre Yrigoyen y Mosconi no fue del todo buena; en parte debido a la oposición de Yrigoyen a la explotación mixta que promulgaba Mosconi. Se observaba un cambio de idea en Yrigoyen.

Algunos aspectos secundarios

En el modelo de las coaliciones defensoras, se identifica a los aspectos secundarios como aquellos que tratan simplemente sobre cómo debe implementarse una política formulada. En este sentido, se puede rescatar las diferencias entre los distintos empleados en relación a las decisiones en torno a la política petrolera, si bajar o no los precios de los combustibles, o la discusión acerca del diferencial de aranceles entre el petróleo y el querosene importado ya que el mismo propiciaba una alta rentabilidad para la refinación y comercialización de combustibles locales a través del petróleo importado.

Como esperaban las empresas privadas, tras el golpe a Yrigoyen, el gobierno de facto enterró el proyecto de nacionalización y monopolio estatal que éste tenía. Uriburu firmó tres decretos. El primero no sólo no daba marcha atrás con la política de reservas de los gobiernos radicales sino que la profundizaba, al extender todo el territorio de Tierra del Fuego la reserva decretada por Alvear en 1924. El segundo, autorizó la firma de un acuerdo entre YPF y Salta para la explotación de la reserva provincial. El tercero, le confería a YPF la representación del Poder Ejecutivo para realizar exploración y explotación petrolera en todo el país, confiriendo la facultad de ejercer la representación en cuestiones judiciales y extrajudiciales.

Por fin: la nueva legislación petrolera

Luego de casi 25 años del descubrimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia, tuvo lugar en 1935 la primera ley de hidrocarburos que reformaría al Código de Minería. Justo y su ministro De Tomaso remetieron dos proyectos de ley al Senado: uno con el reglamento de YPF y otro con la legislación petrolera general. Se observa un giro en el pensamiento de Tomaso respecto a lo que había propuesto unos años antes, que adujo a razones pragmáticas. Esta iba a ser la

primera vez que un proyecto de esa índole presentado por el Ejecutivo iba a tener éxito. Respecto a la ley orgánica, esta no fue lo que YPF esperaba. Con la nueva legislación, el funcionamiento eficiente de YPF dependía de la buena voluntad del poder Ejecutivo y de una fluida relación con el Ministerio de Agricultura. YPF debía contribuir al Estado con el 10% de sus utilidades, aunque estaría exenta de los impuestos a la importación de bienes de capital, y fundamentalmente no tendría autarquía en materia de compras, inversiones, acuerdos comerciales y política de precios como lo había propuesto. Igualmente, durante los años treinta encontraría la forma de amortiguar el impacto de la rígida legislación gracias a la aceptada relación entre Silveyra, el Director de YPF y el presidente Justo.

El proyecto petrolero buscaba ubicarse en un posición intermedia con respecto a los extremos planteados en proyectos anteriores. Como el proyecto del conservador salteño Serrey, establecía el dominio alternativo de la Nación y las provincias sobre los yacimientos (de acuerdo a la ubicación) y permitía la explotación privada, pública o mixta (en estos dos últimos casos a través de YPF si se trataba de una jurisdicción nacional). Para las concesiones se establecían condiciones diferenciales para las zonas reconocidas y para las desconocidas. Luego de un descubrimiento el titular del convenio tenía derecho a un contrato de explotación. En las zonas libres circundantes se fijaba una reserva fiscal (de la Nación o de las provincias) del doble de tamaño que podía ser explotada por YPF o un nuevo concesionario. Las regalías de explotación se fijaban en 12.5%, a ser pagadas a la Nación o las provincias y alcanzaban las concesiones existentes. Entre apoyos y críticas el proyecto fue tratado. Las empresas particulares enviaron notas al Senado advirtiendo que la legislación hacía imposible la iniciativa particular, mientras que la revista *Petróleo y Minas* lo calificó como un medio indirecto y hábilmente estudiado para llegar al monopolio.

Con la confirmación de las reservas de todos los territorios federales, a las que se le sumaban los territorios provinciales sujetos también a reserva, el gobierno cerró el paso a la explotación privada pero manteniendo la opción de empresas mixtas con intentos frustrados en su mayoría en relación a empresas asociadas a intereses petroleros ingleses (*Diadema*, *La Isaura*, *Peracca*). Sin embargo, pese a haber ganado la batalla en la exploración y explotación no había logrado posiciones de liderazgo en la refinación y comercialización.

