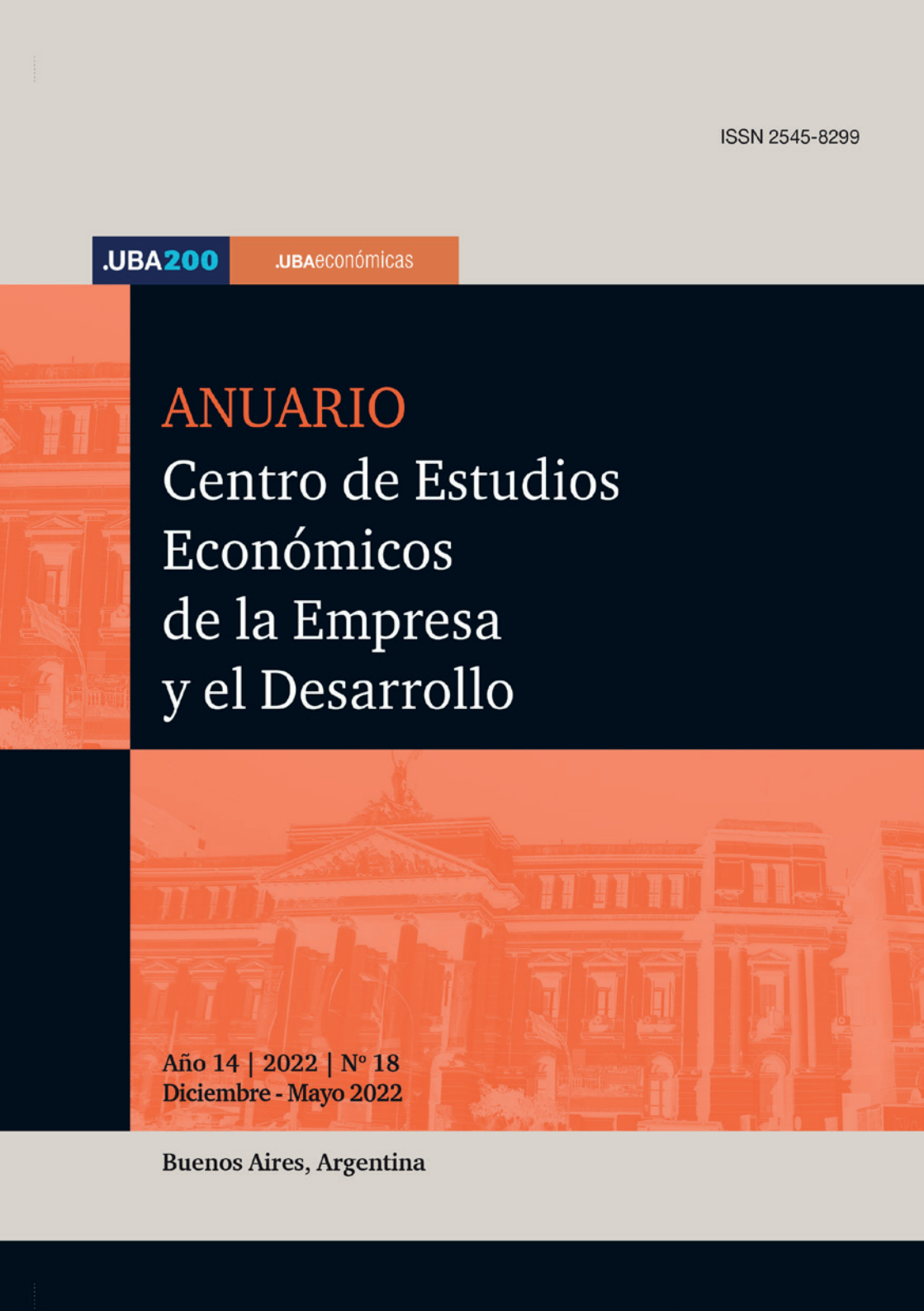


ISSN 2545-8299

.UBA200

.UBAeconómicas



ANUARIO

Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo

Año 14 | 2022 | N° 18
Diciembre - Mayo 2022

Buenos Aires, Argentina

Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo
(CEEED)

ANUARIO

ISSN 2545-8299



N° 18
Diciembre-Mayo Año 14
2022

ANUARIO

Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo

Directora

Maria Inés Barbero. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina.

Subdirectora

Viviana Román. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina.

Comité Editorial

Hebe Mariel Dato. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Raúl García Heras.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Jorge Gilbert.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Juan Lucas Gómez.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Aníbal Pablo Jáuregui.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. | *Benedicto Flavio Ruffolo.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de

Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Ciclo Básico Común. Universidad de Buenos Aires, Argentina. | *Cintia Russo.* Universidad Nacional de Quilmes. Departamento de Economía y Administración. Argentina.

Consejo Asesor Externo

Araceli Almaraz. El Colegio de la Frontera Norte. Baja California, México. | *Mario Cerutti.* Universidad Autónoma de Nueva León, Monterrey-México. | *Carlos Dávila L. de Guevara.* Universidad de los Andes, Bogotá-Colombia. | *Paloma Fernández Pérez.* Universidad de Barcelona-España. | *Raúl Jacob.* Universidad de la República-Uruguay. | *Norma Lanciotti.* Universidad Nacional de Rosario-Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Manuel Llorca Jaña.* Universidad de Valparaíso, Valparaíso. Chile. | *Andrea Lluch.* Universidad Nacional de La Pampa-Argentina. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET), Argentina. | *Rory Miller.* Universidad de Liverpool-Inglaterra. | *Martín Monsalve Zanatti.* Universidad del Pacífico, Lima. Perú | *Nuria Puig Raposo.* Universidad Complutense de Madrid-España. | *Andrés Regalsky.* Universidad Nacional de Tres de Febrero-Argentina. | *Luiz Fernando Saraiva.* Universidade Federal Fluminense, Centro de Estudos Gerais. Niterói, Brasil. | *Javier Vidal Olivares.* Universidad de Alicante-España. | *Moisés Villamil Balestro.* Universidade de Brasília. Brasília, Brasil.

Secretario de Redacción. *Juan Lucas Gómez.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo / Instituto Interdisciplinario de Economía Política de Buenos Aires. Universidad de Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (UBA-CONICET), Argentina. **Asistente de Secretaría de Redacción.** *Edgardo Germán Domínguez.* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Buenos Aires, Argentina. **Asistentes Editoriales.** *Mariana Kunst.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía

Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. | *Tomás Chami Rouvroy.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. | *Hernando Arbelo.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. | *Mauro Nahuel Cuk.* Universidad de Buenos Aires. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) adscrito al Instituto Interdisciplinario de Economía Política (IIEP-BAIRES), Buenos Aires, Argentina. **Diseño de tapa.** *Gabriela Franca.*

Aclaración: Todas las opiniones vertidas son de exclusiva responsabilidad de los autores.

Anuario editado por el Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED), Facultad de Ciencias Económicas. Propietario: Universidad de Buenos Aires.

Córdoba 2122 - C.P. 1120 - CABA, 2° Piso.

