

Índice

Presentación.....	11
--------------------------	-----------

Dossier

Nacionalismo, petróleo y estado en América Latina

Coordinado por Claudio Castro y Milagros Rodríguez

Nacionalismo, petróleo y estado en América Latina Claudio Castro, Milagros Rodríguez.....	15
---	-----------

Acumulación de capital y particularidades en el nacionalismo petrolero argentino Fernando Germán Dachevsky	23
--	-----------

A Petrobras e o nacionalismo econômico no Brasil Giorgio Romano Schutte	55
---	-----------

“En defensa de lo que nos pertenece”: Estado e industria petrolífera en Chile Carlos Donoso Rojas	99
---	-----------

La relación entre PDVSA, Estado y nacionalismo económico en Venezuela (1976-2003) desde el institucionalismo Rita Giacalone	137
---	------------

Parte abierta

Aristas de la cuestión social: La Miseria en la República Argentina (1900) y La Fatiga (1922) de Alfredo L. Palacios José César Villarruel	177
--	------------

Reseña

Un diablo en Pilcaniyeu: cómo se logró la producción de uranio enriquecido en Argentina

Facundo Deluchi..... 215

Nota crítica de eventos académicos

Nota crítica sobre las III Jornadas de Investigadores en Formación del CEEED-IIEP

Agostina López, Emma Álvarez y

Darío Machuca 223

Directrices para autores/as 229

Acumulación de capital y particularidades en el nacionalismo petrolero argentino

Fernando Germán Dachevsky¹

Resumen

Los procesos de nacionalización aparecen de manera recurrente en la historia petrolera mundial. Se trata de un sector que tiende a convertirse en causa del nacionalismo. El presente trabajo se propone examinar particularidades del nacionalismo petrolero argentino. Para ello analizamos sus principales elaboraciones intelectuales a luz de los conflictos principales que generaba la acumulación de capital en dicho sector. Buscamos así identificar desde qué problemáticas se formuló la necesidad de la nacionalización del petróleo en este país.

Recuperando la experiencia de los principales países exportadores, comenzamos reconociendo aquellos determinantes propios de la industria petrolera que la convierten en objeto de especial interés para el nacionalismo. Identificamos la centralidad del problema territorial, así como también los antagonismos que implica. Respecto del caso argentino, reconocemos dos problemáticas especiales: 1) el temprano cuestionamiento del capital privado extranjero; y 2) el retroceso del nacionalismo petrolero en un contexto mundial de nacionalizaciones. Abordando estos puntos nos proponemos contribuir a la comprensión de un sector que históricamente se desarrolló bajo la dicotomía entre lo público y lo privado.

Palabras clave:

Nacionalismo – industria petrolera – Yacimientos Petrolíferos Fiscales

¹ Instituto de Estudios de América Latina y el Caribe /Universidad Buenos Aires-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET, Argentina).
ORCID: 0000-0003-4840-1875
fdachevsky@gmail.com

Capital accumulation and peculiarities in Argentine oil nationalism

Abstract:

Nationalization processes appear recurrently in world oil history. It is therefore a sector that tends to become a national cause. The present work aims to examine particularities of Argentine oil nationalism. For this, we analyze its main intellectual elaborations considering the conflicts generated by the accumulation of capital in this sector. Also, we seek to identify from which problems the need for the nationalization of oil was formulated in this country.

Recovering the experience of the main exporting countries, we begin by recognizing those determinants of the oil industry that make it an object of special interest to nationalism. We identify the centrality of the territorial problem, as well as the antagonisms that it implies. Regarding the Argentine case, we recognize two special problems: 1) the early questioning of foreign private capital; and 2) the decline of oil nationalism in a global context of nationalizations. Addressing these points, we seek to contribute to the understanding of a sector that historically developed under the dichotomy between public and private.

Key words:

Nationalism – oil industry – Yacimientos Petrolíferos Fiscales

Introducción

El presente trabajo está destinado a analizar particularidades en el nacionalismo petrolero argentino. Nos proponemos contribuir a la comprensión de una industria que, desde sus orígenes, se desarrolló en el marco de una permanente dicotomía entre lo estatal y lo privado, entre lo nacional y lo extranjero, que alcanza a la actualidad.

Como expresión de nacionalismo petrolero tomamos a las principales elaboraciones intelectuales referidas al sector y las situamos en torno a dos núcleos problemáticos que hacen de la Argentina un caso

particularmente interesante para su estudio. El primero es reconocido por la bibliografía especializada y refiere al hecho de que Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) fue de las primeras empresas estatales integradas del mundo. Es propio del caso argentino que el antagonismo entre lo estatal y lo privado se hiciera explícito de manera temprana, desde el comienzo mismo de la actividad en el país. La segunda particularidad nos remite a las formas con que se dio el retroceso del nacionalismo petrolero. Como señalamos en la primera sección, los estudios existentes sobre las nacionalizaciones petroleras en el mundo tienden a identificar la suba de ingresos petroleros como un disparador de perspectivas nacionalistas y de realización de procesos de nacionalización. Sin embargo, en Argentina se registró el movimiento inverso. La crisis de YPF y el retroceso práctico del nacionalismo petrolero se profundizó desde mediados de la década de 1970, en un contexto general de suba del precio del petróleo y de auge mundial de las nacionalizaciones. Centramos nuestro estudio en atender estas particularidades. Razón por la cual, nos limitamos al marco temporal que transcurre desde los orígenes hasta el último gobierno militar que hubo en la Argentina.

Si como advierte Solberg (1986), el nacionalismo petrolero argentino sirvió de referencia para el continente, esto no es sino por tratarse de una industria que tiende a transformarse en causa nacional. Esto nos demanda considerar aquellos determinantes propios de la industria petrolera que la convierten en objeto de especial interés para el nacionalismo. En este punto, su carácter no renovable y el tratarse de un insumo básico para el resto de las industrias, aspectos generalmente tenidos en cuenta por la literatura no especializada, deben ser sopesados junto con otras características que permiten entender que el nacionalismo petrolero no tiene un sentido único en el tiempo. La historia petrolera global nos muestra un recorrido en las preocupaciones del nacionalismo petrolero que evidencian diferentes determinantes en torno a los cuales se estructura el proceso de producción en tanto proceso de valorización. Esto significa reconocer que detrás de ciertas ideas y fraseología nacionalista, que se repiten a lo largo de la historia petrolera de los países, existen distintos sentidos concretos referidos a los alcances del control estatal sobre la industria petrolera. La nacionalización, objetivo presente en todo discurso nacionalista, implica problemáticas diversas que llegan a atravesar al propio Estado cuando asume el control de una industria como la petrolera.

En función de nuestro propósito, dedicamos la primera sección a identificar determinantes propios de la industria petrolera que nos sirven para entender razones por las cuales tiende a ser objeto de preocupación del nacionalismo. En la segunda sección identificamos particularidades en las principales obras del nacionalismo petrolero argentino a la luz de las contradicciones que emergen del desenvolvimiento de la propia industria petrolera en el país. Identificamos tres problemáticas que, aunque no siempre fueron explicitadas, explican las preocupaciones del nacionalismo petrolero argentino: la delimitación de la tierra, la valoración de las reservas y la apropiación de la renta. De esta manera, nos proponemos dar cuenta de contradicciones entre la propiedad de la tierra y del capital que exceden a las dicotomías entre lo público y lo privado con que suele explicarse el rumbo de este sector.

El petróleo como causa nacional

Nos referimos con nacionalismo a las expresiones que, propugnando por una política estatal tendiente a expandir la acumulación de capital al interior de un espacio nacional, se formulan en antagonismo con intereses extranjeros. Es distintivo de las formulaciones nacionalistas la identificación de tareas primordiales para dar curso a lo que se considera una agenda de desarrollo nacional. El cual aparece realizándose a expensas de intereses no nacionales. En este sentido, no debemos reducir el nacionalismo económico a ciertas formas políticas típicamente asociadas como la protección comercial, sino prestar atención a la clase de antagonismo concreto que se está indicando y que involucra distintas formas de acción estatal; tal es el caso, por ejemplo, de concentrar y centralizar capital por encima de las capacidades de acción del capital privado extranjero.

Retomando a Davidson (2016), comprender el nacionalismo en el modo de producción capitalista implica superar la apariencia de que la sociedad opera con dos lógicas: una del capital y otra estatal. Para nosotros, esto significa considerar al nacionalismo como una fuerza real que impulsa tendencias concretas en los modos con que se organiza la acumulación de capital en los diferentes sectores que forman la economía nacional. Sin embargo, esto no quiere decir que podamos encontrar en las expresiones nacionalistas una clara indicación del proceso sobre el cual intervienen. Invariablemente, el nacionalismo parte por asumir a la nación como unidad primaria anterior a toda forma de organizar la

producción social. Indica, por ello, que su finalidad trasciende al capital y que la acción nacionalista es forma con que se realiza la nación y no la nación forma con que se realiza el capital, al cual si se lo reconoce es en calidad de influencia exterior. Desde esta exterioridad, retomando las observaciones de Marx a List, las representaciones nacionalistas parecen más interesadas por presentar sus reclamos al Estado como si se tratasen de una concesión al mismo (de ampliar su capacidad de intervención en la sociedad) que por reconocer contradicciones en el proceso mismo de valorización².