El escenario principal de la batalla entre las comercializadoras de naftas era la Capital Federal tanto por la fuerte demanda como por el carácter especial que le imprimía estar cerca de las refinadoras y del puerto, evitando los costos de flete en un esquema de precios homogéneos en todo el país. Tras el permiso de instalación de nuevos surtidores de los comercializadores privados durante el mandato de Guerrico, el Intendente Naón continuó con la misma política pese a los reclamos de YPF, ya que para él los intereses de la municipalidad estaban primero y luego vendrían los de YPF (idea de jurisdicción, similar a la federalización). Pese a que el Concejo Deliberante, de mayoría socialista, dejó sin efecto el decreto, el intendente lo vetó.

En julio de 1936, basado en un informe de la Comisión Especial, el gobierno le entregó a YPF la exclusividad de las importaciones de petróleo crudo y sus derivados para luego distribuirlo

entre las empresas incorporadas a un registro especial, a la vez que se le otorgó a YPF el privilegio de ser el único comercializador en la Ciudad de Buenos Aires (matiz de monopolio estatal y muy similar al mecanismo de funcionamiento del IAPI). Pese al intento de la Standard Oil de abandonar el mercado, el gobierno firmó convenios que establecían la participación de cada empresa, que fueron cuestionados en su mayoría por el nacionalismo petrolero, así como también las propuestas de dotar de mayor autonomía a YPF, como cualquier empresa industrial. Lo cierto es que YPF no sólo ejerció funciones empresariales sino que también cumplió funciones de regulación petrolera, desdibujando el rol de la vieja Dirección de Minas.

La ley orgánica, la legislación petrolera de 1935, los decretos de reserva en la Nación y las provincias y los polémicos convenios de 1937, definieron un escenario muy favorable a YPF. Se celebraron nuevos convenios de explotación con las provincias de Mendoza y Salta. También se firmaron contratos de exclusividad para la venta de combustible con los socios del ACA que permitían construir estaciones de servicio en regiones del país que los agentes distribuidores privados desechaban.

Tanto como consecuencia de la Gran Depresión y las políticas económicas proteccionistas adoptadas en la década del 1930, el sector industrial, en donde se destacaba la refinación de petróleo, había sufrido un proceso de sustitución de importaciones considerable. Al mismo tiempo que YPF evidenciaba un fuerte crecimiento, la cuestión nacional fue consolidándose como un elemento central en la discusión política y de las ideas, en el marco de un mundo en crisis que obligaba a las naciones a mirar hacia adentro. Bajo la conducción de Silveyra al perfil nacional de la empresa que permitía asociar a YPF con la soberanía “YPF hace patria”, se le agregaba el perfil de modernidad asociado al progreso técnico “Para cada máquina, para cada industria, tiene YPF el lubricante adecuado”¹⁹.

YPF y los nacionalistas

En la ideología estatal estaban presentes, desde sus orígenes, elementos característicos de la visión nacionalista. Esta visión encontró bastantes puntos de contacto con el nacionalismo. El antiimperialismo, el rechazo al liberalismo económico y la teoría del complot²⁰, fueron los pilares centrales del núcleo de las ideas nacionalistas. Estos mismos argumentos serían esgrimidos una y otra vez en las discusiones petroleras por los representantes de los partidos, los burócratas estatales, los gobernantes, intelectuales etc. Además, desde sus orígenes, la organización de la industria petrolera se alejó del paradigma liberal en el que funcionaba el grueso de las actividades económicas del país. En la década del treinta, el retroceso de la democracia liberal tuvo un importante impacto en YPF. Amén de las coincidencias ideológicas,

¹⁹ GADANO, Nicolás, *Historia del Petróleo en la Argentina 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*, Edhasa, Buenos Aires, 2006.

²⁰ Pueden tomarse como ideas, valores y creencias sobre las que se agrupan determinadas coaliciones

existen evidencias concretas de la relación de YPF con el nacionalismo extremo. Desde el apoyo a la publicación Crisol, Clarinada, La Fronda, Bandera Argentina etc.

