

Nicolás GADANO

Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón
Buenos Aires, Edhasa, 2006, 709 pp.

En vista del renovado interés en la historia económica latinoamericana y de los recientes análisis sobre el consumo de energía y el desarrollo de la región, un estudio sobre la historia del petróleo en la Argentina no puede ser más que bienvenido. Estructurado en un eje cronológico más que analítico, el libro revisa las interpretaciones acerca de la conformación del nacionalismo petrolero, analizando la trayectoria de Yacimientos Petrolíferos Fiscales —la primera petrolera estatal de Latinoamérica—, las políticas de gobierno y los cambios económicos que incidieron en la industria petrolera argentina.

En sus orígenes, la explotación de hidrocarburos se destinaba a la demanda interna de queroseno para iluminación. Las dificultades financieras y técnicas, y la ausencia de una infraestructura de transporte señalaron los límites de la experiencia. La situación cambió con el descubrimiento de petróleo en territorios nacionales. Las perforaciones impulsadas por la Dirección de Minas (1903), en búsqueda de capas de agua y yacimientos carboníferos, resultaron en el descubrimiento del primer yacimiento de petróleo en Comodoro Rivadavia en 1907. Inmediatamente, un decreto del entonces presidente Figueroa Alcorta (1906-1910) estableció una zona de reserva preservada de los permisos de cateo. Poco después, se aprobó la primera reglamentación que establecía una reducción significativa de la reserva estatal y abría la inscripción a las solicitudes de cateo.

La temprana acción estatal permite relativizar las críticas posteriores de los partidarios del nacionalismo petrolero sobre la indiferencia de los gobiernos conservadores en la materia. El decreto de reserva, la aprobación de la ley 7059 y la ampliación del presupuesto para la exploración y explotación de petróleo indican —como bien señala el autor— que la dirigencia política conservadora comenzaba a considerar al petróleo como un recurso valioso cuyo desarrollo competía al Estado. Esta visión fue asumida por el presidente Roque Sáenz Peña (1910-1914), quien dispuso la creación de una nueva dependencia del Ministerio de Agricultura: la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia. Al frente de la misma fue nombrado el ingeniero Luis Huergo, cuyas fuertes críticas a los trusts petroleros, y especialmente a la Standard Oil, constituyeron la base del pensamiento nacionalista posterior.

Estas primeras medidas pueden inscribirse perfectamente en la política estatal de esos años, que incluyó la creación de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (1909) y de Obras Sanitarias de la Nación (1912). Para un sector de la dirigencia, la creación de bienes públicos era parte del proceso de reforma que daría contenido al proyecto republicano, planteando funciones más ambiciosas para

el Estado liberal. Ciertamente, otras facciones del partido gobernante se opusieron a la explotación estatal de los recursos petroleros, bregando por la apertura al capital extranjero, tal como lo expresan los encendidos debates en la legislatura. No obstante lo cual, la postura crítica frente al avance no regulado de empresas extranjeras logró articular una serie de propuestas que habilitaron la intervención estatal en la industria petrolera, afincada en la Dirección de Explotación en Comodoro.

A la hora de evaluar la estrategia definida para el sector resulta insoslayable señalar que la política petrolera fue el resultado de una sucesión de acciones no siempre guiadas por el objetivo de mantener al petróleo en manos del estado, pero sí de reforzar la presencia estatal para negociar en mejores condiciones el ingreso de capitales privados al sector. Esta alternativa ya había sido planteada en 1902 por el Ministro de Obras Públicas Emilio Civit, quien propusiera la reconstrucción y ampliación de la red de ferrocarriles estatales para competir con las empresas inglesas fusionadas. Por cierto, la configuración de una burocracia estatal, que asumiría la dirección de distintas dependencias, favoreció cierta autonomía en estos espacios, legitimados por el conocimiento técnico y la gestión eficiente. La consolidación de estos espacios dio lugar a la creación de las primeras empresas públicas del país. En este marco, puede leerse la decisión presidencial de establecer la caducidad de los permisos otorgados y limitar la especulación de quienes obtenían los permisos de cateo para negociarlos con las compañías extranjeras. Complementariamente, se aprobó una ley que reglamentaba las condiciones de explotación en la reserva estatal y el otorgamiento de las concesiones petroleras.