TE: 5285-6826

Dirección electrónica: ceed@fce.uba.ar / ceed@econ.uba.ar

ISSN 2545-8299

Registro DNDA 03201596-APN-DNDA#MJ

.UBAeconómicas

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo
(CEEED)

ANUARIO

ISSN 2545-8299



N° 18

Diciembre-Mayo Año 14
2022

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-IIIEP

Agostina López, Emma Álvarez y Darío Machuca 223

Directrices para autores/as 229

Presentación

En esta decimoctava edición del *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* (CEEED) presentamos un dossier sobre “Nacionalismo, petróleo y Estado en América Latina”, editado por Claudio Castro y Milagros Rodríguez.

El número contiene artículos de Fernando Dachevsky sobre Argentina, de Giorgio Romano Shutte sobre Brasil, de Carlos Donoso Rojas sobre Chile y de Rita Giacalone sobre Venezuela, que tienen como tema en común, desde diversas perspectivas y en distintos períodos históricos, el nacionalismo petrolero latinoamericano. Todos ellos contribuyen no solo al conocimiento de los casos nacionales que analizan sino también a la reflexión, a partir de la historia comparada, sobre temas de más largo alcance, como el rol del Estado en la economía, el papel de las empresas públicas, o el proceso de industrialización en América Latina.

La organización del número es el resultado de un esfuerzo colectivo llevado a cabo por el equipo editorial, por los editores del volumen y por los evaluadores externos, a quienes brindamos nuestro agradecimiento. La valiosa colaboración de estos últimos ha contribuido también a enriquecer las perspectivas de los autores y a estimular los intercambios y debates.

Equipo Editorial

*Anuario Centro de Estudios Económicos
de la Empresa y el Desarrollo.*

Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo

Dossier

**Nacionalismo, petróleo y Estado en América
Latina**

Coordinado por Claudio Castro y Milagros Rodríguez

Introducción

Nacionalismo, petróleo y Estado en América Latina

Claudio Castro¹
Milagros Rodríguez²

El CEEED nos ha dado la oportunidad, y el privilegio, de poder coordinar su Anuario para el presente año bajo la modalidad de Dossier. El tema elegido ha sido el de las empresas petroleras estatales latinoamericanas, verdaderas quintaesencias del nacionalismo económico de la región. Se presentan aquí cuatro estudios históricos referentes a las compañías nacionales de hidrocarburos de Argentina (YPF), Brasil (PETROBRAS), Chile (ENAP) y Venezuela (PDVSA).

Dos cuestiones justifican nuestra elección. En primer lugar, el papel destacado que estas empresas han tenido a lo largo del siglo XX en los esfuerzos por conducir a las economías latinoamericanas a un grado superior de autonomía y desarrollo económico. En estas latitudes, la industrialización fue orientada e inducida por el Estado -proceso más o menos verificable luego de la década de 1920, pero bien asentado luego de la segunda posguerra-, y es en este sentido que el rol de las compañías petroleras fue clave, tanto para gestionar un recurso estratégico como para inducir eslabonamientos industriales hacia atrás y fomentar la innovación tecnológica. Así lo evidencian la argentina YPF, donde los dos principales grupos industriales de la historia nacional, SIAM y Techint, han sido sus proveedores; como también el de la brasileña Petrobras, la cual estimuló la formación de un poderoso sector local de bienes de capital.

La segunda justificación del tópico elegido se relaciona con procesos históricos más recientes. En efecto, luego de la declinación de la euforia neoliberal de los años noventa, el nacionalismo económico

¹ Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo.

ORCID: 0000-0001-5260-2300

claucarcastro@gmail.com

² (CONICET/Inst. Ravignani)

ORCID: 0000-0001-8879-5298

mirodriguez@filo.uba.ar

reverdeció en el siglo XXI de la mano de un renovado auge de los precios de las materias primas (coyunturas que siempre son tentadoras para que los gobiernos se apropien de recursos) y de la llegada al poder de gobiernos de centroizquierda de corte populista. En algunos casos, dichas compañías petroleras se transformaron en el eje de las políticas económicas y sociales y/o fueron transformadas en el símbolo de la recuperación de una soberanía nacional presuntamente perdida. Así, al igual que las míticas estrellas de rock del pasado, se podría decir: ¡Nacionalismo económico *not dead!*

Si bien el auge del nacionalismo petrolero puede ubicarse luego de la Segunda Guerra Mundial, sus orígenes suelen rastrearse al período de entreguerras dado que, sin lugar a duda, emanaron del nacionalismo político y cultural de aquellos años. Una vez terminado el largo y fatigoso proceso de construcción del Estado, en las postrimerías de la Gran Guerra, surgió una nueva obsesión de alcance regional: conformar a la nación y su respectiva identidad. Se apuntaba, por ejemplo, a encontrar la esencia de la peruanidad, argentinidad o colombianidad. A ello debía agregarse el golpe de los shocks externos, como la Gran Depresión y los conflictos mundiales, que desnudaban las limitaciones del crecimiento hacia afuera y la vulnerabilidad económica nacional. No es casual justamente que la argentina YPF, la primera de las experiencias de explotación petrolera por parte de una compañía estatal, surgiera en 1922 bajo la iniciativa del presidente radical Hipólito Yrigoyen. Su origen se explica tanto por factores objetivos, como la vulnerabilidad energética del país durante la Primera Guerra Mundial; como ideológicos: auto percibirse como la encarnación misma del alma y la soberanía nacional por parte del partido oficial, lo explican.

Ahora bien, históricamente, el concepto de nacionalismo petrolero constituyó una construcción semántica capaz de englobar multiplicidad de sentidos, que pueden variar según la perspectiva regional, los objetivos políticos de los actores que lo apropian y, también, las transformaciones operadas en el contexto local e internacional. Los cuatro trabajos que siguen aportan claves para repensar esos matices. En primera instancia, el trabajo de Fernando Dachevsky explora las particularidades del nacionalismo petrolero en argentina en torno a tres problemas: la delimitación de la tierra, la valoración de las reservas y la apropiación de la renta. Trascendiendo el debate respecto de la dicotomía empresa pública-capitales privados, el autor ahonda en las contradicciones entre la propiedad de la tierra y del capital. En este sentido, señala que YPF debió lidiar primero

contra la fragmentación de la tierra petrolera, desplazando a los capitales privados que hasta entonces habían acaparado las áreas descubiertas por el Estado, y en un segundo tiempo debió resolver el problema de los montos de regalía en favor de los gobiernos provinciales. Finalmente, el conflicto con el capital extranjero comenzó en una tercera etapa, ubicada en la década de 1950, que se circunscribió a la cuestión territorial y dejó por fuera las actividades de refinación.