En el caso concreto de la industria petrolera, observamos que el nacionalismo aparece invariablemente asociado a la idea de nacionalización, aunque muchas veces sin lograr precisar el propósito material específico de la misma. Así, el rumbo nacional tiende a definirse en el grado de compromiso que alternativamente el personal político llegue a tener con aquello que se definió como causa nacional. Al problema se lo señala como siendo de naturaleza puramente ideológica. Es la persistencia de ciertas ideas las que mantienen a la industria en atrapada en sus limitaciones “hasta el momento en que, despejados los embaucamientos que nos maniatan, ensayemos la experiencia definitiva de la nacionalidad” (Scalabrini Ortiz 1938, 10). Pero no es propósito del presente trabajo intentar refutar representaciones nacionalistas. El nacionalismo tiene sentido en los problemas prácticos que emergen de la organización de la producción. Nos interesa comprender aquellos antagonismos específicos de la acumulación de capital en la industria petrolera que conducen a que ésta pueda transformarse en causa nacional. Se trata de un aspecto central en la historia de esta industria en la cual los procesos de nacionalización aparecen de manera frecuente. Al respecto, Nore advierte que los enfoques existentes sobre las nacionalizaciones petroleras suelen identificar rápidamente el rol del Estado en tanto recolector de renta, pero presentan dificultades para reconocer al estado como capitalista (Nore 1980, 84).

² “... por medio del señor List, la burguesía alemana muestra al Estado que su teoría difiere de todas las otras en el sentido de que lo habilita a interferir y controlar la industria, en que tiene la más alta estima por la sabiduría económica del Estado, y solo pide dar pleno alcance a su sabiduría, a condición, por supuesto, de que esta sabiduría se limite a proporcionar tarifas protectoras fuertes. Su demanda de que el Estado debería actuar de acuerdo con sus intereses está representada por él como reconocimiento del Estado, reconocimiento de que el Estado tiene el derecho de interferir en la esfera de la sociedad civil” (Marx 2010, 274). Traducción propia.

Este segundo aspecto resulta de especial interés para nosotros en la medida en que está presente desde los inicios de la historia petrolera argentina y puede identificarse tempranamente en las preocupaciones de Enrique Mosconi³. Se pone en juego aquí la acción directa del Estado en el abastecimiento energético. Lejos de ser una mercancía ordinaria, el petróleo es un insumo energético de primer orden que entra en la formación de precios de producción de la generalidad de mercancías que se producen dentro del ámbito nacional. Es, a su vez, en gran cantidad de casos insustituible. Por ello, incluso en los países no productores de petróleo, es normal que el Estado intervenga en la importación de crudo con el propósito de asegurar un suministro energético estable y seguro.

La industria petrolera está necesariamente integrada con centros de refinación. El petróleo se procesa en instalaciones diseñadas atendiendo a las particularidades de los crudos que se van a tratar. Mientras las refinerías son fábricas que pueden localizarse allí donde se encuentren los grandes centros de consumo, la ubicación de los yacimientos no se elige: la disposición geográfica es un primer condicionamiento natural. Las refinerías actúan como un ciclo continuo que debe ser sostenido sin interrupciones por lo que su funcionamiento implica necesariamente una red de conexión con los yacimientos. La experiencia histórica nos muestra que es en el plano de la refinación y el transporte donde primero se radicó el capital medio que rige la concentración y centralización del capital petrolero⁴, mientras que la acción estatal tendiente a la nacionalización tuvo sus primeras manifestaciones en el plano territorial: subsanado los efectos de la dispersión de yacimientos en el abastecimiento de crudo. De aquí que, como advierte Nore (1980, 77), el nacionalismo de la industria petrolera tienda a desplegarse fundamentalmente en el plano aguas arriba⁵. En cambio, es menos frecuente que las estructuras de refinación sean objeto de nacionalización.

³ “El conocido y generalizado concepto de que el Estado es mal administrador deja paso a otro nuevo, respaldado en hechos, de que el Estado es buen administrador cuando quiere serlo, dando y manteniendo con inflexibilidad las normas adecuadas para ello” (Mosconi 1983, 239)

⁴ Controlando el transporte y la refinación fue donde se formaron las primeras grandes compañías petroleras del mundo: Standard Oil y Shell.

⁵ Es decir, en la fase del proceso de producción que va desde la exploración a la extracción del petróleo a la superficie.

El plano aguas arriba es indisociable de la cuestión territorial. Allí la industria petrolera nos presenta mediaciones importantes para nuestra investigación. Advertimos tres cuestiones centrales: 1) la unidad territorial, 2) la exhaustividad de petróleo y 3) la apropiación de renta.

1) La delimitación de la propiedad de la tierra es el primer paso que da históricamente el capital cuando avanza sobre los recursos naturales. La unidad territorial aparece como la primera fuente de conflictos que enfrenta el capital petrolero en su desarrollo histórico (Rivero 1979, Mommer 2003, Bina 2013). Independientemente de que la propiedad del subsuelo sea privada o estatal, la diferencia entre suelo superficial y subsuelo implica en la práctica la existencia de dos momentos sucesivos, que encuentran luego su traducción legal en contratos entre privados o en los códigos estatales que regulan la actividad. El primer momento suele consistir en un permiso de exploración y el segundo en la explotación, si la exploración fue exitosa. En ambos casos, el arrendamiento privado de tierras se realiza de manera clásica en una clara contraposición entre capital y terrateniente. La renta se forma primeramente como una suerte de retribución consuetudinaria por la cual, el terrateniente suele recibir una suma fija por extensión superficial, durante el momento exploratorio, y una regalía, que consiste en una participación bruta en el producto, en el momento de explotación (Mommer 2003).

Esta separación no está exenta de conflictos. Incluso habiéndose hecho de yacimientos productivos, las compañías petroleras necesitan proseguir arrendando nuevas tierras para compensar los crecientes costos de extracción inherentes a todo yacimiento. Las tierras lindantes, sobre las cuales ya se cuenta con conocimiento geológico, son siempre la primera opción. A su vez, la asignación superficial de tierras encierra la posibilidad de que dos arrendatarios terminen trabajando sobre un mismo yacimiento atentando contra la explotación racional del mismo. El capital petrolero choca así tempranamente contra la fragmentación superficial de la tierra. El propio proceso de producción demanda establecer una unidad coherente entre la superficie arrendada y el yacimiento a explotar⁶.

Esto implica que el Estado asuma el papel de formar un sujeto terrateniente acorde a las necesidades del capital. Aunque en los conflictos en torno a la propiedad territorial puedan aparecer voces

⁶ Para un análisis de los efectos de la fragmentación del suelo en el caso de Estados Unidos, donde la propiedad territorial petrolera no fue nacionalizada, véase Miller (1973).

que lleguen a plantear como horizonte la eliminación de todo poder terrateniente, se trata de una figura necesaria para el capital: su poder no viene de sí mismo. El terrateniente no brota del suelo, sino que es la manifestación de una relación social. El modo de producción capitalista lo transforma en un sujeto cuya fuerza no hace sino reflejar la competencia de los arrendatarios por acceder al suelo. En consecuencia, la nacionalización de la tierra no implica su eliminación sino su absorción en el Estado.

2) Habiendo definido la unidad territorial más propicia para la explotación de los yacimientos, cobra notoriedad el problema de la renovación del recurso. La exhaustividad del petróleo nos remite a la condición propia de la industria petrolera que, a diferencia de la agricultura o la pesca, no opera explotando un proceso de metabolismo biológico. Se trata de un recurso finito en cuya producción median actividades de exploración y desarrollo. Sin embargo, en la práctica, el capital se enfrenta al petróleo como un recurso que, aunque no renovable en tanto existencia total bajo el suelo, renueva mediante la exploración en términos de una reserva incrementable. Esto se traduce en dos posiciones clásicas que encontramos en los estudios sobre la industria petrolera. Por un lado, la literatura proveniente de los grandes países exportadores tiende a enfatizar el carácter no renovable del producto. Desde elaboraciones nacionalistas se denuncia a la extracción, por parte de capitales petroleros extranjeros, como si se tratase de una actividad que nunca termina de encontrar compensación adecuada en los cánones de renta establecidos durante el período de formación de la unidad territorial (Al-Cahabli 1984, Mommer 1989, Bina 2013, entre otros). Por otro lado, la literatura de los países importadores presenta modelizaciones que asumen el carácter ilimitado del petróleo, como si el recurso fuera algo enteramente creado por el capital arrendatario⁷.

La referencia clásica de esta clase de antagonismo es la experiencia de los grandes países exportadores, integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), a partir del súbito aumento en

⁷ Tal es el caso de los trabajos de Morris Adelman, para quien no tiene ningún sentido referirse a la exhaustibilidad del petróleo: “the total mineral in the earth is an irrelevant non-binding constraint” (Adelman 1990, 1). El petróleo es considerado tan agotable como cualquier otro producto. Su producción no reflejaría sino el nivel de conocimiento que se tiene sobre él. La reserva aparece así como si fuera enteramente creación del capital arrendatario generador de dicho conocimiento.

la extracción ocurrido durante las décadas de 1950 y 1960. La expansión productiva de sus recursos puso, no sin conflictos, a los gobiernos en situación de tener que renegociar los cánones arrendamiento establecidos décadas atrás en tiempos en los que se había definido la unidad territorial. Se trata de países donde es posible observar cómo la nacionalización de la tierra, que en una primera instancia liberó al capital de los perjuicios de la fragmentación, internaliza en el Estado la defensa de la propiedad territorial frente al capital arrendatario.