En la temprana iniciativa estatal, Gadano identifica el interés de promover la creación de empresas mixtas, como variante para obtener el financiamiento que garantizara la explotación del recurso. Sin embargo, el estallido de la Primera Guerra Mundial renovó los fundamentos de la intervención estatal en el sector. Dada la escasez de combustible, la solicitud de la comisión administradora de la explotación para disponer de los fondos generados por la venta de petróleo y aplicarlos a la introducción de mejoras en la producción no podía ser rechazada. Esto implicó una flexibilización del acceso a los recursos financieros por parte de la Dirección de Explotación, que hasta entonces sólo contaba con las asignaciones presupuestarias dispuestas por el Congreso.

El análisis de la gestión radical encabezada por Hipólito Yrigoyen (1916-1922) revela una visión diferente a la difundida por el nacionalismo petrolero que inmortalizó a Yrigoyen como el primer promotor de la industria petrolera estatal, considerando que en principio no se emprendieron acciones relevantes. Al finalizar la Primera Guerra Mundial, el poder ejecutivo presentó un proyecto que declaraba de utilidad pública las concesiones a los particulares, abriendo las puertas a la expropiación; y a la nacionalización de los recursos petroleros, rápidamente rechazada por los diputados provinciales oficialistas y opositores.

En el ámbito internacional, el aumento de la demanda de petróleo y la competencia entre las empresas norteamericanas e inglesas por las reservas en el exterior introdujeron cambios significativos. El desarrollo de la red de transportes, el aumento del consumo de automóviles y el paulatino desplazamiento del ferrocarril estimularon el interés de las compañías extranjeras —sobre todo norteamericanas— en el mercado argentino. Asimismo, el alza del precio internacional del petróleo incentivó el aumento de la inversión estatal. Emergió entonces la propuesta de integrar los segmentos más rentables de la comercialización y la distribución; pero la pronta reversión de la tendencia alcista de los precios, por el aumento de la producción de petróleo y el retorno a la utilización del carbón, alteró el escenario. Hacia 1922, los altos costos de infraestructura, un deficiente sistema de transporte y almacenaje, y la ausencia de una política de precios abrieron los cuestionamientos a la industria petrolera estatal. La respuesta de Yrigoyen fue crear la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales.

Con la designación del ingeniero Enrique Mosconi —un coronel de la fuerza aérea— como director, comenzó la edad dorada de YPF. Mosconi procedió a reorganizar la explotación, modernizar las instalaciones, y construir una destilería. Asimismo, se implementó una racionalización administrativa que permitió aumentar los ingresos y estabilizar los gastos. El presidente Alvear (1922-1928) apoyó la gestión, decretando nuevas condiciones para solicitar el cateo y una extensión de la reserva estatal a fin de bloquear la expansión privada hasta que no se aprobara la ley petrolera elaborada por la dirección de YPF.

Mosconi, convertido ya en la figura emblemática del nacionalismo petrolero, renunció en 1930, cuando un golpe militar derrocó a Yrigoyen. El equipo técnico y administrativo de YPF continuó en sus funciones hasta 1932 pero el proyecto de nacionalización petrolera fue abandonado. En los años siguientes, las subsidiarias de Shell y de Standard Oil que lideraban el mercado de combustibles desde los años veinte, aumentaron la producción y desplazaron a las empresas locales, comprometiendo la posición de YPF. En esta coyuntura, los límites al crecimiento de los trusts nacieron de la política económica frente a la crisis. La introducción de nuevos impuestos a los combustibles y el aumento de los aranceles a la importación de petróleo crudo produjeron la caída de las importaciones, favoreciendo indirectamente a la empresa estatal.