La expansión de YPF en la segunda mitad de los años treinta tuvo un correlato con la decadencia de las compañías privadas, algunas hasta le vendieron sus activos a YPF como Astra e Itaca. Lo que YPF no previó fue que desplazar a las empresas privadas implicaba tener que invertir para luego abastecer la demanda. Esto llevaría a una crisis energética durante la guerra, dada la menor afluencia de importaciones tanto de petróleo como de materiales y equipos producto del cierre natural. Pese a las intenciones de YPF en negociar con las empresas privadas, el abastecimiento no se lograba y se debió acudir al racionamiento, en especial de fuel oil. Un intento fue con la Standard Oil en el que la empresa le proveería maquinaria y materiales a cambio del establecimiento de una empresa mixta. En la búsqueda de fuentes de energía alternativas, la expansión de YPF más relevante fue el ingreso en las operaciones de transporte y distribución de gas natural que hasta el momento había estado a cargo de la Compañía Primitiva de Gas, de capitales británicos. Dado el fracaso en la construcción de una red paralela, YPF preparó un proyecto de expropiación que no pudo impulsar en el Congreso. Con el golpe militar, efectivamente pudo llevarse a cabo por decreto.

YPF y todas las nuevas dependencias creadas (Dirección de Gas, Energía Eléctrica, Combustible etc.) se integraron como entes autárquicos de la DNE. Se privilegiaron objetivos de corto plazo (finanzas públicas a través de mayores impuestos pagados por YPF, ingreso real de los consumidores a través de precios bajos) frente a la necesidad de darle a YPF los recursos de inversión necesarios para asegurar el desarrollo futuro. La guerra agravó una tendencia que ya se había manifestado en la década del treinta: darle a YPF más responsabilidades pero menores recursos. Los regímenes militares intentaron un acercamiento a EEUU para el aprovisionamiento de equipos y material y ya con Perón en el Ministerio de Trabajo se otorgaron más concesiones a los trabajadores, pese a la negativa de los directivos de YPF.

Los frustrados intentos del nacionalismo petrolero

Durante los primeros cuatro años del gobierno peronista, la política petrolera osciló entre intentos nacionalistas y algún acercamiento al capital privado extranjero, principalmente compañías estadounidenses. Como parte de la reforma constitucional peronista, a fines de la década del '40 se nacionalizaron los yacimientos, otorgándose el monopolio de explotación a la empresa YPF²¹. En los hechos nunca se llevó completamente a cabo dado que las concesiones preexistentes no fueron expropiadas, por lo que siguió existiendo una cada vez más pequeña producción privada. El artículo de la nueva Constitución establecía principios muy estrictos sobre el control estatal de las reservas de hidrocarburos; pero sin embargo, el

²¹ Como destaca Nicolás Gadano, en la idea de monopolio estatal, no había detrás una idea de fijación de precios sino se consideraba que la única manera de que no se "robara" la renta hidrocarburífera era teniendo la propiedad de YPF."

sector continuó funcionando sin demasiadas modificaciones de fondo: YPF prácticamente monopolizaba la producción y la exploración mientras que la presencia de las compañías privadas era más importante en la comercialización, cada vez más dependiente de la importación de crudo y derivados para abastecer el creciente consumo local.

El desempeño de YPF durante la primera etapa del gobierno fue sumamente pobre. Por motivos internos y externos (falta de presupuesto, restricción de divisas, límites a las exportaciones de equipos de EEUU) la producción se contrajo aumentando la importación. En cuestión organizativa los cambios fueron relevantes: se despidió a los cuadros técnicos y se concentró a todas las empresas energéticas estatales en la ENDE, quitándole autonomía decisoria a YPF pero utilizando sus recursos.

La crisis de balanza de pagos y la falta de inversión llevaron a Perón a replantearse la estrategia en materia de política petrolera.

“Nosotros no producimos más que el 40 o 50 por ciento del petróleo que necesitamos; las compañías petroleras dicen: “nosotros venimos y trabajamos para YPF y vamos a sacar el petróleo que necesitan ustedes para sus necesidades”: Bueno si trabajan para YPF no perdemos absolutamente nada”

Perón 1952

“Pregunto a los señores diputados: ¿a dónde irá a parar la soberanía de la república cuando el 100% de nuestras divisas deban ir a nutrir los fondos de metrópolis extranjeras para la importación de combustibles?”