3) Finalmente debemos hacer referencia a la existencia misma de ingresos rentísticos. Se trata de una determinación que la industria petrolera comparte con la generalidad de las industrias dedicadas a la explotación de recursos naturales. La explotación de reservas no hace sino plasmar la existencia de ingresos rentísticos, sostenidamente por encima de las necesidades de acumulación normal del capital arrendatario, lo que resulta en disputas por su apropiación por distintos sujetos sociales, involucrados o no en la industria petrolera. Se pone allí en discusión en beneficio de quién el Estado hace defender el principio territorial. La apropiación de renta petrolera es el determinante más comúnmente reconocido por los estudios que abordaron el problema las nacionalizaciones petroleras. Guriev, Kolotilin y Sonin (2011) advierten que las investigaciones existentes sobre nacionalizaciones de capital en este sector son consistentes en mostrar una correlación entre procesos de nacionalización y subas de precios del barril. Cabe también señalar que el hecho de que la nacionalización del capital petrolero sea forma de intercepción de la renta petrolera explica sus alcances. Pensado en términos de apropiación de la renta es más conveniente acordar una participación efectiva en un capital mixto que el control del 100% de la empresa y luego tener que verse forzado a adquirir tecnología en el exterior. Los alcances de la nacionalización son indisolubles de las necesidades tecnológicas de los yacimientos en cuestión (Nore 1980, 75).

Los determinantes antes señalados se desprenden del desarrollo histórico de la industria petrolera en los principales países exportadores. No deben ser considerados aquí como rarezas nacionales, sino indicadores de particularidades que surgen del proceso de producción del petróleo. Es decir, no hay momento en el desarrollo petrolero de un país en el que no se esté discutiendo la unidad territorial, la vida útil de las reservas y la renta. De lo que se trata es de identificar cuál fuente de conflicto prima sobre el resto. Aunque la fraseología nacionalista no logre

indicar con precisión sobre qué determinante está centrando su atención, podemos reconocer el sentido de sus intervenciones identificando el conflicto principal que atraviesa a la industria en cada momento. En este sentido, Rivero (1979), en su estudio sobre la nacionalización petrolera venezolana, advierte que era común que los movimientos nacionalistas de principio de siglo XX denunciaran las ganancias extraordinarias de los capitales petroleros extranjeros. Sin embargo, la preocupación principal que ordenaba estas denuncias era lo que consideraban una convivencia del capital extranjero con las oligarquías locales, con las formas de atraso, antes que el ingreso en sí. Esto significa que, en un proceso de definición de la propiedad territorial, cuando se menciona a las reservas, lo que se está discutiendo no es la manera con que el capital debe reponer un recurso considerado irrecuperable, sino el régimen territorial más eficaz para posibilitar su extracción. En cambio, como señalamos anteriormente, la exhaustividad del recurso cobra un sentido diferente en los grandes países exportadores a partir de la década de 1960, cuando aparece asociada a la discusión estrictamente impositiva sobre la renta. Por su parte, la nacionalización del capital petrolero en los países de la OPEP es propiciada por sujetos que indican con claridad la existencia de una masa de renta de la tierra como eje del conflicto. La renta figura entonces en el centro de las disputas entre el capital arrendatario y los estados nacionales que hacen valer sus derechos territoriales. Desde distintas perspectivas, el nacionalismo petrolero se plantea problemas cuya comprensión implica situarlos en las particularidades de un proceso de producción que tiene al estado mediando en la relación entre la propiedad territorial y el capital.

En torno al nacionalismo petrolero argentino

Primera etapa: la nacionalización de la tierra

Durante la mayor parte de su historia, el nacionalismo petrolero argentino tuvo como objeto de sus intervenciones a una industria que, llegando a tener un protagonismo considerable en los asuntos económicos del país, se desarrolló sin perspectivas de exportación, con miras al mercado interno. El mercado interno argentino fue el impulsor inicial de la industria petrolera nacional. Las estimaciones existentes de consumo energético en tiempos de creación de YPF (en 1922) indican a la Argentina como

el país de mayor consumo total de América Latina, incluso por encima de México (Folchi y Rubio 2004). Con relación al mercado específico de petróleo, para comienzos de la década de 1920, incluso antes de la puesta en funcionamiento de la refinería de YPF en La Plata, Argentina aparecía entre los principales consumidores mundiales de petróleo y presentaba un consumo por habitante superior al de Francia y del Reino Unido⁸.

En su momento inicial, la producción de petróleo nacía con la promesa de sustituir al carbón en materia de transporte. Raúl Scalabrini Ortiz advertía que esta condición había sido central en las primeras disputas por el petróleo nacional, dada la posible afectación a los intereses carboníferos británicos (Scalabrini Ortiz 1938). Sin embargo, para comienzos del siglo XX, el petróleo aparecía como un recurso energético de primera necesidad que habilitaba mejoras decisivas en el transporte terrestre y marítimo. Antes que el freno de intereses externos, el petróleo argentino debía enfrentar las dificultades resultantes de yacimientos pequeños, dispersos, con mucho contenido de agua y lejos del principal centro de consumo (Dachevsky 2013, 105).

Durante esta primera etapa, las principales intervenciones sobre el petróleo se realizaron dentro del Congreso. Luego de su descubrimiento en 1907 se produjeron los primeros debates parlamentarios en torno a los alcances de la intervención estatal en la explotación del nuevo recurso. En síntesis, el petróleo constituía para entonces una riqueza potencial y los debates de la década de 1910 giraban en torno a la mejor manera de aprovechar los recursos del subsuelo. Ponerle restricciones al capital privado aparecía en posiciones más preocupadas por la posibilidad del acaparamiento improductivo de reservas que por su desembozada explotación y agotamiento. Por ello, el eje de las controversias era la reformulación del *Código de Minería*. Particularmente, lo referido a la propiedad estatal del subsuelo para su puesta a disposición por el capital concesionario privado. Así, aunque encontramos en las distintas intervenciones de los debates parlamentarios de la década de 1910 referencias a la cuestión impositiva y a las reservas, no llegaban a formularse como planteos de un sujeto terrateniente en busca de interceptar una masa de renta que se le está escapando de las manos, sino como proyectos para alcanzar un esquema de asignación de la tierra que promoviera un rápido desarrollo de una producción petrolera todavía en ciernes. La definición de un sujeto terrateniente para

⁸ En base a datos de YPF (1924).

esa riqueza potencial era el eje del asunto. Cabe recordar aquí que el proyecto del diputado Carlos Melo de 1917, donde más se enfatizaba en darle poder de intervención empresarial al Estado en el marco de los debates parlamentarios que antecedieron a la creación de YPF, se incluía como primer punto la nacionalización efectiva del subsuelo, quitándole poder a las provincias a partir de “declarar bienes privados del Estado Nacional las minas de petróleo, hierro y hulla”⁹.

Lo que estaba en discusión no era la correcta valoración de las reservas, sino la conformación de la unidad territorial. En concreto, la formación de una autoridad minera que asignara yacimientos de la manera más eficaz posible. Esto no podía lograrse simplemente aferrándose a la convicción ideológica de no ceder espacio al capital extranjero privado, sino que implicaba un dominio práctico de la actividad. El socialista Nicolás Repetto indicaba esta necesidad sosteniendo que una valoración más precisa de la riqueza petrolera nacional demandaba que el Estado se involucrara directamente en la explotación para formar personal con la capacidad práctica de interiorizarse en el proceso productivo: “Esa reserva debe servir para que el gobierno prepare allí el cuerpo de funcionarios y de técnicos competentes que han de ser indispensables mañana, cuando la Argentina sea un país petrolífero por excelencia”¹⁰.

El diseño de la unidad territorial por parte del Estado implicaba necesariamente dos tipos de conflictos: 1) con los propietarios privados superficiales y 2) entre jurisdicciones del propio Estado. El primer punto refiere a los conflictos inherentes a toda separación de la propiedad del subsuelo respecto de la del suelo. Allí donde esta separación se hace efectiva implica que el Estado nacionalice el subsuelo para ponerlo a disposición del capital arrendatario. Las ventajas de la propiedad estatal del subsuelo ya eran advertidas por autores contemporáneos al origen de la industria petrolera argentina. En 1918 Hermenegildo Menica publicaba un extenso estudio comparativo sobre legislación petrolera afirmando que la propiedad territorial estatal, con sus utilidades puestas al alcance de los capitales particulares, ofrecía medios de existencia más conocidos, seguros y baratos; mientras que el sistema de accesión¹¹, vigente en Estados Unidos, imponía condiciones onerosas al empresario (Menica 1918, 179).

⁹ Congreso de la Nación Argentina (1917, 45).

¹⁰ Congreso de la Nación Argentina (1914, 684).

¹¹ Por el cual el propietario superficial accede a la propiedad del subsuelo.

Ahora bien, la separación de la propiedad del suelo y del subsuelo ya estaba prevista por el *Código de Minería* por lo que podemos afirmar que la industria petrolera argentina arrancaba con este conflicto resuelto. De todas maneras, la existencia de una norma no es impedimento para que surjan resistencias en torno a ella. Fijar al subsuelo como propiedad aparte no solo implicaba apartar al propietario superficial de derechos de apropiación de renta por el producto extraído, sino también que éste no pudiera oponer resistencia al avance del capital petrolero sobre sus tierras para realizar tareas de exploración y explotación. La historia petrolera argentina no muestra que los propietarios superficiales privados, allí donde los hubo, hayan podido interponer una resistencia eficaz a la estatización del subsuelo. Como se advierte en Dachevsky (2013) se trata de un antagonismo que existió, pero los registros existentes muestran que no tomó mayores dimensiones y los propietarios privados superficiales no llegaron a representar un obstáculo serio al capital petrolero, así como tampoco a participar en la apropiación de regalía. Una de las posibles explicaciones para esto es que las tierras petroleras argentinas no se encuentran bajo tierras de gran potencial agrícola.