El trabajo de Giorgio Romano Schutte aborda la creación y funcionamiento de PETROBRAS a través de un estudio de largo plazo que concluye en los años recientes. En dicha interpretación, el autor coloca especial énfasis en las tres corrientes de pensamiento que se articularon en torno al debate sobre el carácter público o privado de la compañía: el pensamiento nacional-desarrollista, el desarrollismo del sector privado y el liberalismo. En este sentido, el caso brasileiro es particular en dos sentidos. En primer lugar, porque dicho debate se inició aun cuando no existían certezas respecto de la riqueza petrolera del territorio, dado que el grueso de los yacimientos se descubrió en la década de 1960. En segunda instancia, dado que dichos depósitos se encontraban en el mar, la explotación petrolera requirió del desarrollo de tecnología endógena en un contexto en que no existían en el resto del mundo demasiadas innovaciones aplicables a la explotación *off shore*. Así, las grandes inversiones realizadas por el Estado entre 1960 y 1970 se tradujeron en un verdadero salto productivo basado en la filosofía del “aprender haciendo”.

El devenir de YPF y PETROBRAS en la segunda mitad de la década de 1970 fue a contramano de la tendencia general de la industria petrolera. A raíz crisis de 1973, el aumento del precio del barril se tradujo en el fortalecimiento del nacionalismo petrolero de los grandes países productores. Sin embargo, tanto en Argentina como en Brasil, fue en ese entonces que, por otras circunstancias, las expresiones del nacionalismo petrolero perdieron vitalidad y el argumento de la privatización como sinónimo de eficiencia volvió a cobrar relevancia en el debate público. Mientras que en la Argentina dicho proceso se concretó en la década de 1990, Brasil emprendió un camino de privatización periférica en la cual el Estado fue perdiendo gradualmente el control económico y político de la empresa.

Pero la historia no se detiene allí. Tal y como señala Romano Shutte, el agotamiento del modelo neoliberal a fines del siglo XXI habilitó un verdadero *revival* del nacionalismo petrolero. Mientras que en

Argentina se procedía a re-estatizar YPF, en el caso de Brasil, el gobierno de Lula Da Silva volvió a poner el foco en PETROBRAS como un instrumento de la política industrial-tecnológica que debía trascender las consideraciones netamente empresariales. Sin embargo, se trató de una tendencia imposible de sostener en el tiempo: durante los gobiernos de Temer y Bolsonaro, el proyecto de privatización parcial volvió a cobrar forma, dejando un interrogante abierto sobre la viabilidad de relanzar el proyecto desarrollista en el futuro.

El proceso de formación de la industria petrolífera en Chile y los esfuerzos por reservar la propiedad estatal del recurso es indagado por Carlos Donoso a través de la empresa ENAP. En este caso, la crisis de 1930 y la Segunda Guerra Mundial dejaron en evidencia la absoluta dependencia del país frente a las importaciones de petróleo distribuidas por el duopolio Shell-Mex Chile y West India Oil Company. A raíz de los perjuicios causados por el racionamiento de combustibles, la discusión relativa a asegurar la explotación de los yacimientos en territorio nacional cobró un papel destacado en el plano político, aunque, tal y como señala el autor, ello no implicó una crítica sobre la estructura económica capitalista ni se sostuvo en resistencia al imperialismo. Sin embargo, al igual que sucedía en Brasil, dicho debate se articuló entre 1930 y 1940 sobre un “recurso supuesto”, dado que el yacimiento Springhill de Magallanes fue descubierto recién a fines de 1945. Cinco años después nació ENAP, atribuyéndose las tareas de exploración, explotación, refinación y comercialización.

Sin embargo, desde el comienzo resultó que las inversiones en infraestructura realizadas por la empresa estatal eran insuficientes para abastecer al mercado nacional. Se trata de un dilema que no es específico del caso chileno, pero que plantea un problema central sobre el financiamiento de la tecnología necesaria. Es por este motivo que, al igual que sucedía en la Argentina, en la década de 1950 comenzó a debatirse la posibilidad de incorporar capitales privados. No obstante, en el caso chileno los partidarios de la explotación y monopolio estatal lograron resistir desde el poder legislativo las presiones por el ingreso a la actividad de las grandes multinacionales de hidrocarburos. En 1962, ENAP por sí sola logró abastecer la totalidad del mercado doméstico y vehicular y dos tercios de la demanda energética de la minería.

En cuarto lugar, el trabajo de Rita Giacalone analiza la trayectoria de PDVSA a partir de una perspectiva institucionalista de largo plazo. Venezuela es, sin lugar a duda, un caso especial dentro de este Dossier,

porque se trata del único Estado en que la riqueza petrolífera fue tempranamente explotada a través de empresas multinacionales británicas y estadounidenses. De hecho, luego de 1920, el país se transformó en el segundo exportador de petróleo en el mundo. Es por este motivo que la producción de “oro negro” cobró otro significado, ya no como bien importado que debía sustituirse para reducir la dependencia, sino como divisa para financiar al Estado y al proyecto de industrialización. Según la autora, fue justamente ese factor el que complejizó la historia de PDVSA al otorgarle un doble rol como procesadora de petróleo en el mercado nacional e internacional y como empresa responsable de generar recursos para el Estado.

Siguiendo el ejemplo de otros *petroestados*, PDVSA nació más tardíamente a raíz de las nacionalizaciones que siguieron a la crisis de 1973. Aunque la empresa se constituyó como pública de derecho privado, durante aquellos años orientó sus objetivos a la eficiencia económica, la democratización y la internacionalización, metas que implicaron una estrecha colaboración con empresas transnacionales. Sin embargo, luego de la instauración del gobierno de Chavez en 1998 y la reactivación del nacionalismo económico, la empresa comenzó a actuar más como una herramienta de financiamiento fiscal, relegando en un segundo plazo los objetivos de eficiencia y democratización. Tal y como sostiene la autora, el surgimiento de la “nueva PDVSA” se tradujo en la disminución de la producción y la descapitalización.

A partir de los casos reseñados, podemos esbozar algunas conclusiones. En primera instancia, el ejemplo temprano de YPF sirvió como orientación y modelo a otras iniciativas similares en la región. No obstante, quizás el caso de mayor impacto, también de la mano del nacionalismo político, fue el de la nacionalización de la industria petrolera por parte del líder populista mexicano Lázaro Cárdenas en 1938. De allí surgió Pemex, la empresa nacional mexicana de petróleo. A diferencia de otros casos nacionales, poner la actividad petrolera bajo jurisdicción del estado significó el desafío de expropiar a poderosas firmas norteamericanas que lideraban el mercado mundial de petróleo. La coyuntura de la Segunda Guerra Mundial y la cooperación del gobierno mexicano con el esfuerzo de guerra estadounidense posibilitaron a Cárdenas salir airoso de la situación.

Situaciones menos comprometidas fueron las de las empresas nacionales argentina, brasileña y chilena. En la primera, el estado nacional era de antemano el propietario de los territorios donde se descubrieron los

principales yacimientos. Por lo tanto, el Estado se convertía en propietario y agente productor de la mano de su compañía pública nacional. En los otros dos casos, el nacionalismo petrolero fue previo a la comprobación de la existencia de reservas de hidrocarburos y fue el esfuerzo estatal en exploración que permitió descubrirlos. Asimismo, es importante destacar que los tres países, en función del carácter moderado o escaso de sus reservas, apuntaron a conformar empresas capaces de satisfacer al mercado interno y resolver así el dilema de la dependencia frente a las importaciones de combustible.