Rumbo

YPF no se encontraba en condiciones de llevar adelante el enorme esfuerzo inversor requerido y Perón recomendaba apelar al capital privado, lo que muestra un giro pragmático. Pero esto debía sortear las restricciones impuestas por el artículo 40 de la Constitución de 1949. Una alternativa era poner a las empresas privadas a trabajar para YPF a través de los contratos de servicios.

A partir de 1952, la política económica del peronismo giró hacia posiciones menos ideológicas y más pragmáticas, que alcanzó a la política petrolera. La ley de inversión extranjera de 1953 despertó apoyos y resistencias, estas últimas desde el ala del nacionalismo radical, donde se destacaba Frondizi. El gobierno recibió varias propuestas tanto nacionales como extranjeras (Shell, ESSO y la Standard Oil de California) y hasta aceptó la fusión entre la Standard Oil y ESSO. Pero las grandes empresas querían concesiones y no contratos de servicios. Finalmente el contrato con la Standard Oil de California tuvo lugar y fue objeto de severas críticas

centradas fundamentalmente en consideraciones de soberanía nacional, quedando suspendido al caer el gobierno de Perón en septiembre de 1955.

Algo similar ocurrió pocos años después con el Gobierno de Arturo Frondizi. Otrora un firme crítico de cualquier intervención privada en el sector petrolero (de hecho había sido uno de los principales oponentes al contrato de Perón con la Standard Oil), Frondizi asumió la presidencia en 1958 y puso en práctica un agresivo programa de incorporación de capitales privados en el sector petrolero, a través de la figura de contratos de explotación y contratos de perforación, manteniendo para YPF el dominio de los yacimientos y del petróleo producido.

Los resultados fueron contundentes: entre 1958 y 1962 la producción creció, las reservas se incrementaron y se llegó al deseado objetivo del autoabastecimiento. Pese a ello, la política petrolera de Frondizi soportó fuertes críticas, que probablemente contribuyeron a que su mandato fuese interrumpido por un nuevo golpe militar en 1962. Los detractores sostenían que los contratos eran concesiones encubiertas, que afectaban a la soberanía nacional, que se habían realizado violando normas de procedimientos y que implicaban perjuicios para el Estado.

En 1963 Illia anuló por Decreto los contratos petroleros de Frondizi, argumentando que no eran convenientes a los intereses del país. Sólo 3 años después, tras un nuevo golpe militar, el Gobierno cambió nuevamente de posición. Algunos contratistas que aun estaban discutiendo las condiciones de la anulación dispuesta por el Gobierno anterior renegociaron las condiciones y continuaron produciendo.

A lo largo del período no hubo acuerdo entre la disyuntiva “nacionalización o provincias” ni tampoco respecto a la “explotación estatal versus explotación privada”. De un esquema, propiciado por el Código de Minería, que excluía la explotación estatal se fue evidenciando en los hechos una participación cada vez mayor del Estado a través de YPF, en las distintas partes de la cadena de valor pero siempre bajo la presencia de empresas privadas nacionales y extranjeras. Con el correr de los años el nacionalismo petrolero se fue consolidando en el mundo de las ideas pero en el mundo de las políticas públicas no llegó a materializarse ya que lo que muchos gobernantes no llegaron a hacer en el gobierno lo que propiciaron estando fuera de él. Este fue el caso de Tomaso, Perón, Frondizi e Illia, entre otros.

En 1967 se votó una nueva Ley de Hidrocarburos que si bien mantenía la explotación estatal a través de YPF, también permitía la existencia tanto de contratos como de concesiones con el sector privado, eliminando el monopolio estatal. Sin embargo la actividad privada continuó siendo limitada, focalizada en unos pocos contratos de producción entre YPF y empresas domésticas y extranjeras.

Entre 1973 y 1976, un período de extrema convulsión política en Argentina, el entorno no era favorable a las empresas privadas, a tal punto que se llegó a nacionalizar y estatizar (en cabeza de YPF) a la comercialización de combustibles. La producción de petróleo cayó,

mientras volvían a crecer las importaciones, encarecidas por el aumento internacional de los precios.

El golpe militar de 1976 marcó un nuevo cambio en la orientación de la política petrolera argentina. Se fomentó la incorporación de capitales privados, a través de los viejos contratos de explotación, y también con nuevos contratos en los que las empresas privadas asumían el riesgo exploratorio²².