Ahora bien, las facilidades que ofrecía el *Código de Minería*, como la fijación de cánones por hectárea o el usufructo sin límite de tiempo por parte del arrendatario, no hacían sino brindar condiciones para que surja una capa pequeños capitales petroleros que se aseguraban parcelas para luego subarrendarlas a empresas con verdadera capacidad de explotación. Bajo la apariencia de ser capitales petroleros, no eran más que una capa de rentistas que, apoyándose en un régimen estatal de libre acceso al capital, podían usufructuar la propiedad de los yacimientos como si fueran los propietarios privados. Se trata de una contracara posible de la estatización de la tierra que se realiza con el propósito de liberar de trabas al capital arrendatario puesto que habilita a la regeneración de formas de propiedad privada, sobre todo en tierras donde la explotación presenta dificultades especiales. Esto nos muestra que la formación de un sujeto terrateniente no se reduce a un problema legal. Evitar los peligros del acaparamiento de tierras en Argentina demandaba un control efectivo sobre las reservas. Esta cuestión apareció en el centro de los debates contemporáneos la ola de inversiones extranjeras posteriores a la finalización de la Primera Guerra Mundial. Se trata del antecedente más inmediato a la creación de YPF.

El acaparamiento significaba entonces la adquisición de concesiones en áreas lindantes a la explotación fiscal con fines de subarrendamiento

en el futuro, aprovechando la estructura creada previamente por el Estado. Autores como Gadano (2006) sostienen que el problema del acaparamiento es una especie de mito nacionalista basado en exageraciones de Luis Huergo, el entonces director de la repartición estatal dedicada a la extracción de petróleo. Sin embargo, en Dachevsky (2013) se observa que, independientemente de las exageraciones de Huergo, las denuncias de acaparamiento indicaban un problema real derivado de la fragmentación de la tierra, el cual fue eje de las discusiones desde el comienzo de la industria petrolera hasta la sanción de la primera ley de hidrocarburos de 1935. En este trabajo, nos interesa añadir otro aspecto a esta cuestión. A saber, que el régimen de concesión privada implicaba necesariamente irregularidades en la oferta de crudo y habilitaba a los capitales extractores de petróleo a incidir en el mercado petrolero, aunque esta incidencia no fuera sino efecto no intencional de su dispersión. Cabe advertir que se trataba de una problemática mundial de la primera mitad del siglo XX por la cual las grandes petroleras internacionales, una vez establecidos sus derechos de explotación en Medio Oriente y Venezuela, debieron fijar acuerdos para administrar la oferta de crudo (Parra 2004). Pero en el caso argentino, el problema no era la sobreproducción, sino, por el contrario, la necesidad de darle forma a un mercado estable de crudo. Nótese que, hacia principios de la década de 1920, era más costoso hacer llegar a Buenos Aires el petróleo de Comodoro Rivadavia o Plaza Huincul que importarlo de México o Nueva York (Dachevsky 2013, 125), lo cual se traducía en que la nafta llegase a costar hasta un 80% más en Buenos Aires que en Estados Unidos. Fue en materia de disponibilidad y precio de combustibles, aspecto central en las preocupaciones de Mosconi, donde se evidenció el temprano efecto del desarrollo de YPF en toda la cadena petrolera: hacia finales de la década de 1930, el precio del combustible se estabilizaba en valores similares a los del mercado norteamericano (Dachevsky 2013, 154). Pero para que esto fuera posible era necesario conectar los dispersos yacimientos argentinos con los centros de refinación. Es en este punto donde cobró sentido práctico el nacionalismo petrolero de esta época. El predominio del Estado en materia petrolera nunca llegó a plasmarse en la refinación, donde YPF compartió el mercado con ESSO y Shell, sino en el plano aguas arriba. La lucha de YPF fue principalmente contra la fragmentación de la tierra petrolera, por desplazar a los capitales privados que lograban hacerse de derechos de concesión lindantes a las

áreas descubiertas por el Estado. En torno a esta disputa fue que se desarrolló la segunda clase de conflictos, de carácter intraestatal.

Definir que la propiedad del subsuelo era distinta de la del suelo abría paso al conflicto en torno a quién debía ser el propietario del subsuelo. El criterio legal fue mantener la propiedad provincial sobre los yacimientos. Esto no significaba un problema allí donde los yacimientos estaban localizados en territorios de jurisdicción nacional, pero distinto fue el caso en aquellos en los que efectivamente estaban localizados en provincias. La autoridad provincial sobre los yacimientos suponía una traba para la centralización del subsuelo. En Mendoza, Salta y Jujuy, los gobiernos provinciales hicieron valer su autonomía de intereses respecto de Buenos Aires¹² actuando como sujetos terratenientes independientes cuyo poder se nutría de la competencia entre YPF y las compañías privadas, principalmente la Standard Oil.

Cabe recordar aquí que, en el renombrado debate parlamentario de 1927, tanto el yrigoyenismo, tendiente al monopolio estatal, como el alvearismo, con su propuesta de creación de sociedades mixtas, coincidían en lo referido a la nacionalización de la tierra. Es decir, en su control efectivo por el Estado nacional. El debate giraba en torno al sentido de dicha nacionalización: si se realizaba afirmando la propiedad territorial nacional del subsuelo o si era forma de alcanzar una modalidad más eficiente de incorporación del capital arrendatario privado. Aunque las resoluciones de este debate en Cámara de Diputados caducaron sin tratarse en la Cámara de Senadores, se llegó a formular de manera preliminar una problemática sobre la cual se avanzó en décadas siguientes cuando se puso en discusión las implicancias concretas de incorporar al capital privado en asociación con YPF. Lo importante aquí es que, a diferencia de lo ocurrido en los grandes países exportadores, el uso de la tierra petrolera argentina no admitía una clara polarización entre un sujeto terrateniente y uno arrendatario. La fusión de estas figuras en el Estado implicaba que la cuestión de la tierra y del capital se presentaran juntas. Finalmente, la forma por la cual YPF tuvo que abrirse camino en estos territorios fue la negociación de montos de regalía en favor de los gobiernos provinciales. Resultado de esta forma de competencia fue que surgió la Ley de Hidrocarburos de 1935 que fijó una regalía universal, desplazando a las

¹² Sobre la cuestión provincial durante el proceso de nacionalización de la tierra petrolera véase Favaro y Morinelli (1993) y Favaro (1993).

formas privadas de regalismo surgidas bajo el amparo de las libertades que ofrecía el código minero.

Como en toda industria basada en la explotación de recursos naturales, la industria petrolera argentina supuso un período de conformación de un sujeto terrateniente. En Argentina, este proceso se consolidó hacia finales de la década de 1930, vehiculizado por la expansión de las llamadas reservas nacionales que pusieron el conjunto de la tierra petrolera nacional bajo la autoridad de YPF. Mientras, el capital petrolero privado quedaba encapsulado en concesiones existentes, sin capacidad de ampliación. La centralización de la tierra bajo control del Estado nacional, por medio de YPF, fue el conflicto más importante de esta primera etapa, pero presentando un rasgo específico. Esto es que tenía sus fases de aguas arriba y abajo integradas dentro del espacio nacional. Así, la necesidad de centralizar el territorio, pasando por encima de intereses territoriales privados, coincidía con la necesidad de concentrar y centralizar capital en el plano de la exploración, extracción, transporte y refinación. El nacionalismo petrolero argentino nació enfrentándose a un escenario particular, cuyo horizonte no era la expropiación del capital arrendatario privado, en ese entonces limitado incluso para el autoabastecimiento, sino la afirmación de un control en el plano territorial como medio para el desarrollo del capital petrolero estatal. El problema de la tierra y del capital se fusionaba así en torno a distintas representaciones nacionalistas referidas a las formas de conducir a YPF.

Segunda etapa: el valor de las reservas

El avance territorial de YPF logró, sin necesidad de expropiaciones, encerrar a los capitales petroleros privados en concesiones obtenidas previo a la extensión de las reservas nacionales. Para comienzos de la década de 1950, YPF controlaba el 92% de las reservas de petróleo del país (Rumbo 1957, 145) y prácticamente monopolizaba la capacidad de ampliación de éstas. El Estado nacional disponía de la tierra petrolera, pero debía hacerse cargo de expandir la explotación. No tenía por delante un escenario de expropiación del capital privado. Durante esta época, el debate petrolero trasciende al congreso y aparecen las principales obras dedicadas a la historia petrolera argentina. En estas se observa una más clara intención examinar los problemas petroleros argentinos en el marco de la estructura social del país.