La aprobación de la legislación petrolera basada en la propuesta de Mosconi se logró durante la presidencia de Agustín Justo (1932-1938). La ley asignó a la nación y las provincias el dominio compartido de los recursos, amplió la reserva fiscal para su explotación estatal o privada y estableció el pago de regalías para todas las concesiones. Se reglamentó también la formación de empresas mixtas, pero la sobreoferta internacional de petróleo frustró la viabilidad de esta opción. Asociarse al Estado en la explotación de nuevas reservas ya no tenía interés para las empresas extranjeras que controlaban la comercialización.

En otros países, las empresas hicieron acuerdos para mantener los precios y repartirse el mercado. En Argentina, YPF realizaba todas las operaciones, de modo que Shell y Standard Oil debieron acordar con ella los precios y cuotas de mercado. En 1936, se le otorgó a YPF la facultad de determinar la cuota de importación de petróleo por trimestre y de evaluar las solicitudes de construcción y ampliación de las refinerías privadas, lo cual implicaba su intervención directa en la asignación de recursos a las petroleras privadas.

Contrariamente a lo que podría suponerse, estos cambios no dieron mayor autonomía a YPF. La salida del elenco directivo, cuya eficaz gestión legitimaba sus propuestas al ejecutivo, debilitó el poder de negociación de la empresa. En segundo lugar, el rechazo de los artículos de la ley que priorizaban el perfil empresarial sobre la capacidad regulatoria de YPF terminó privilegiando esta última función, lo cual implicaba una mayor transferencia de los ingresos a otras dependencias, limitando la capacidad de inversión.

Por otra parte, YPF había logrado diversificar su producción y duplicar su participación en el mercado de naftas, sin interrumpir la inversión en nuevas exploraciones. Sin embargo, Gadano establece que los problemas estructurales aparecieron entonces, cuando se consolidó un sistema que prescindía de la inversión privada para desarrollar la industria petrolera local, dejando la provisión del mercado a cargo de YPF. Como gran parte de sus ingresos se destinaba a solventar al estado nacional y a las provincias, a promover el desarrollo vial y proteger a los consumidores (los aumentos de precios entre 1933 y 1946 correspondieron a impuestos), las inversiones de YPF parecen haber sido significativas pero insuficientes para abastecer el mercado durante la segunda guerra mundial. Lamentablemente, el planteamiento no incluye un análisis de la evolución de la composición y el monto de las inversiones de YPF, y tampoco ofrece indicadores de la inversión y la rentabilidad de las empresas privadas. Se echa en falta, entonces, un análisis de la evolución económica de YPF y de las empresas extranjeras que operaban en el país que permita identificar las estrategias económicas y las decisiones de inversión de las compañías petroleras en relación con las políticas públicas.

El golpe militar de 1943 no alteró la política de la compañía, cuyos nuevos directivos continuaban reivindicando a Mosconi. Tampoco hubo cambios significativos en la política petrolera durante el gobierno de Juan Perón (1946-1955). Más allá de la renovación total de los directivos y técnicos de YPF, similar a la implementada en otras dependencias estatales, el hecho más notable fue la renovada voluntad presidencial de impulsar la entrada de inversión privada extranjera en el sector, bajo la forma de empresas mixtas. Desde el comienzo de su gestión, Perón encabezó las negociaciones con distintas empresas petroleras norteamericanas; no obstante, la oposición a la entrada de capital norteamericano ejercida por un sector del peronismo llevó a una situación sin salida. La aprobación del artículo 40 de la nueva Cons-

titución de 1949, que declaraba la nacionalización de los servicios públicos, eliminó toda posibilidad de participación de las empresas extranjeras en el sector petrolero. De allí en adelante, los intentos de Perón por acordar con las compañías norteamericanas fueron vetados. Los resultados evidencian el fracaso de Perón en la construcción de un consenso que permitiera redefinir las bases de un nuevo esquema de desarrollo para la industria petrolera mediante la incorporación del capital extranjero. De modo similar a lo sucedido durante las gestiones radicales, el poder legislativo impidió incorporar cambios en el esquema propuesto e instrumentado por YPF.