La empresa estatal venezolana, en cambio, fue la de creación más tardía. En la década previa, mediante su ingreso a la OPEP, el país sudamericano había adquirido el estatus de *petroestado* y gran parte del sector se encontraba en manos de empresas transnacionales de capital extranjero orientadas a la exportación. El proceso de nacionalizaciones que culminó en 1976 se apropió de esa identidad y promovió un nuevo equilibrio institucional, en el cual la renta petrolera se avocó a fomentar el desarrollo, consolidar la democracia y mantener en el poder a los partidos políticos que integraban el nuevo régimen político.

En segunda instancia, como sostiene Giacalone, el nacionalismo económico operado a través de sus empresas estatales de hidrocarburos estuvo lejos de ser constituir un fenómeno ideológicamente homogéneo. Los hubo más extremos y moderados, pero también podían diferir en sus objetivos. La propia PDVSA es un ejemplo. El nacionalismo moderado de la etapa inicial de la firma, con sus pretensiones de autonomía de la esfera política y de consolidación democrática, fue muy distinto del materializado en la etapa chavista, donde la empresa estaba sometida al control pleno del gobierno y a cumplir los objetivos de su política social. Por otro lado, el nacionalismo en alguna de sus versiones podía aceptar también la participación parcial del capital privado nacional o extranjero, sea en la exploración, explotación y comercialización de los hidrocarburos, como sucedió con el nacionalismo desarrollista del presidente Arturo Frondizi en Argentina o el sugerido en los años cincuenta y sesenta por la CEPAL.

También no debería dejar de subrayarse en haber constituido en ocasiones un instrumento de política industrial y de transferencia de conocimientos y formación técnica. La *expertise* lograda por los ingenieros venezolanos, por ejemplo, fue solicitada en no pocas empresas petroleras extranjeras, una vez que la crisis de PDVSA durante el régimen chavista provocó la migración de su personal más calificado. En la misma

dirección debería destacarse el desarrollo tecnológico endógeno logrado por PETROBRAS, posicionada en la frontera tecnológica en cuanto a exploración y explotación de yacimientos marinos. Sus encadenamientos industriales hacia atrás y hacia adelante resultaron también un fuerte impulso a la industria brasileña. En el caso de la argentina YPF, concedió una plataforma de despegue para algunas empresas locales, tanto siderúrgicas como de ingeniería, que posteriormente tuvieron una interesante proyección internacional.

¿Cuáles fueron los pasivos de esta experiencia estatal de nacionalismo económico? Un problema congénito parece haber sido la contradicción entre las presiones que tenía la empresa proveniente del mercado, tanto nacional como internacional; y las ejercidas por el poder político, siempre deseoso de captar por vía fiscal sus recursos y de imponer objetivos no económicos, como precios por fuera de la lógica del mercado que terminan descapitalizando a la empresa y endeudándola. La consecuencia a menudo era la necesidad de acudir a las empresas extranjeras para poder continuar los procesos de exploración y expansión productiva. En el mismo sentido, no estuvieron ausentes los casos de corrupción y prebendas y una política de personal que no siempre se medía por criterios de mérito y profesionalización. El resultado terminaba siempre en una erosión significativa de la eficiencia en el plano de la gestión.

Para concluir, una serie de interrogantes se abren para el escenario futuro de las compañías estatales de hidrocarburos. ¿Pueden seguir teniendo el mismo rol que en el pasado? ¿Es posible y legítimo que además de ser el operador productivo del estado en materia energética diseñen también la política del sector? ¿Podrán mantener su autonomía de las presiones y objetivos provenientes del cortoplacismo de la política y gestionarse por una gerencia profesional y meritocrática? ¿Merecen todavía los hidrocarburos el estatus de recurso estratégico en el momento en que el mundo se encamina sin retorno hacia una transición energética? En conjunto, los trabajos aquí reunidos ofrecen algunas claves para repensar los vínculos entre Estado, empresas e industrialización y contribuyen a una mejor comprensión de la historia del sector petrolero en América Latina.

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 explotar ⁶.

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 totalmente 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 indisociables 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 suponía. 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 (Duahld 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 Perón 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 periodo 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 descriptas 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. Mientras el precio del barril fuera bajo,

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

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.

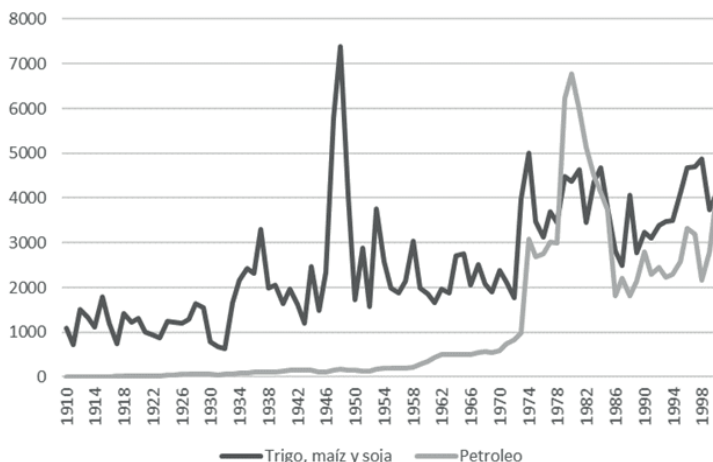
Las innovaciones regulatorias introducidas por la última dictadura militar no alteraron significativamente las formas de acceso del capital petrolero privado a la tierra. Es decir, se mantuvo la dinámica de contratos de explotación sobre reservas ya comprobadas y desarrolladas por YPF²⁰.

²⁰ Entre 1976 y 1982 se firmaron 24 contratos sobre áreas previamente comprobadas por

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.

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.

Ferreres, 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 1995: 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.

Fronidzi, 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.

Fronidzi, 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.

A Petrobras e o nacionalismo econômico no Brasil

Giorgio Romano Schutte¹

Resumo

O presente artigo pretende analisar a evolução histórica do debate e das políticas implementadas para a exploração do óleo no Brasil desde sua origem com ênfase na constituição e a trajetória da Petrobras.

São apresentados as visões e argumentos nos diversos períodos a respeito do papel do governo, da estatal, das multinacionais e das empresas privadas nacionais no setor de petróleo. Esse reflete as várias concepções de desenvolvimento que disputaram a hegemonia ao longo do período em análise. São identificadas três abordagens presentes a partir de Bielschowsky (2011): o pensamento nacionalista-estatista, o nacionalista-privatista e o liberal. As políticas implementadas refletem a força política das articulações em torno dessas abordagens. O artigo aborda dessa forma o surgimento e a consolidação do nacional-desenvolvimentismo entre a década de 1950 e 1980, seguida de um período (neo) liberal até a presidência do Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010) que coincidiu com a descoberta de grandes reservas no alto-mar (pré-sal) e que origem a uma volta a uma abordagem desenvolvimentista.