Bajo estas condiciones, durante los primeros dos gobiernos de Juan Domingo Perón aparecieron indicios de transición a un período marcado por el reingreso del capital privado bajo otra modalidad: los contratos petroleros. Vale detenerse en este punto. Bajo el régimen de concesión privada a perpetuidad, el concesionario disponía de la tierra de manera que tenía la posibilidad regular la extracción de petróleo influyendo activamente en la oferta, alterando el mercado. El arrendatario tenía el poder propio de un terrateniente que espera el mejor momento para habilitar la extracción de sus reservas. Pero la nacionalización de la tierra en manos de YPF traía consigo dos grandes transformaciones en la organización de esta industria. En primer lugar, aunque las provincias seguían figurando por ley como acreedoras de regalía, el que YPF ya no tuviera competidoras por el acceso a la tierra las transformaba en receptoras pasivas de un derecho adquirido y sin capacidad de negociación. En segundo lugar, la nacionalización bajo control de una empresa estatal adquiría sentido práctico en la medida en que controlaba el mercado de crudo. A partir de entonces, el precio sería fijado de antemano, de manera administrada, en sintonía con los precios vigentes a nivel mundial, sobre los cuales el petróleo argentino carecía de influencia¹³. La centralización del poder terrateniente en YPF habilitaba un régimen que convocaba al capital privado bajo formas que, como coincidían defensores y críticos, premiaban la velocidad de extracción.

En este sentido, reincorporación del capital privado no implicaba cuestionar el control territorial de YPF, sino que por el contrario lo presuponía. Por ello, el conocido artículo 40 de la Constitución de 1949, donde se establecía la nacionalización de los yacimientos¹⁴, no era contradictorio con el posterior llamado a empresas contratistas ocurrido durante el gobierno de Juan Domingo Perón. El artículo 40 se limitaba a ratificar un principio territorial, sin negar la posibilidad de que se diera lugar a formas de arrendamiento al sector privado. El propio Perón reconocía esta cuestión cuando afirmaba que “El hecho que los minerales sean inalienables no excluye la posibilidad de su concesión a particulares”¹⁵.

¹³ Sobre las fórmulas de precio implicadas en los diferentes contratos petroleros desde el segundo gobierno de Juan Perón en adelante ver Dachevsky (2013).

¹⁴ Constitución de la Nación Argentina (1949, artículo 40).

¹⁵ Cámara de Senadores (1951: 549). Luego, en un discurso pronunciado el 1º de mayo de 1954, Perón afirmaba: “que el gobierno ha llegado a la conclusión de que es necesario

Sin una estructura privada que expropiar y con la tierra ya nacionalizada se resignificó la controversia en torno al monopolio estatal y la participación privada en la industria. No se trata aquí simplemente de que comenzaban a tomar fuerza posiciones en defensa de la incorporación del capital privado en la extracción, sino de la clase de problemáticas que se ponían en discusión generando nuevas tendencias en el nacionalismo petrolero. Tomemos el caso de *Petróleo, monopolios y latifundios* de Alfredo Palacios publicado originalmente en 1946. Allí encontramos una elocuente defensa de la nacionalización de la tierra petrolera por encima de todo interés privado y provincial. Opuesto a la existencia de soberanías provinciales sobre la tierra, Palacios sostenía la necesidad de un control práctico del Estado en los yacimientos:

“Por sobre los pequeños intereses locales, por sobre las suspicacias extremas, que son con frecuencia signo de debilidad, ha de levantarse y reafirmarse vigorosamente la soberanía irrenunciable de la nación” (Palacios 1957, 87).

A su vez, Palacios sostenía una posición de defensa de la explotación mixta en sintonía con aquella que originalmente defendiera Mosconi. La misión del Estado era controlar la explotación petrolera a partir de dirigirla por medio de un consejo con capacidad de hacerlo. La finalidad de la intervención estatal era sobreponerse a los “pequeños intereses” que emergían de la fragmentación territorial, sin que esto implicara que el capital dedicado a la explotación fuera íntegramente estatal. Según el socialista, el monopolio estatal de la exploración y extracción no significaba por sí mismo un avance en la socialización del trabajo, al mismo tiempo que representaba un impedimento para la explotación capitalista más eficiente¹⁶. Ahora bien, podemos reconocer cierto anacronismo en la posición de Palacios puesto que seguía identificando el conflicto principal

extraer rápidamente todo el petróleo de nuestro subsuelo, por cualquier medio que pueda ser conciliado con la Constitución que nosotros mismos propusimos a la aprobación del pueblo, y que nos asegura la propiedad del petróleo y su comercialización en el mercado interno o en el internacional” (Liceaga 1955, 92)

¹⁶ Alfredo Palacios enfatizaba en no confundir socialismo con estatización y, por lo tanto, “que no hay derecho a destruir la organización capitalista de la producción, si no se establece al mismo tiempo una organización socialista que permita una producción tan perfecta, por lo menos” (1957, 98).

de la Argentina en torno a una definición territorial ya resuelta, en la práctica, para el momento de publicación de su libro. A su vez, aunque Palacios señalaba la necesidad de una explotación mixta de los yacimientos, no profundizaba en las problemáticas concretas que surgen de incorporar al capital privado en una formulación mixta. En cambio, esta clase de preocupación está en las proposiciones del diputado peronista Eduardo Rumbo quien, en 1957, publicaba una de las más fundamentadas defensas de la política de incorporación del capital privado por la vía de contratos, intentada por Perón y luego concretada por Frondizi (Rumbo 1957).

Podemos situar a Rumbo dentro de las representaciones nacionalistas que explicaban el surgimiento de YPF como una reacción nacional dentro de una estructura petrolera dominada por lo que llamaba intereses importadores. Esta idea sería luego repetida por Arturo Sábato y los defensores del régimen de contratos que se implementaron durante el gobierno de Arturo Frondizi. Se trataba de una formulación que habilitaba a discutir lo que Rumbo llamaba el nacionalismo de la improductividad: “el estatismo productor genera crisis, escasez y subconsumo, cuando se postergan necesidades vitales en aras de una cómoda subordinación al interés importador” (Rumbo 1957, 151). De esta manera, Rumbo planteaba la necesidad de incorporar el capital privado e identificaba que el centro de las dificultades para ello era la supervivencia del regalismo. Debe tenerse en cuenta que la regalía, en tanto fija una participación bruta en el producto, tiende a ser beneficiosa para el capital arrendatario allí donde trata con yacimientos de alta productividad, pero supone un riesgo en yacimientos poco productivos. Para fomentar la extracción, Rumbo buscaba la aplicación de otra modalidad de pagos de renta, que gravara a las ganancias efectivas de las compañías y no a sus ingresos brutos (Rumbo 1957, 33-35). Estamos ante una vertiente del nacionalismo que buscaba liberar trabas que impidiesen el acceso del capital a la tierra, presupuesta su centralización, y poniendo en discusión las formas impositivas atendiendo a su valor comercial. Es decir, no en la unidad territorial, sino en la forma con que el Estado hace valer sus derechos territoriales ya establecidos. Solo que, desde la perspectiva de favorecer al capital privado.

Mientras la controversia giraba en torno a definir quién ejercía la propiedad territorial, el capital extranjero era presentado como impedimento para la centralización, para el progreso mismo de la industria. Lo cual se traducía en ideas que lo indicaban como vehículo de sometimiento y mantenimiento de resabios antidemocráticos. En consecuencia,

YPF debía desarrollarse para evitar el dominio de los monopolios. Pero en esta nueva etapa, el rol del capital extranjero pasaba a discutirse como si no implicara en sí mismo el sostenimiento de una estructura social específica, sino dependiendo de la conducción política general encargada de diseñar el esquema de incorporación de inversiones extranjeras. Donde mejor se aprecia el contraste entre ambas formas de nacionalismo es en el propio Arturo Frondizi. En *Petróleo y política* presentaba el enfoque clásico sobre el capital imperialista como vehículo de una dinámica de alianzas con la llamada oligarquía local:

“El imperialismo ha mantenido en el atraso a los pueblos sometidos; y el petróleo, lejos de constituir un elemento de superación de ese estado de atraso (como debería haberlo sido), ha contribuido a ahondar más esa situación agravándola porque la existencia de fuentes petrolíferas ha determinado a las grandes empresas a apoyar el mantenimiento de regímenes despóticos contrarios a la libertad y al progreso (...) la experiencia histórica demuestra que el imperialismo petrolero no ha apoyado un solo caso de transformación política de tipo democrático” (Frondizi 1955, XVII-XVIII).

YPF aparecía en Frondizi como resistencia al imperialismo, como plasmación de conciencia nacional y democratización económica. Pero en la nueva etapa ya no había por delante el desplazamiento de capitales privados. Para Frondizi, el problema de la tierra aparecía en última instancia como un asunto agrario. La “democratización económica” era en *Petróleo y política* un horizonte que tenía a YPF como ejemplo exitoso y cuyo siguiente paso debía ser la reforma agraria. Es de destacar que, en dicho libro, no se profundiza en los problemas contemporáneos de la empresa estatal. Su libro apenas cierra advirtiendo sobre la presión de ciertos monopolios petroleros para impedir que YPF importe crudo de Bolivia y México.