Los precios petroleros en Argentina estaban completamente disociados de los precios internacionales. Es probablemente por ello que la retribución que YPF abonaba a los contratistas privados contaba con mecanismos de indexación de acuerdo a los índices de precios locales. Como el gobierno recurría al control de los precios locales del petróleo y los derivados como herramienta de la política antiinflacionaria, YPF se encontró comprando el crudo a los contratistas a precios superiores a los que obtenía por la venta del mismo crudo a los refinadores privados. El impacto negativo de esta política sobre los flujos de fondos de la empresa estatal fue en los primeros años compensado con un creciente endeudamiento externo, en el contexto de abundancia de liquidez que caracterizó al mercado internacional de capitales de fines de los 70's. La deuda en moneda extranjera de YPF pasó de US\$ 640 MM a US\$ 4646 MM entre 1976 y 1982, año en el que la crisis financiera a nivel regional puso un fin obligado a este proceso, dejando a YPF en una situación sumamente frágil y con escasas posibilidades de inversión. Las fuertes devaluaciones del peso durante 1982 provocaron una importante caída de los precios en dólares, por lo que las empresas contratistas presionaron para una renegociación de los contratos que fue iniciada por el gobierno militar y culminada por el nuevo gobierno constitucional de Raúl Alfonsín en 1983/84. (Gadano, 1998).

La segunda mitad de los años ochenta: crisis y reforma

Durante la década de 1980 ni YPF ni la economía argentina en su conjunto pudieron recuperarse plenamente de la crisis de la deuda²³. En las empresas estatales la crónica insuficiencia de recursos en el sector público impedía realizar las inversiones necesarias ya no para incrementar la capacidad instalada, sino para mantener en buen estado a los activos existentes. Adicionalmente, el desorden administrativo de la Administración Pública permitía que los clientes estatales de YPF (otras empresas, usinas eléctricas, fuerzas armadas, ferrocarriles, etc.) dejaran de pagar sus consumos, lo que obviamente derivaba en un agravamiento de la situación financiera. En el caso de los contratos de YPF con productores privados, pese a la renegociación los esquemas de indexación y el retraso en los precios del petróleo fijados por el Estado produjeron nuevamente pérdidas significativas a YPF.

En 1985 el Gobierno de Alfonsín intentó revertir el deterioro de las reservas de hidrocarburos a través de lo que se conoció como Plan Houston, un nuevo intento de incorporación de

²³ Esto puede tomarse como un factor exógeno para YPF (no cognitivo para el modelo de Sabatier)

capitales privados en la exploración que no tuvo mayor impacto. En este marco, en 1987 se mejoró la remuneración que YPF recibía por el crudo y se intentó dar un nuevo impulso a la explotación de los contratistas de YPF, fijándoles una remuneración equivalente al 80% del precio internacional para la producción incremental que pudieran obtener de los yacimientos. La producción de crudo de los contratistas creció un 13% entre 1987 y 1989, permitiendo una recuperación del 7% en el total producido en el país.

Sobre el final del gobierno radical el entonces ministro de Obras y Servicios Públicos R.Terragno impulsó lo que se conoció como Petroplan, que preveía la conformación de Uniones Transitorias de Empresas (UTE's) entre YPF y productores locales para explotar áreas de baja producción (secundarias), la asociación con grandes empresas en áreas centrales, y la desregulación de la industria. Estas ideas no llegaron a ponerse en práctica en el gobierno de Alfonsín, pero serían la base para las reformas petroleras de Menem.

La estabilización macroeconómica y la construcción de señales favorables a los ojos de la comunidad internacional de negocios fueron objetivos fundamentales en los primeros años de la gestión Menem, a los que se subordinaron las reformas estructurales, incluyendo la de los hidrocarburos. Los "tiempos" de la estabilización macroeconómica, en general asociados a la necesidad urgente de obtener recursos fiscales y de enviar señales "tranquilizadoras" a los inversores internacionales, se impusieron varias veces sobre las necesidades de las reformas sectoriales, distorsionando su implementación. Como consecuencia de la "Ley de Reforma del Estado" sancionada por el peronismo a fines de 1989, se abrió una instancia de desnacionalización de los recursos económicos y energéticos estratégicos del país. Se puede observar una coincidencia en la influencia de valores, ideas, creencias de la corriente neoliberal con las ideas reinantes en la Argentina.