Palavras-chave:

Nacionalismo do petróleo; Brasil; Petrobras; Pre-Sal; liberalismo econômico

¹ (UFABC)

<https://orcid.org/0000-0002-5225-469X>

giorgio.romano@ufabc.edu.br

Petrobras and economic nationalism in Brasil

Abstract

The article analyses the historical evolution of the debate and the policies implemented for the oil exploitation in Brazil since its origins with emphasis on the constitution and trajectory of Petrobras. Different visions and arguments during the period will be presented around the main topics: the role of the government, the state company, the multinationals, and the private national oil companies. This reflects the various development concepts that disputed political hegemony during the period analysed. Basically, the article structures the debate around Bielschowsky's (2011) classification: state-nationalism, private-nationalism and liberalism. The policies that were implemented reflected the political force to articulate concrete interests around these approaches. In this way the article presents the surge and consolidation of national-developmentalism during the 1950tees till the 1980tees, followed by a (neo)liberal period until the elections of Luiz Inacio Lula da Silva (2003-2010) which coincided with the discovery of expressive deep sea oil reserve (pre-salt). In this period there was a swing back to a developmentalist approach.

Keywords:

Petrol nationalism; Brazil, Petrobras; Pre-Salt; economic liberalism

Introducción

A Petrobras é, junto com o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), o maior legado do segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Fruto de anos de mobilizações e discussões, ela saiu do papel em 3 de outubro de 1953. Menos de um ano depois, as pressões e instabilidade política levaram o presidente a cometer suicídio. Em sua carta-testamento ele explicita: “Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás, mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma.” (Vargas, 1954). Desde

então, o papel e a própria razão de ser continuaram a ter um papel central no debate sobre os rumos da política econômica.

Marcos regulatórios para a exploração e a produção de petróleo raramente são fruto de considerações puramente técnicas, mas costumam ser objeto de debates que mobilizam visões e paixões políticas por trás das quais se articula a disputa pela renda petrolífera. Neste cenário, a presença de interesses internacionais é particularmente sentida em países em desenvolvimento. O Brasil não é exceção, mas tem algumas características que tornam sua experiência *sui generis*. O país demorou décadas para encontrar petróleo e mais outras, depois, até ter uma produção relevante, na década de 1980. Os esforços visavam a conquista de certa autossuficiência, sem jamais cogitar vir a ser um grande exportador. Foi justamente essa possibilidade que se abriu com as grandes descobertas em alto mar, a cerca de 200 km da costa e a 7 mil metros de profundidade, na região que se tornaria conhecida como província petrolífera do pré-sal². Esta nova realidade reacendeu o debate sobre o marco regulatório. O presente artigo pretende analisar a trajetória do debate e das políticas implementadas para a exploração do óleo na região, desde sua origem até a derrubada do governo Dilma Rousseff, em 2016, e o governo Michel Temer (2016-2018).

São identificadas três abordagens presentes a partir de Bielschowsky (1996): o pensamento nacional-desenvolvimentista, o desenvolvimentismo do setor privado e o liberal. Na primeira seção serão apresentados os conceitos básicos relacionados a cada uma.

As seções seguintes do artigo seguem a trajetória histórica. Na segunda seção, a fase a pré-história da empresa até sua constituição como empresa mista controlada pelo Estado. Na terceira, o período do monopólio estatal até a abertura, na década de 1990. Na quarta, o período da gestão liberal, de 1990 até as eleições de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2002. Na quinta, o período dos governos de centro-esquerda, até a derrubada da presidenta Dilma Rousseff, em 2016. E, na sexta, a volta do liberalismo no governo Michel Temer, seguido das considerações finais.

² O termo pré-sal vem da geologia e se refere ao fato de que as novas reservas se encontram abaixo de uma camada de sal que precisa ser perfurada para a extração do óleo. A partir de então, as áreas acima dessa camada se tornaram conhecidas como pós-sal.

O pensamento econômico e o petróleo

Bielschowsky (1996), ao analisar o pensamento econômico no período 1930-1964, identificou cinco vertentes que caracterizou como “setores”, das quais três variantes do desenvolvimentismo: o privado, o público não nacionalista e o público nacionalista. Os outros dois são o neoliberal e o socialista. Embora o escopo temporal desse artigo seja mais amplo, abrangendo os primórdios das discussões do final do século 19 até o governo de Michel Temer (2016-2018), essa classificação pode ajudar a identificar as referências ideológicas usadas ao longo do tempo para justificar as políticas ou as orientações do debate em torno do papel da Petrobras para o desenvolvimento brasileiro.

Para o objetivo desse artigo, reagrupamos os cinco em três: pensamento nacional-desenvolvimentista, o desenvolvimentismo do setor privado e o liberal, sendo que a crítica socialista confundiu-se com uma versão radical do nacionalismo-estatal. As duas questões-chaves para analisar o pensamento sobre a exploração de petróleo e o papel da Petrobras dizem respeito ao grau de presença da estatal e à abertura para o capital externo.

Para o *setor público nacionalista* não havia dúvida a respeito do caráter estratégico do petróleo, o que justificava o deslocamento do capital estrangeiro ou o impedimento da sua entrada. Bielschowsky (1996, 103) identificou uma desconfiança em relação à possibilidade de contribuição positiva do capital estrangeiro ao projeto de desenvolvimento do Brasil, por haver interesses antagônicos. A Petrobras aparece, portanto, como parte essencial da soberania nacional e da tentativa de superar a condição periférica e de submissão do país. Foi nesses termos que Horta Barbosa defendia, já na década de 1930 e durante os debates na década de 1950, que o petróleo é uma riqueza que se confunde com a soberania nacional, a ser abordada na segunda seção. A referência central é Celso Furtado. Furtado nunca se opôs à presença do capital estrangeiro em setores não estratégicos, mas estava preocupado com a internalização dos centros de decisões estratégicos (Schutte e Furno, 2018). Foi essa visão que inspirou a campanha conhecida como “*O Petróleo é Nosso*”, a qual resultou na criação da Petrobras e se manteve presente ao longo da história da empresa e também orientou, embora de forma mais moderada, a política dos governos do PT no período 2003-2016, conforme será discutido na quinta seção. O que mudou é que, com exceção de setores mais radicais, não há

mais uma defesa do monopólio estatal e do impedimento do capital externo no setor de petróleo. Mas este continua sendo visto como estratégico, inclusive objetivando um processo de transformação da Petrobras em uma empresa de energia com papel importante na transição energética. Outro elemento que voltou intensamente nos governos Lula e Dilma foi a noção daquilo que era conhecido como “pontos de germinação” no debate da década de 1950, ou seja, investimentos com capacidade de estimular outros colaterais pelos efeitos de encadeamento para a frente e para atrás. Ao não controlar esse processo por meio de políticas de conteúdo local e da cadeia por parte da Petrobras, haveria um risco de vazamento, provocando um desenvolvimento desequilibrado da exploração de petróleo, com a importação dos equipamentos e serviços. Na quinta seção será apresentado de que forma a descoberta do Pré-sal fez essa questão ganhar muito peso, inclusive no que diz respeito ao refino, para evitar uma situação de se tornar exportador de petróleo cru e importador de derivados. Algo que acabou se confirmando depois de 2016, com as interrupções da política estatal de expansão do refino como será evidenciado na sexta seção.