Distinto fue el abordaje que Frondizi tuvo una vez asumido el gobierno. La llamada industrialización por sustitución de importaciones demanda insumos estratégicos y “el principal obstáculo al avance del país es su estrecha dependencia de la importación de combustibles y acero” (Frondizi 1958, 61). La presencia del capital extranjero era resignificada por el desarrollismo como si no reprodujera ninguna estructura social en particular; lo importante era la eficacia en el autoabastecimiento. El

problema del país era la falta de capital y el nacionalismo desarrollista aparecía como aquella fuerza capaz de suplir esa necesidad contra los intereses importadores. El antagonismo aparecía formulado como elección entre financiar el crecimiento con ahorro interno o con inversión extranjera. En esta perspectiva la inversión extranjera ya no profundizaba el atraso y las diferencias nacionales, sino que podía cancelarlas. El conflicto por la tierra desaparecía y la industria petrolera ya no se representaba como un espacio de lucha entre capital nacional y extranjero, sino entre eficiencia y burocracia (Sabato 1963). Las posibilidades del nacionalismo ya no parecían referir al encuentro de sujetos sociales enfrentados por su propiedad, sino a la capacidad de movilizar de recursos económicos dados: “Ninguna ideología política, ningún sistema de gobierno crea los medios económicos. Solamente los maneja, los transfiere, los moviliza y encauza hacia uno u otro sector económico” (Frigerio 1961, 74). La movilización de recursos recaía en la capacidad intelectual del personal político dirigente para localizar inversiones extranjeras en los puntos necesarios para modernizar la economía nacional¹⁷. Cabe señalar que esta idea excede a los intelectuales desarrollistas y permea incluso en sus opositores. Vale aquí recordar las intervenciones de John William Cooke en oposición a los contratos petroleros firmados por el gobierno de Arturo Frondizi. Para señalar que el contrato propuesto por Perón con la Standard Oil no podía ser tomado como antecedente de los contratos que firmaría Frondizi, señalaba que la diferencia fundamental era que el primero se insertaba en el marco de una economía nacionalmente controlada, mientras que los de Frondizi se realizaban dentro de una economía de libre empresa (Duahlde 2009,205). Es decir, el capital imperialista dejaba de ser considerado como un factor de atraso, sino que sus efectos dependían de quién estaba a cargo del gobierno nacional. La discusión en torno a la clase de sujetos que ejercían la propiedad se trasladaba a la calidad del gobernante que moviliza o dirige recursos.

Lo que nos interesa subrayar aquí es que la nueva etapa implicó un cambio en la manera de pensar la industria petrolera. Discutir la propiedad de la tierra implica discutir propietarios, sujetos sociales. Resuelta esta controversia, la cuestión giró en torno al rendimiento mismo de la

¹⁷ De aquí que, como advierte Cerra, en obras de intelectuales desarrollistas como Frigerio se haga un uso particular del marxismo, tomando sus terminologías para construir relatos históricos donde el conflicto es el gran ausente (Cerra 2016, 96).

acción estatal sobre tierras ya disponibles¹⁸. Lo que antes se formulaba como posibilidad de un trabajo mixto adquiere actualidad poniendo el rendimiento de YPF en el centro de la discusión. Se trata de una cuestión central en las preocupaciones de Marcos Kaplan. Colaborador del grupo trotskita dirigido por Silvio Frondizi, en *Economía y política del petróleo argentino* de 1957 examina la historia petrolera hasta los primeros dos gobiernos de Juan Domingo Perón, desde un diagnóstico cercano a la literatura nacionalista clásica acerca del rol progresivo de YPF contra los llamados monopolios petroleros extranjeros. Pero, como ya señalamos, desde la década de 1940 la industria petrolera argentina ya no presentaba en el plano aguas arriba una estructura privada importante sobre la cual avanzar. Para Kaplan, el límite que tenía entonces YPF era la propia burocracia estatal. Con esta idea buscaba llegar a una interpretación superadora de toda forma de nacionalismo desde una formulación propia de ciertas expresiones del trotskismo que pensaban el rumbo del modo de producción capitalista en términos de burocratización del mundo. En su caso, la burocracia no era lo que frenaba la firma de contratos, como en Sábato y Frondizi, sino el despegue de una producción local puramente estatal. En definitiva, el problema para Kaplan era la falta de un comportamiento eficiente del Estado. Sin embargo, al no identificar el problema territorial, Kaplan no podía explicar por qué las limitaciones burocráticas de YPF se concentraban en el plano aguas arriba y no en la refinación y transporte. Según este autor, los avances de YPF en el plano aguas abajo “no se cumplen por la propia dinámica de progreso de la burocracia bonapartista, sino por fuerza de la necesidad” (1957, 63), sin explicar nunca la razón por la cual la fuerza de la necesidad se impuso en un solo plano. Al desatender la cuestión territorial, Kaplan nunca llegó a percibir la problemática propia que el contratismo introduce en la época en la que escribe: la reformulación del régimen rentístico sobre la tierra ya nacionalizada en base a un antagonismo que la propiedad estatal no podía suprimir. De

¹⁸ Es pertinente señalar aquí que el desarrollismo introduce una mirada crítica del programa de reforma agraria. El problema agrario argentino pasaba a resolverse en los montos de inversión y no en el cuestionamiento de determinados sujetos sociales. Así lo expone Rogelio Frigerio “Hay un solo problema social para el campo y para la ciudad. El nivel de vida de la población rural no mejora ni cuando se divide la tierra ni cuando se convierte en propietarios a los arrendatarios. Mejora cuando la tierra se explota como una fábrica, con capitales suficientes, con dimensiones económicas y con organización empresaria, no importa quién sea el propietario del fundo” (Frigerio 1962, 250).

aquí que Kaplan incluso interpretara el contrato impulsado por Perú con la Standard Oil como una vuelta atrás respecto de lo establecido previamente en el artículo 40 de la Constitución de 1949.

Lo importante aquí es que bajo formas impositivas que premiaban la extracción se le garantizaba al capital petrolero contratista la posibilidad de apropiarse parte de la renta, pero sin tener control del producto. El esquema dominante en la práctica fue el de atraer contratistas para trabajar sobre tierras exploradas previamente por YPF. Es decir, como llegaron a denunciar diversos autores (Silenzi de Stagni 1955, Liceaga 1963, Casella y Clara 1963, Notta 1975) se les pagaba el precio íntegro internacional por realizar sólo una de las fases necesarias en la producción de petróleo. Desde de la defensa de la propiedad territorial se denunciaba que los contratos eran “el disfraz de una auténtica concesión” (Notta 1975, 126). Se trata de posiciones que se mantuvieron en la defensa del monopolio estatal contra la injerencia del capital privado extranjero. En oposición al contratismo se repitieron argumentos contra el carácter inherentemente subdesarrollador del capital imperialista, pero ahora la situación del capital extranjero había cambiado. Ya no se trataba de superar los límites del capital privado, sino de garantizar la justa valoración de las reservas. Así, más allá de diferencias que pudiera haber en términos de propuestas concretas para el fortalecimiento de YPF, los autores antes citados compartían una intención más clara por conocer el valor de aquello de lo cual se estaban beneficiando las empresas privadas. Por ello, sus estudios se distinguen, respecto de las intervenciones de la etapa previa, por esforzarse en dar con análisis propios sobre márgenes e impuestos incluyendo extensos anexos estadísticos en los que se buscaba hacer conocer el estado real de la industria petrolera nacional. Encontramos particularmente significativo la aparición en Casella y Clara (1963, 34-35) de una estimación propia sobre la evolución de las reservas petroleras argentinas puesto que “la existencia de estas reservas ha sido negada por técnicos extranjeros y aun nacionales al servicio de aquellos” (Casella y Clara 1963, 36). De esta manera, el nacionalismo petrolero, que persistía en proposiciones clásicas sobre el monopolio estatal, se enfrentaba a la tierra petrolera ya no como un recurso sobre el cual el capital privado especulaba sin desarrollar, sino como un recurso agotable que debía ser justamente reconocido. A su vez, en la medida en que la valoración de la tierra refleja la competencia del capital por acceder a ellas, es propio de estas perspectivas una disposición también ambivalente frente a lo extranjero. Mientras que, en la etapa

previa, los defensores de una YPF puramente estatal presentaban al capital extranjero como una amenaza y el debate se reducía a si quienes identificaban la amenaza norteamericana hacían silencio frente a la británica¹⁹, los defensores del monopolio estatal en este período no dejaban de expresar cierto interés en que la tierra petrolera argentina se abriera a competidores del capital norteamericano y británico, principalmente la URSS.

Reconocemos en las tendencias descritas dos posiciones que al mismo tiempo que afirman las crecientes dificultades de YPF para fusionar el capital y la tierra, tampoco podían plasmarse como expresiones del capital arrendatario y terrateniente de forma clara, a la manera de los grandes países exportadores; como una disputa entre un Estado propietario del suelo y compañías arrendatarias privadas que explotan el crudo con destino a mercados exteriores. Mientras que el nacionalismo petrolero de los países exportadores aparecía como una toma de conciencia acerca del valor del recurso en discusión, contra una literatura que provenía de países importadores, en Argentina, la unidad de la extracción y el consumo seguía teniendo a YPF como ordenador general y las disputas permanecían como internas a las formas de conducción del Estado.

A su manera, las diferentes perspectivas sobre el petróleo comenzaban a indicar que YPF perdía su rol originario de concentrar y centralizar el capital por encima de las posibilidades del capital privado, mientras se transformaba en un vehículo de distribución de renta petrolera. Esto se evidencia concretamente en la fragmentación del precio interno del crudo que comenzó a operar desde la aplicación de los contratos petroleros, desde el gobierno de Arturo Frondizi en adelante. Hasta la aparición de los contratos, la extracción local estaba integrada a la refinación. Quienes extraían petróleo lo refinaban (y el resto se importaba). Esto significaba que, en el ámbito del mercado interno el crudo no cambiaba de manos, y su precio no era otra cosa que el precio de la regalía provincial. Sin embargo, con la aparición de las empresas contratistas comenzó a aparecer un mercado interno que, aunque administrado, se independizaba de la refinación. Se trataba de un esquema nuevo en el que el precio pagado por YPF al contratista no era el mismo que el que pagaba la refinadora privada a YPF, aunque se tratase del mismo crudo. YPF asumía el rol de mediador entre dos sectores garantizando la rentabilidad de ambos.