En este contexto se insertan las primeras reformas del sector petrolero, instrumentadas a través de tres decretos del segundo semestre de 1989 y no a través de una nueva ley. En síntesis, los decretos determinaron una importante transferencia de áreas de exploración y producción que estaban en cabeza de YPF al sector privado, junto con una serie de medidas dirigidas a garantizarle a los potenciales adquirentes "reglas de mercado" en esas áreas (libre disponibilidad del crudo producido, precios desregulados, eliminación de trabas al comercio exterior, libertad de entrada para la instalación de refinerías y estaciones de servicio). Como otras privatizaciones de la primera etapa (teléfonos, aerolíneas), el gobierno de Menem estructuró sus políticas sobre los primeros proyectos de privatización y desregulación elaborados por R.Terragno en la gestión anterior. En el caso del petróleo, los decretos guardaban cierta similitud con el Petroplan. Como consecuencia de los decretos YPF debió entregar a las autoridades áreas secundarias (de baja producción), que luego fueron licitadas. También fue obligada a licitar porcentajes de asociación con otras empresas en sus áreas de mayor producción (las llamadas áreas centrales), y a reconvertir a un esquema de concesión con libre disponibilidad del petróleo a los viejos contratos de producción. Posteriormente, entre 1991 y 1993 la empresa estatal YPF fue reestructurada (proceso que incluyó la venta de

algunos activos, tanto del upstream como del downstream), y luego fue privatizada mediante la venta de la mayoría del paquete accionario en el mercado internacional. Gas del Estado, por su parte, fue desmembrada en 2 compañías transportistas (una en el norte y otra en el sur) y en 8 distribuidoras regionales de gas. Todas estas empresas fueron privatizadas en 1992.

La privatización de YPF

Durante 1992 se lanzó oficialmente la difícil propuesta de reelección del presidente Menem, y hacia fines de 1993 el oficialismo debía enfrentar nuevas elecciones legislativas. El proyecto inicial de privatización de YPF enviado al Congreso por el Ejecutivo fue reemplazado por otro de los legisladores que incluyó una gran cantidad de “compensaciones” a diversos sectores (provincias, jubilados), de gran impacto político. Aparecen entonces la federalización del dominio de los hidrocarburos, el pago de las regalías adeudadas (apuntando a las provincias), y el uso de los recursos generados por las ventas para pagar deudas con los jubilados. Tanto las deudas previsionales como las de regalías fueron consolidadas (es decir, reconocidas oficialmente) poco tiempo antes de su pago con el producto de la privatización, lo que refuerza la hipótesis de que los sectores beneficiarios fueron elegidos por decisión política (Gadano, 1998).

En septiembre de 1992 se dictó la Ley 21145, que tuvo entonces dos objetivos: por un lado, transferir a las provincias el dominio de los hidrocarburos, y por el otro declarar a YPF sujeta a privatización total. Se convirtió a las áreas exploradas y explotadas por YPF en el momento de sanción de la Ley en licencias de exploración y concesiones de explotación en los términos de la Ley 17319, exceptuándola de las restricciones legales relacionadas al máximo de áreas que una misma empresa podía explotar y/o explorar. De esta manera, YPF obtuvo permisos de exploración cubriendo aproximadamente 132735 Km² y 50 concesiones de producción cubriendo 32560 Km². La Ley estableció que debía venderse no menos del 50% de las 353 millones de acciones de YPF S.A.²⁴.

Se estableció además que mientras el Estado mantuviera al menos el 20% de las acciones tendría poder de veto sobre fusión, take over y liquidación de la empresa. Para que la participación del Estado caiga más del 20% se requería aprobación parlamentaria.

Finalmente, la ley estableció que el Tesoro Nacional pagaría deudas por regalías a las provincias productoras con acciones Clase B o bonos hidrocarburíferos que podrían a su vez ser cambiados por acciones. También se obligó a pagar a las provincias el 10% de los ingresos por asociación en las áreas centrales y en las cuencas Austral y Noroeste. En cuanto al

²⁴ Estas quedaron divididas en cuatro tipos:

- a) Clase A: pertenecientes al Estado Nacional, 51% del total del capital
- b) Clase B: a ser adquiridas por las provincias, hasta el 39% del stock total.
- c) Clase C: correspondientes al personal en el marco del PPP
- d) Clase D: aquellas originariamente del Estado Nacional o de Provincias que sean vendidas a privados.

destino de los recursos obtenidos por el Tesoro Nacional en la venta de acciones, se determinó su asignación al Sistema de Seguridad Social.