No caso do *setor nacional-desenvolvimentista privado*, havia um entendimento favorável ao apoio estatal, com posições variadas sobre o grau dessa participação e também do capital externo. Uma referência central na década de 1930 até sua morte em 1948, foi Roberto Simonsen. Em 1946, criou o Departamento Econômico na Confederação Nacional da Indústria (CNI), que se tornou um dos fóruns de discussão e difusão de ideias econômicas, com Rômulo Almeida na coordenação. Rômulo se tornou, em 1951, chefe da Assessoria Econômica do presidente Getúlio Vargas. Como veremos, coube a essa Assessoria a elaboração de uma proposta para o setor de petróleo, que resultou na criação da Petrobras (segunda seção). O principal argumento para defender uma solução estatal foi a “insuficiência na iniciativa privada” (Bielschovsky 1996, 86). Para esse setor, a intervenção estatal era aceita quando necessária, caso contrário, deveria prevalecer a iniciativa privada. Nesse debate surge a diferenciação entre indústrias-chaves estratégicas e as demais. A ação estatal era justificada, no primeiro caso, e o petróleo nessa época era incontestavelmente identificado como um setor estratégico. Além da incapacidade privada, havia também o argumento de segurança nacional, o que impediria optar pela solução do capital externo (idem, 94). Como será explicado na quarta seção, um dos argumentos dos liberais na década de 1990 era justamente a alegação que o petróleo teria perdido seu caráter estratégico e, portanto,

se o monopólio estatal fora justificável no passado, esse argumento teria perdido sua validade. A partir da década de 1970, essa corrente *nacional-desenvolvimentista privado* perdeu terreno e começou a integrar-se cada vez mais com uma versão moderada do neoliberalismo. Pode-se identificar a sobrevivência desse setor em duas frentes. Primeiro, juntar-se à resistência vencedora contra a inclusão da Petrobras no processo de desestatização, projeto dos neoliberais mais radicais já na década de 1990. E, segundo, nos fornecedores nacionais que, diante da abertura do setor, articularam, no final da década de 1990, uma moderada política de conteúdo local. O vigor com o qual essa política foi turbinada nos governos de Lula e Dilma reforçou os fornecedores nacionais e, quando veio a política de desmonte, houve alguma resistência, sobretudo por parte do Sindicato da Indústria Naval (Sinaval) e da Associação Brasileira da Indústria de Máquinas e Equipamentos (Abimaq).

No caso do *setor público não nacionalista*, encontramos posições que vão se confundir com a liberal. O capital estrangeiro seria preferível ao estatal e havia de ter, portanto, uma política de atração e não de constrangimento aos investimentos externos. No caso da Petrobras, havia uma defesa do fim do monopólio e da associação com o capital estrangeiro em diferentes empreendimentos. Um argumento colateral era o da insuficiência da riqueza do mineral, outro que voltaria ao debate na década de 1990, mas sairia definitivamente de cena diante das descobertas do Pré-sal, conforme será visto na quita seção. Bielschowsky ainda menciona, como parte dos argumentos desse pensamento, a indevida politização, que tornaria as decisões de investimento estatal, por definição, ineficientes. Esse argumento continua muito presente e ganhou mais força com as descobertas dos esquemas de corrupção na Petrobras, em meados da década de 2010, para alimentar a campanha contra o marco regulatório para a exploração do Pré-sal implementado no final do segundo governo Lula.

Por fim, o *setor neoliberal*, para o qual a eficiência econômica somente é garantida pelo mercado. Bielschowsky (1996, 37) apresenta o neoliberalismo, em contraste com o liberalismo de antes da crise de 1929, como sendo um pensamento que reconhece a necessidade de alguma intervenção estatal diante das imperfeições do mercado, em particular nas economias subdesenvolvidas. Mas os pontos centrais são a defesa da redução da intervenção estatal e um posicionamento contrário a qualquer política industrial. A presença do Estado na economia deve ser limitada ao máximo para garantir a eficiência alocativa. E a atração de capital

externo é essencial para a formação de capital e melhoria da produtividade. Justamente a insuficiência de capital e tecnologia tornaria imprescindível que os países em desenvolvimento estimulassem e garantissem o investimento externo direto, ainda mais em setores que exigem grandes investimentos (Bielschowsky 1996, 293). Além do mais, a intervenção estatal sempre geraria uma intromissão indevida da política na administração das empresas, porque gera grandes desperdícios. O expoente principal dessa corrente foi Eugênio Gudín. Os desenvolvimentistas são acusados de um “nacionalismo xenófobo” ao defender restrições ou mesmo regulação ao capital externo. Talvez esse seja o setor que menos evoluiu no seu posicionamento. Ganhou força e aderência, em particular de setores que anteriormente se identificaram com o nacional-desenvolvimentismo do setor privado e do setor público não nacionalista. Ao argumentar que o petróleo não é mais estratégico, há uma abertura para reconhecer que não é preciso condenar as políticas do passado para defender uma ampla liberalização a partir da década de 1990. De outro lado, o argumento da insuficiência de capacidade tecnológica perdeu muito sua força diante da trajetória da Petrobras, que se tornou uma empresa líder na exploração de petróleo offshore, área na qual o petróleo brasileiro se concentra. Na linha de reconhecimento da existência de falhas de mercado, não há um ataque frontal à política de conteúdo local, mas este foi reduzido ao mínimo necessário, sob o argumento de incentivar o interesse do capital externo como será visto na sexta seção. Observa-se ainda que a resistência a privatização da Petrobras fez essa corrente optar, a partir da década de 1990, por um outro caminho: obrigar a empresa de operar como se fosse privada e ao mesmo tempo vender o máximo possível de suas subsidiárias e ações. Essa política foi radicalizada a partir de 2016. Um argumento novo que entrou no debate, já no final da década de 2000, para desqualificar as propostas para o novo marco regulatório do pré-sal do governo Lula, e depois para justificar seu desmonte a partir de 2016, foi que o mundo estaria rapidamente saindo do petróleo. Era necessário, portanto, acelerar a exploração, e, para isso seria preciso incentivar ao máximo a participação do capital externo. Curiosamente, no mesmo período em que começou a exploração do pré-sal, os EUA passaram por uma “revolução energética”, que nada mais era do que enormes investimentos em petróleo e gás não convencional no contexto de uma política de independência energética. E o uso de petróleo e gás como armas pelo governo russo, em 2022, também demonstrou o caráter ideológico dessa afirmação.

Nas seguintes seções serão apresentados os debates e políticas implementadas, seguindo uma ordem cronológica, divididas, a partir da terceira seção, por períodos conforme a prevalência de um setor ou outro. Fica evidenciado que o pensamento econômico, ou ideologia, foi um fator predominante que orientou as políticas nas diferentes fases. Em outras palavras: a história da Petrobras tem mais a ver com embates ideológicos do que com fatores objetivos.