¹⁹ Véase las acusaciones de Raúl Scalabrini Ortiz a las posiciones de Huergo (Scalabrini Ortiz 1938).

Mientras el precio del barril fuera bajo, este esquema no suponía un desafío para la empresa estatal. Distinto era un escenario en el que, ante su suba, la empresa estatal se viera en la necesidad de contener el costo energético interno y al mismo tiempo reconocer a las empresas contratistas el precio internacional del barril. Lo cierto es que mientras más YPF se afianzaba en el rol de vehículo interno de renta, más retrocedía en tanto empresa. De aquí el resultado paradójico, generalmente desatendido por el nacionalismo petrolero argentino, de que el declive de la empresa estatal se profundizó en años de suba abrupta de la renta petrolera a partir de la crisis del petróleo de 1973.

Tercera etapa: la apropiación de la renta petrolera

Desde la segunda mitad de la década de 1970, Argentina presentaba un proceso que pareciera contradecir la tendencia general de la industria petrolera. Desde la llamada crisis del petróleo de 1973, el mundo asistió a una abrupta suba del precio del barril que se tradujo en un incremento significativo de la renta petrolera mundial y en el fortalecimiento del nacionalismo petrolero de los grandes países productores. Sin embargo, en Argentina las expresiones del nacionalismo petrolero perdieron vitalidad política mientras progresaba el desfinanciamiento de la empresa estatal.

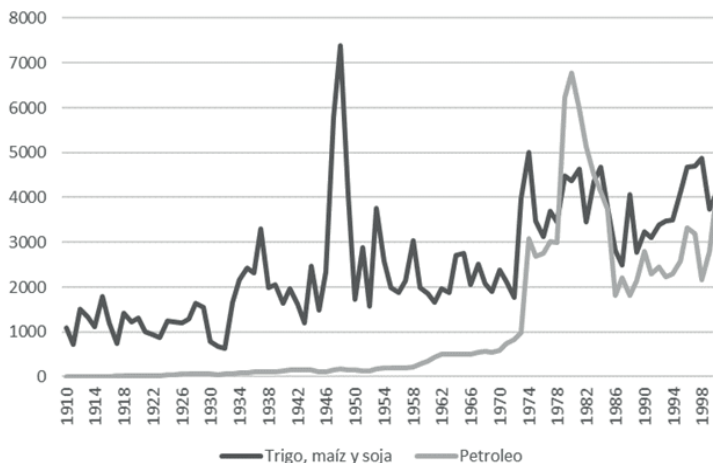
Hacia 1972, Argentina alcanzaba su pico histórico de rendimiento de los pozos en producción (Dachevsky 2022). Se agotaba la experiencia de rápida extracción basada en reservas descubiertas y se imponía la necesidad de inversiones sucesivas sobre tierras descubiertas, para sostener el ritmo de extracción. La ejecución de formas de recuperación secundaria se volvió central para el mantenimiento de las reservas, pero lejos estuvo de ser suficiente para alcanzar los pronósticos del desarrollismo acerca de que el contratismo colocaría a la Argentina en el lugar de abastecedora regional de petróleo. El agotamiento de la extracción fácil aparecía en un contexto que combinaba una tendencia decreciente en los rendimientos y una abrupta suba del precio del barril. Desde entonces, los aumentos de rentabilidad del sector petrolero dependieron cada vez más de la volatilidad de los precios.

Las innovaciones regulatorias introducidas por la última dictadura militar no alteraron significativamente las formas de acceso del capital petrolero privado a la tierra. Es decir, se mantuvo la dinámica de contratos

de explotación sobre reservas ya comprobadas y desarrolladas por YPF²⁰. Mientras que, a nivel mundial, los aumentos de precio habilitaban la puesta en producción de nuevas regiones petroleras, aliviando la intensidad de extracción en Medio Oriente y Venezuela, en Argentina no significó ninguna expansión real de las reservas, las cuales se mantuvieron en el nivel alcanzado en 1970, en torno a los 2500 millones de barriles (Dachevsky 2022, 246).

Si bien Argentina no mostraba una expansión en el plano de la producción, la suba del precio del petróleo implicó un incremento súbito de la riqueza petrolera de un país que se aproximaba al autoabastecimiento y a la pronta aparición de saldos exportables, fundamentalmente gracias al estancamiento del mercado interno y las mejoras en las estructuras de refinación. El incremento en el valor mercantil del producto petrolero argentino registrado desde la crisis del petróleo de 1973 fue de tal magnitud que desde entonces alcanzó niveles similares a la sumatoria del valor internacional de la producción de los principales cultivos agrícolas del país (Gráfico 1).

Gráfico 1. Valor bruto de la producción a precio internacional (1910-2000) Millones u\$s 1982-84 = 100.



Fuente: elaboración propia en base a datos de Ferreres (2010), British Petroleum (2020) y Secretaría de Energía.

²⁰ Entre 1976 y 1982 se firmaron 24 contratos sobre áreas previamente comprobadas por YPF (Bravo y Kozulj 1993: 36)

Excede a este trabajo registrar los cursos de apropiación de la renta petrolera en auge. Sin embargo, en base a las estimaciones de Bravo y Kozulj (1993), podemos señalar aquí que su incremento no implicó una modificación importante a nivel impositivo, respecto de la etapa anterior. La nueva etapa aparecía profundizando el efecto de esquemas formulados en años previos: el sostenimiento de la rentabilidad de las empresas contratistas y el subsidio a las refinadoras privadas. Esto fue advertido por distintos autores como un serio problema para el desenvolvimiento de la empresa estatal (Scalabrini Ortiz 1987, 105-107, Kozulj y Bravo 1993, 70, Castellani 2009, 234, Barrera 2014, 192).

Es propio también del período abierto con la última dictadura militar el creciente peso del endeudamiento de YPF, así como también el cambio de su procedencia. Como se advierte en Dachevsky (2022, 252), en el primer año de la dictadura militar, el 54% de la deuda de YPF era en dólares. Hacia 1982, la deuda en dólares representaba el 87% del total. Se trata de un proceso de endeudamiento externo que se destaca por la poca transparencia de sus razones. Lejos de significar una capitalización de la empresa estatal, se complementaba con la cesión de activos a las empresas contratistas en perjuicio de su propia rentabilidad (Barrera 2014). Al mismo tiempo, nos remite a un proceso de endeudamiento más general por medio de empresas públicas, cuyo curso final excedía al ámbito petrolero y a los alcances del presente trabajo.

El contratismo prosiguió así, pero despojado de todo discurso nacionalista desarrollista. Conforme Argentina se acercaba a la generación de saldos exportables, aparecían voces que cuestionaban la existencia de YPF, avizorando lo que significaba un retorno al sistema de concesiones privadas. Comenzaba a ponerse en juego que la acción estatal se restringiera al principio territorial superficial, a cargo de la Secretaría de Energía, y que las empresas privadas pudieran disponer libremente del crudo. Mientras tanto, las dispersas expresiones del nacionalismo petrolero durante estos años se manifestaron en trabajos donde prevalece una mayor preocupación por la corrupción en la administración de la empresa estatal y la intención de contrarrestar sus desmanejos con obras donde el protagonista es la información estadística y normativa puesta a disposición del lector (Scalabrini Ortiz 1977 y 1986 y Silenzi de Stagni 1983). La calidad moral de los hombres al mando de los asuntos energéticos aparece en estos escritos como determinante central por sobre todo conflicto que resulte de la estructura

social²¹. Se observa también en ellas una mayor revitalización de la figura de Mosconi que continúa hasta la actualidad en los estudios sobre el petróleo.

Particularidades del nacionalismo petrolero argentino

La acumulación de capital dedicada a la producción de petróleo determina antagonismos específicos que están en el centro de las preocupaciones del nacionalismo petrolero argentino. Al mismo tiempo, la renta de la tierra es el gran problema ausente en sus elaboraciones. La experiencia histórica de lo ocurrido en los grandes países exportadores nos indica que la renta de la tierra se explicita como problema cuando existe una clara polarización entre propiedad de la tierra y capital arrendatario en un contexto de suba de ingresos rentísticos. En Argentina, la historia petrolera mostró un rumbo diferente. En primer lugar, es propio del nacionalismo petrolero argentino haberse enfrentado a la cadena completa de la industria integrada dentro del espacio nacional. YPF apareció expresando la necesidad de conectar los centros de consumo con los dispersos yacimientos argentinos. El conflicto con el capital extranjero tuvo escenario principal en el plano territorial y no en la refinación, donde la repartición del mercado entre YPF, ESSO y Shell sobrevivió a los distintos cambios que atravesó el país. Por su parte, el plano territorial alimentó proyectos de nacionalización que se expresaron en elaboraciones acerca del efecto inherentemente subdesarrollador del capital extranjero. Trascendiendo las posibilidades del capital petrolero privado, YPF actuó originalmente como vehículo de una experiencia de desarrollo y no de captación de un recurso que se escapaba del espacio nacional. Se trata de una forma de nacionalismo petrolero que se distingue de la experiencia de los principales países exportadores.