La participación de los privados en YPF S.A creció hasta el 75% (en desmedro de las provincias, que acuciadas por problemas financieros vendieron gran parte de sus tenencias), y como consecuencia de que en agosto de 1997 los trabajadores se desprendieron de las acciones del PPP, que pasaron todas a la clase "D".

La privatización de YPF fue la primera de las realizadas en la Argentina en la que no se entregó el control de la empresa a un operador internacional, sino que se vendieron las acciones en forma atomizada. Una interpretación política de esta decisión la asocia al hecho de que en términos de opinión pública hubiera resultado mucho más costoso vender YPF a una de las grandes compañías internacionales, y además con este esquema el Gobierno mantuvo un mayor control sobre la operatoria de la empresa (Gadano, 2008).

Las acciones del Estado Nacional fueron vendidas y así la vieja empresa petrolera argentina, pasó a llamarse Repsol YPF. A causa de la ley sancionada, la cual le daba toda libertad de lo que quisiese con el petróleo, Repsol YPF explotó demasiado los yacimientos, pero no descubrió nuevos. A consecuencia de estas políticas, durante el 2010 y 2012, Repsol YPF tuvo que importar en reiteradas ocasiones, grandes cantidades de nafta, para poder abastecer los surtidores de las estaciones de servicio para automóviles, camiones y máquinas agrícolas. En algunas, también hubo faltantes de gas, lo que trajo un pequeño retroceso en la industria. En el primer trimestre de 2012, varias provincias expropiaron áreas que se encontraban en concesión de YPF, mientras que el gobierno de Cristina Kirchner buscaba recuperar parte de YPF. Finalmente, el 16 de abril de este año, el gobierno decidió la expropiación de la petrolera, adjudicándose así el 51% de las acciones en poder de Repsol para el Estado: Estado Nacional (26,03%) y para provincias petroleras (24,99 %). El resto quedaron: Grupo Petersen de la familia Eskenazy (25,46%), Repsol (6,43%) y el 17 por ciento continuará cotizando en las bolsas de Buenos Aires y Nueva York.

En una jornada histórica, la Cámara de Diputados convirtió en ley el proyecto del Ejecutivo sobre la nacionalización de YPF, con 207 votos a favor, 32 votos en contra y 6 abstenciones dando lugar a un nuevo cambio de rumbo en materia petrolera. El radicalismo concentró buena parte de las miradas durante la sesión puesto que cuatro diputados del bloque desobedecieron la orden partidaria de votar a favor de la ley. Los cordobeses Oscar Aguad e Hipólito Faustinelli se retiraron antes de la votación seguidos por Hugo Castañón, en tanto que Lucio Aspiazu corrió el riesgo de futuras sanciones y votó en contra. Aguad se llevó los insultos de la militancia kirchnerista presente en el recinto, porque se fue sólo instantes antes de la definición a la vista de todos. Poco antes, al hacer uso de la palabra, dijo: "En política, a veces, la soledad es una obligación. Espero estar honrando el contrato de quienes me eligieron para ejercer el debido control y cuando no pueda impedirlo, como en este caso, que no se silencien sus voces". El Frente Amplio Progresista, que acompañó la ley en general, no tuvo fisuras. Del peronismo disidente y del macrismo surgió la mayoría de los votos negativos.

La bancada Frente Peronista, que preside el mendocino Enrique Thomas, aportó 17 sufragios en contra; el macrismo, 10 y el Partido Demócrata de Mendoza, que es su aliado, otros dos. Ninguno de los que votaron en contra se animó a defender a Repsol; las críticas se centraron en la decisión de expropiar y en la poco exitosa política energética del Gobierno. El diputado del Frente Amplio Progresista (FAP), Roy Cortina ratificó que “apoyamos por la centralidad en el control de un recurso estratégico como es el petróleo”, “El nuestro es un camino de convicciones y por esos fundamentos el voto favorable a favor de la nacionalización de YPF”. El diputado por el Frente para la Victoria, Horacio Pietragalla, destacó el valor por “recuperar gran parte de la identidad de los argentinos” Por su parte, la presidenta Cristina Fernández de Kirchner enfatizó que “no es un modelo de estatización sino de recuperación de la soberanía. Seguimos manteniendo el modelo de Sociedad Anónima y el de una conducción profesionalizada”.