Habemus ou não habemus petróleo?

O primeiro pedido para pesquisa de petróleo no Brasil foi registrado em 1865, somente seis anos após a primeira descoberta nos EUA. Quatro anos depois, decretou-se norma concedendo permissão ao inglês Eduardo Pellew Wilson para explorar petróleo em Maraú, na Bahia (Vaitsman 2001, 36). Na década de 1920, ainda sem que se tivesse encontrado uma gota de petróleo em solo brasileiro, surgiu um debate sobre a oportunidade de introduzir o princípio da socialização dessas riquezas. Em 1927, na reforma constitucional, foi apresentado, pela primeira vez, um projeto de lei específico em defesa da nacionalização de eventuais jazidas petrolíferas, com pouco efeito prático (Bercovici 2011, 88/89). Ao final acrescentou-se ao artigo citado que *“As minas e jazidas minerais necessárias à segurança e defesa nacionais e as terras onde existirem não podem ser transferidas a estrangeiros”*. Vaitsman (2001, p. 47) alega que esta norma foi *“ruidosamente desrespeitada em vários Estados”*.

A Revolução de 1930, sob liderança de Getúlio Vargas, mudou o contexto político e transformou profundamente o modelo econômico brasileiro e a organização do Estado nacional. Embora, como afirma Corsi (2000), não houvesse clareza sobre os rumos a tomar, existia um forte sentimento nacionalista. Parte desse novo élan vinha do inconformismo com a crença, então generalizada, de que não haveria petróleo no subsolo pátrio. Ainda mais diante do fato de que muitos dos vizinhos sul-americanos já tinham reservas comprovadas sob seus domínios: por que só o Brasil não teria?

Este era o quadro quando a Constituição de 1934 introduziu, por meio de seu Artigo 118, o princípio da propriedade coletiva das riquezas no subsolo, vigente até hoje no Brasil. Na ausência de reservas de carvão em grande escala no país e em busca de um projeto nacional independente, o governo, sobretudo a ala militar, dedicou grande interesse

à questão do petróleo. O discurso nacionalista pressupõe que o Brasil teria grandes reservas exploráveis, o que era ainda uma hipótese. Já a imprensa divulgava numerosas teses afirmando não haver petróleo no Brasil (Vaitsman 2001, 169/170).

Havia, portanto, um conflito curioso entre, de um lado, uma convicção pouco fundamentada e, de outro, um ceticismo dos liberais que parecia alimentar interesses outros que os do país. O que deveria ser uma avaliação técnica a respeito das probabilidades geológicas de se encontrar petróleo em abundância e em condições comerciais se tornou um embate ideológico.

Ainda na década de 1930, Monteiro Lobato radicalizou e popularizou a disputa (Lobato, 1972). Jornalista, romancista e escritor talentoso de contos infantis, encampou a tese da existência das jazidas. O argumento dele, que ganhou força entre os nacionalistas, era o de que as empresas internacionais não teriam interesse de fato em que o Brasil produzisse petróleo, pois enxergariam as supostas riquezas como reservas para o futuro. E, enquanto isso, manteriam o Brasil refém das importações³. Lobato se manifestou de forma polêmica desde a publicação de seu livro *“O escândalo do petróleo e ferro”*, em 1936, no qual relatou que a Standard Oil New Jersey estaria mapeando todas as áreas potencialmente petrolíferas do Brasil com a conivência dos órgãos oficiais do governo brasileiro, até as famosas cartas ao presidente da República e ao chefe do Estado-Maior do Exército afirmando a

displícência do sr. Presidente da República, em face da questão do petróleo no Brasil, permitindo que o Conselho Nacional do Petróleo retarde a criação da grande indústria petroleira em nosso país, para servir, única e exclusivamente, aos interesses do truste Standard-Royal Dutch⁴.

Observe-se que Lobato nunca defendeu o monopólio estatal na exploração do petróleo. Usando a tipificação de Bielschowsky, ele era um

³ O mercado brasileiro de combustíveis era abastecido pelas grandes companhias (com destaque para Standard Oil New Jersey, Shell e Texas Company) a partir das suas refinarias nos EUA e em Aruba.

⁴ Em seguida Lobato foi condenado a alguns meses na prisão por injúria ao presidente e desmoralização do Conselho Nacional de Petróleo. Ele faleceu em julho de 1948, no início da campanha pelo petróleo, e teve ainda a oportunidade de manifestar seu apoio.

exponente da corrente *desenvolvimentista do setor privado*⁵. Ele próprio montara, em 1931, a empresa Companhia Petróleos do Brasil, que nunca encontrou petróleo.

De outro lado, os liberais defendiam abertura para os oligopólios internacionais. O Brasil não teria a tecnologia nem os recursos financeiros necessários. As soluções nacionalistas estariam fadadas a desperdiçar dinheiro público, gerar oportunidades para corrupção e impedir o acesso ao petróleo. Se houvesse petróleo no Brasil, só os oligopólios teriam condições de encontrar e explorar, eventualmente em parceria com empresas nacionais.

Em 1937, Getúlio Vargas instaurou o *Estado Novo* centralizando o poder e aumentando seu caráter autoritário. Um dos objetivos era a industrialização da nação, o que aumentava a pressão por acesso a petróleo. Isso levou o governo de Getúlio a criar o Conselho Nacional de Petróleo (CNP) como parte de uma nova legislação específica para o setor, publicada simbolicamente em 1º de maio de 1938. O decreto-lei declarou de utilidade pública o abastecimento nacional de petróleo. O órgão, ligado diretamente à Presidência e com autonomia financeira, ganhou uma série de atribuições na elaboração e na execução da política exploratória.

Há de se lembrar a influência da experiência Argentina, onde, no governo de Hipólito Yrigoyen, se criou a estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), e a histórica nacionalização do petróleo pelo governo de Lázaro Cárdenas, em 18 de março de 1938, com a fundação da estatal Petróleos Mexicanos (Pemex). Bercovici (2011, 130) relata, ao mesmo tempo, as evidências de pressões constantes, nesse período, por parte do governo norte-americano sobre os governos latino-americanos para que não se nacionalizasse a exploração do petróleo em defesa da livre atuação das companhias multinacionais.

Foi somente em janeiro de 1939 que se encontrou finalmente petróleo. A ironia da história fez com que tenha sido em uma área do Recôncavo Baiano, cujo nome era, por coincidência, Lobato. O primeiro poço se demonstrou, porém, inviável para produção⁶.

⁵ O autor identificou ainda duas outras correntes: os desenvolvimentistas “não nacionalistas” e os “desenvolvimentistas nacionalistas”, ambos do setor público.

⁶ Logo em seguida, em agosto de 1941, em Candeias, também no Recôncavo Baiano, foi descoberta a primeira jazida com potencial comercial. Para avançar na exploração o CNP contratava empresas norte-americanas especializadas e enviava estudantes brasileiros para cursos de engenharia de petróleo nos EUA. A guerra dificultava, porém, a aquisição no exterior de equipamentos modernos e não se conseguiu avançar.