Sobre el deterioro de la industria petrolera en los años cuarenta, el libro señala que el gobierno privilegió objetivos de corto plazo, al darle prioridad a las finanzas públicas y al ingreso real de los consumidores, sobre la necesidad de garantizar los recursos de inversión que aseguraran el desarrollo futuro de YPF. Sin embargo, la perforación de nuevos pozos petroleros, y la exploración y explotación del carbón parecen mostrar la continuidad de la inversión estatal en estos años. Dado que el tratamiento de esta cuestión no incluye información cuantitativa sobre las inversiones de la empresa estatal, y tampoco explica las fluctuaciones anuales de los aportes de YPF al tesoro nacional, el análisis de la industria petrolera en el período previo al ingreso de las inversiones extranjeras no resulta concluyente.

Ciertamente, el libro no responde los interrogantes generales sobre la evolución y la crisis de la industria petrolera argentina, puesto que su riqueza está en los detalles, en la ajustada precisión con la que se presenta la evolución de la industria petrolera estatal, atendiendo a la relación de poder entre los distintos actores, la incidencia de las políticas económicas, la acción de las empresas, y los cambios en la economía internacional. Su principal aporte consiste en determinar la génesis del nacionalismo petrolero y definir los alcances de la política petrolera construida sobre la experiencia de YPF.

La trayectoria de YPF se desarrolló paralelamente a la ampliación de las capacidades del Estado argentino. En razón de su desempeño y de la centralidad adquirida por el petróleo en sustitución de otros recursos energéticos, YPF devino una herramienta clave para el desarrollo económico y la integración territorial del país. Por otra parte, en el período de entreguerras, las innovaciones introducidas por YPF en la producción, la comercialización y la distribución de petróleo y sus derivados —muy bien analizadas por Gadano— representaron estrategias adecuadas al perfil empresarial promovido por la dirección de YPF. Por cierto, el éxito de dichas estrategias tuvo su correlato en el aumento del poder de la empresa en la política petrolera, dándole al Estado una mayor injerencia en sus ingresos.

Una evaluación final no puede reducirse a señalar el triunfo de las políticas populares basadas en el nacionalismo petrolero sobre las políticas eficaces que asegurarían la provisión de energía para la producción y el consumo a volúmenes y precios razonables. El notable proceso de expansión, integración y diversificación de la

industria petrolera durante las décadas de 1920 y 1930, convalidado por el incremento de las perforaciones en distintas provincias argentinas, el aumento de la producción, el desarrollo de la refinación y la construcción de una red de distribución en todo el territorio argentino dan cuenta del desempeño de YPF. Asimismo, la formación de capacidades técnicas y directivas en la gestión garantizó cierta continuidad en la política petrolera y la gradual construcción de un marco regulatorio para el sector. Más allá de los desajustes entre la dirigencia y los directivos o de la tensión entre los roles empresarial y regulador de la empresa, el fracaso del objetivo de autoabastecimiento energético no es suficiente para calificar negativamente la experiencia de YPF, considerando las limitadas alternativas de desarrollo de la región en el difícil contexto económico mundial de la segunda posguerra.

En definitiva, la evaluación de la trayectoria de YPF y de la industria petrolera argentina requiere la comparación con otras experiencias. En principio, porque el caso parecía representar un tercera opción comparada con Venezuela y México, cuyas industrias petroleras estuvieron respectivamente orientadas a los mercados externo e interno. ¿Cuál fue la estrategia argentina? Definitivamente se acercó a la estrategia mexicana, aunque no fuera éste el proyecto de la dirigencia política argentina, tal como demuestra este meritorio estudio.

Norma Silvana Lanciotti

Universidad Nacional de Rosario/ CONICET