Conclusiones

Luego de este recorrido a través de la historia del petróleo argentino se ha podido evidenciar que el modelo de las coaliciones defensoras resulta una herramienta muy útil y aplicable para analizar los vaivenes de la misma. Se ha podido mostrar cómo a lo largo de los años la discusión ha girado en torno a dos asuntos principales: federalización versus provincialización y monopolio estatal versus empresas privadas, ambas dos sus respectivos matices.

Hasta 1935, la actividad petrolera se movió en torno a un contexto institucional incierto, bajo la legislación que imponía el Código de Minería de 1875 pero sin cumplirlo. Desde el descubrimiento de petróleo por parte del Estado en Comodoro Rivadavia, fue en mayor medida el Estado y no los particulares quienes se encargaron de la exploración y explotación del petróleo. Amparados bajo un paraguas de ideas nacionalistas y antiimperialista y fogueadas por ideas de soberanía que habían florecido tras las restricciones externas dadas por la primera y segunda guerra mundial, muchos de los encargados de llevar adelante la explotación estatal también debieron acudir a las empresas privadas nacionales e internacionales en circunstancias en donde primó el pragmatismo a la ideología. Algunos ejemplos los constituyen las negociaciones de Mosconi con la WICO, las de Perón con la Standard Oil, los giros de Frondizi, las privatizaciones de los noventa. Fue específicamente en esa última década en donde por única vez se cumplió lo establecido por el Código de Minería: la explotación privada bajo el dominio provincial.

La política petrolera continúa siendo un tema de discusión. No solamente porque en este último año se haya vuelto a un esquema de nacionalización de la actividad, sino también porque ya sea bajo uno u otro esquema no será fácil recuperar la producción y abastecer al mercado de combustibles argentino. En parte, porque aún bajo un esquema de este tipo, cada provincia petrolera dispone de su discrecionalidad en el otorgamiento de licencias que muchas veces caen en manos de corruptelas provinciales que buscan la especulación, como aquellos empresarios nacionales con quien debieron lidiar varios de los gobiernos de

principios de siglo. Resulta difícil así realizar una política coordinada sin una Agencia Federal de Hidrocarburos.

La polémica en torno a federalización-provincialización por lo tanto hoy toma un nuevo vigor, mientras que aquella en torno a Estado-empresas privadas ha demostrado que por un lado, pretende recuperar el rol del Estado en la actividad petrolera (sin excluir a los privados), como recurso estratégico y por qué no, elemento aglutinante alrededor del cual algunos pretenden embanderarse tras el viejo emblema de soberanía nacional. Por otro lado, parece ser una respuesta pragmática a la escasez de divisas, gran parte debido a la importación de combustibles y gas natural.

Bibliografía

Fuentes bibliográficas

BERNAL, DICCO, FREDDA, Cien años de petróleo argentino, Claves para todos, dirigida por José Nunn, Capital Intelectual, Buenos Aires, 2008.

GADANO, Nicolás Historia del Petróleo en la Argentina 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón, Edhasa, Buenos Aires, 2006.

GADANO, Nicolás Determinantes de la inversión en el sector de petróleo y gas de la Argentina, Serie Reformas Económicas, 2008

GIUSSANI, L., Hidrocarburos: 100 años de producción desde distintos ángulos, Concurso ITBA-ESEADE, (2007).

ESTEVEZ, M. Alejandro y ESPER, Susana C. (2008) "Las políticas públicas cognitivas: el enfoque de las coaliciones defensoras" Centro de Investigaciones en Administración Pública. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires

INSTITUTO ARGENTINO DE LA ENERGÍA GENERAL MOSCONI, Informe del mercado de combustibles líquidos de la República Argentina, (2000).

-----, Informe análisis de coyuntura del sector energético de enero a diciembre de 2008, N°168.

Fuentes no bibliográficas

Entrevista, Nicolás Gadano, 29 de noviembre 2012