Alcanzado el control práctico de la tierra petrolera por YPF, los términos del debate petrolero cambiaron. El llamado desarrollismo se presentaba en formulaciones intelectuales que defendían los intereses del capital arrendatario extranjero, pero retomando las banderas del nacionalismo económico, como continuadores de una experiencia de desarrollo nacional.

²¹ “Nuestra nación requiere por ello: terminar definitivamente la lucha entre los hombres y realizar un amplio debate creador en el estudio real del país para evitar que unos pocos funcionarios (...) puedan disminuir la soberanía nacional con falsos pretextos” (Scalabrini Ortiz 1988: 213).

Es así cómo, en esta nueva etapa, el adversario de la nación aparecía resignificado y era indicando de manera menos precisa, como un interés importador alineado a la ineficiencia de la burocracia de YPF. Mientras, el conflicto entre la nación y el imperialismo se resolvía en un asunto técnico, de administración de recursos movilizables de un sector a otro. La defensa del principio territorial recaía entonces en formulaciones que retomaban las banderas del monopolio estatal al tiempo que denunciaban la entrega de la riqueza petrolera a manos privadas. Con el contratismo se ponía en evidencia la incapacidad del estado argentino de suprimir el conflicto entre el capital y la tierra.

Conforme YPF perdió su rol de conductor de la industria petrolera para transformarse en garante de la rentabilidad del capital privado, el nacionalismo petrolero defensor del monopolio estatal comenzó a indicar al capital extranjero en términos de explotadores de una reserva que el Estado no valoraba correctamente. Fue recién a partir de la finalización de este proceso, que condujo a la privatización de YPF, y en un marco posterior de aparición de saldos exportables, que la renta petrolera comenzó a ser nombrada desde autores defensores de la gestión estatal de la energía. Tal es el caso del estudio de Bravo y Kozulj (1993), aunque sin ahondar todavía en los antagonismos implicados en ella, sino en tanto una masa de ingreso extraordinario a distribuir.

En definitiva, en el transcurso del presente trabajo buscamos mostrar que las controversias del nacionalismo petrolero argentino evidencian el rumbo particular de un país en el que la tierra y el capital no se plasmaron con claridad, no se identificaron de manera abierta, puesto que su dinámica fue interna al Estado. El nacionalismo petrolero se escindió en vertientes que expresaban la dinámica conflictiva entre el capital y la tierra. Se trata de una problemática que permanece como una mediación fundamental para comprender la intervención estatal en los conflictos actuales referidos a la explotación de recursos naturales.

Bibliografía

Adelman, M. 1990. «Mineral depletion, with special reference to petroleum», *The Review of Economics and Statistics*, Massachusetts: MIT Press, vol. 72.

Al-Chabali, F. J. 1984. *La OPEP y el precio internacional del petróleo: el cambio estructural*, México: Siglo XXI.

Barrera, M. 2014. *La entrega de YPF. Análisis del proceso de privatización de la empresa*, Buenos Aires: Ediciones CCC.

Bina, C. 2013. *A prelude to the foundation of political economy: Oil, war, and global polity*. Springer.

Bravo, V. y Kozulj, R. 1993. *La política petrolera Argentina. Antecedentes e impactos*, Centro Editor de América Latina.

British Petroleum. 2020. «Statistical review of world energy». <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy.html>.

Cámara de Senadores. 1951. *Diario de Sesiones*, 18/07.

Casella, A. y Clara, A. 1963. *Petróleo, soberanía y paz*, Editorial Platina.

Castellani, A. 2009. *Estado, empresas y empresarios. La construcción de ámbitos privilegiados de acumulación entre 1966 y 1989*, Buenos Aires: Prometeo.

Cerra, A. 2016. «Rogelio Frigerio: invención del desarrollismo argentino», en AA.VV. *Génesis y construcción del desarrollismo argentino*, Buenos Aires: Biblos.

Congreso de la Nación Argentina. 1914. *Diario de Sesiones*, 14/08.

Congreso de la Nación Argentina. 1917. *Diario de sesiones*, 1/08.

Constitución de la Nación Argentina, 1949, Artículo 40.

Dachevsky, F. G. 2022. «El retroceso de la propiedad nacional del petróleo en Argentina», *Trabajo y Sociedad*, n° 38, Vol. XXIII, recuperado en <https://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/38%20DACHOVJSJY%20YPF%20politica%20petrolera.pdf>.

Dachevsky, F. G. 2013. «Tierra y capital en la industria petrolera argentina: El desarrollo de la propiedad nacional de los hidrocarburos (1907-1875)». Tesis doctoral. Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Davidson, N. 2016. *Nation-states: Consciousness and competition*. Haymarket Books.

Duhalde, E. 2009. *John William Cooke. Obras completas. Tomo III: artículos periodísticos, reportajes, cartas y documentos*, Buenos Aires: Colihue.

Favaro, O. 1993. «Centralismo vs. Autonomía. Mendoza y el petróleo, 1880-1940», en *Anuario*. Escuela de Historia. U N de Rosario.

Favaro, O. y Morinelli, M. 1993. «La cuestión regional en la política argentina: conflictos y alianzas, 1880-1930», en Ansaldi W, A.Pucciarelli y J.Villarruel *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires: Biblos.

Ferrerres, O. 2010. *Dos siglos de Economía Argentina (1810-2004)*, Fundación Norte y Sur.

Folchi M, y Rubio, M. 2004. «El consumo aparente de energía fósil en los países latinoamericanos hacia 925: una propuesta metodológica a partir de las estadísticas de comercio exterior», *2ª Congreso de Historia Económica*, México D.F.

Frigerio, R. 1961. *Nacionalismo, potencias industriales y subdesarrollo*. Buenos Aires: Concordia.

Frigerio, R. 1962. «La reforma agraria», en *Los cuatro años (1958-1962). Recopilación de ensayos y conferencias sobre política económica*, Buenos Aires: Concordia.

Fronidizi, A. 1955. *Petróleo y política. Contribución al estudio de la historia económica argentina y de las relaciones entre el imperialismo y la vida política nacional*, Buenos Aires: Editorial Raigal.

Fronidizi, A. 1958. *Petróleo y nación*, Buenos Aires: Transición.

Gadano, N. 2006. *Historia del petróleo en la Argentina. 1907 – 1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires: Edhasa.

Guriev, S., Kolotilin, A., & Sonin, K. 2011. «Determinants of nationalization in the oil sector: A theory and evidence from panel data». *The Journal of Law, Economics, and Organization*, 27 (2): 301-323.

IAPG. 2007. *Estadísticas del Centenario*, Buenos Aires.

Kaplan, M. 1957. *Economía y política del petróleo argentino (1939-1957)*, Buenos Aires: Praxis.

Liceaga, J. 1955. *Reflexiones sobre el problema petrolero argentino*, Buenos Aires.

Marx, K. 2010. «Draft of an article on Friedrich List's book *Das nationale system der politischen oekonomie*», en Marx y Engels *Collected Works*, n°4, Lawrence & Wishart, Electric Book.

Menica, H. 1918. *Legislación sobre petróleo*, Buenos Aires: Palumbo.

Miller, E. 1973. «Some implications of land ownership patterns for petroleum policy», *Land Economics*, vol. 49, issue 4.

Mommer, B. 2003. *Petróleo global y Estado nacional*, Caracas: có-mala.com.

Mommer, B. 1989. *La cuestión petrolera*, Caracas: UCV.

Mosconi, E. 1983. *El petróleo argentino (1922-1930)*, Buenos Aires: Círculo Militar.

Nore, P. 1980. «Oil and the State: A study of nationalization in the oil industry», en *Oil and class struggle*, Londres: Zed Press.

Notta, J. 1975. *Ley de Hidrocarburos y liberación nacional*, Buenos Aires: Peña Lillo.

Palacios, A. 1957. *Petróleo, monopolios y latifundios*, Buenos Aires: Kraft.

Parra, F. 2004. *Oil politics. A modern history of petroleum*, Londres: IB Tauris.

Rivero, R. 1979. *La OPEP y las nacionalizaciones: La renta absoluta*, Caracas: Salvador de la Plaza.

Rumbo, E. 1957. *Petróleo y vasallaje*, Buenos Aires: Ediciones Hechos e Ideas.

Sabato, A. 1963. *Historia de los contratos petroleros*, Buenos Aires.

Scalabrini Ortiz, J. 1977. *La industria del petróleo en Argentina y la política petrolera*, Buenos Aires.

Scalabrini Ortiz, J. 1986. *10 años de política petrolera (1976-1986)*, Buenos Aires: Editorial Albenda.

Scalabrini Ortiz, R. 1938. «Petróleo e imperialismo», en *Cuadernos de FORJA*, n° 4, Buenos Aires.

Silenzi de Stagni, A. 1955. *El petróleo argentino*, Buenos Aires: Colección Problemas Nacionales.

Silenzi de Stagni, A. 1983. *Claves para una política petrolera nacional. El vaciamiento de YPF*, Buenos Aires: Theoría.

Solberg, C. 1986. *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Hypamerica.

YPF. *Boletín de Informaciones Petroleras*, n° 11, noviembre, 1924.

Fecha de recepción del artículo: 24/06/2022

Fecha de aceptación del artículo: 17/10/2022