Entre 1940 e 1941 houve uma insistente tentativa da Standard Oil of New Jersey, em parceria com a Royal Dutch Shell, de criar a Standard Oil Company of Brazil, como uma companhia mista, constituída de capitais estrangeiros e nacionais, o que foi negado pelo governo a partir do parecer do general Horta Barbosa, ainda na chefia do CNP. Horta Barbosa defendeu uma posição nacionalista firme contra a pressão das referidas companhias, fazendo referência à “*uniformidade de orientação política do petróleo nos países da América do Sul*” e lembrando o fato de ser “*universalmente reconhecida a significação do petróleo para a economia e segurança da Nação*”. Assim, reafirma que:

A orientação que adotamos tende a concentrar no Conselho Nacional de Petróleo todas as atividades que se relacionam com os hidrocarburetos e a criar a indústria estatal de refinação, sob a forma de monopólio, assim como a intensificar metódica e continuamente os serviços geológicos e geofísicos, para determinação de novos horizontes petrolíferos (Brasil, 1956, p. 316)

Mas, ainda no governo Vargas, após a saída de Horta da presidência do CNP, volta a se fortalecer a ala liberal, que advogava a participação do capital estrangeiro em detrimento da atuação do Estado. No final do Estado Novo, o Coronel João Carlos Barreto, à frente do CNP, propôs uma revisão da política nacional de petróleo com o argumento de que o Brasil carecia de grandes capitais e mão de obra especializada, necessários para a exploração de petróleo (Bercovici 2011).

Com o fim da Segunda Guerra Mundial e subsequente final da ditadura varguista, o general Eurico Gaspar Dutra foi eleito presidente nas eleições de 1945. Ele viria a optar por uma guinada de rumo na política petrolífera para o país, privilegiando a abordagem liberal, em sintonia com os interesses estadunidenses (Marinho Jr 1989). Ainda na transição entre Vargas e Dutra, em outubro de 1945, foi regulamentada a autorização para a instalação de refinarias por grupos privados: Soares Sampaio (vinculado a Gulf) e o Grupo DaultErnany-Eliezer Magalhães (vinculado ao Standard Oil de California), que iriam se materializar respectivamente nas refinarias União (Capuava) e Manguinhos (Rio).

Em 1948, Dutra encaminhou um anteprojeto de Lei, a Mensagem 61, visando a um novo estatuto de petróleo, propondo a abertura

para o capital internacional. Em mensagem ao Congresso Nacional, o governo argumentou que “princípios exageradamente contrários ao capital estrangeiro têm sido o grande obstáculo a antepor-se ao desenvolvimento da indústria de refinados no Brasil”. Chama a atenção o fato de que o argumento é idêntico ao que passou a ser utilizado em 2016, então para justificar a venda de ativos da Petrobras ao capital estrangeiro.

Observe que o general Juarez Távora acabou defendendo essa mudança com justificativa de que a solução ideal (o monopólio do Estado) não teria condições objetivas para garantir a exploração petrolífera no ritmo que o Brasil precisava (Távora, 1955, p. 146). Essa era também a visão dos empresários reunidos na famosa *Conferência de Classes Produtoras*, em Teresópolis, em 1948, que manifestou a defesa de cooperação com o capital estrangeiro, e, portanto, em defesa da alteração da legislação. Contra o monopólio estatal, defenderam uma associação do capital nacional com as companhias internacionais (Morais 2013, 47).

De outro lado, o general Barbosa manteve sua posição com o argumento de que havia uma contraposição entre o interesse nacional e os interesses dos oligopólios internacionais. O monopólio nacional seria a alternativa ao monopólio internacional. Considerando o volume de capital e tecnologia necessária, o monopólio nacional seria nada mais que uma alternativa ao monopólio internacional (Bercovici 2011).

No Congresso, a proposta encontrou resistência e alternativas foram apresentadas. Mais importante ainda é que um conjunto de entidades da sociedade civil começou uma campanha conhecida como “*O Petróleo é Nosso*”, que entre 1948 e 1953 não só ajudou a enterrar a proposta de Dutra, mas influenciou decisivamente na tramitação da proposta de Vargas⁷, em seguida. O que a campanha pelo petróleo conseguiu identificar foi a questão do petróleo como estratégica para o desenvolvimento e uma afirmação da soberania econômica nacional.

A polarização não se dava mais em torno da dúvida sobre a existência de reservas petrolíferas, nem sobre a importância estratégica de o país possuir sua própria capacidade de refino para atender a demanda interna. O argumento para a defesa da abertura para o capital estrangeiro era, sobretudo, a ausência de capital e tecnologia, o atraso que isso provocaria e o alto risco dos investimentos estatais. Vaitsman (2001, 171) resumiu assim

⁷ Tiveram um papel central o Centro de Estudos e Defesa do Petróleo e da Economia Nacional (CEDPEN) e a União Nacional dos Estudantes (UNE).

o argumento principal contra o monopólio estatal: “*o capital estrangeiro seria a única solução para todos os problemas*”. Exatamente os argumentos depois utilizados para justificar a abertura e o fim do monopólio da Petrobras em 1996 e para defender uma maior abertura para o capital estrangeiro na exploração do pré-sal, a partir de 2015, como veremos a seguir. Bercovici (2011, 147) aponta outra semelhança importante:

A situação dos principais meios de comunicação na cobertura sobre a Campanha do Petróleo foi marcada pela hostilidade às teses do monopólio estatal, posição esta, aliás, recorrente na história da grande imprensa brasileira.

O tema esteve presente na campanha eleitoral de 1950, de onde sairia vencedor o próprio Getúlio Vargas, comprometido com uma solução nacionalista. À época, o consumo de petróleo tinha aumentado no Brasil de 49 mil barris por dia, em 1946, para 96.560 barris em 1950 (Cohn, 1968, p. 130), aumentando a pressão sobre a balança comercial.

Vargas eleito montou um governo para pacificar os ânimos e convidou Horácio Lafer, expoente da burguesia liberal paulistana, para ser ministro da Fazenda. Ao mesmo tempo montou uma Assessoria Econômica na Presidência, com pessoas fortemente identificadas com o pensamento nacional-desenvolvimentista, chefiada por Rômulo de Almeida (Fonseca, 2009). E foi para essa assessoria que Vargas pediu a elaboração de uma proposta para o setor de petróleo, que resultou no Projeto de Lei 1516, encaminhado ao Congresso em dezembro de 1951, propondo a criação de uma Sociedade por Ações do Petróleo Brasileiro, garantindo o controle acionário para o Estado.

Na mensagem presidencial consta a necessidade de integração da política de petróleo ao esforço de industrialização do país (Vargas, 1964), claramente alinhada com o nacional desenvolvimentismo⁸. Integração essa que só estaria garantida com o controle nacional sobre os recursos petrolíferos. Observe que esse argumento voltou a ser central na mudança do marco regulatório de 2010: o aumento do controle estatal, considerado essencial para garantir que a exploração e produção pudesse ter o máximo de encadeamento, para trás e para frente. A mensagem presidencial repete

⁸ Bielschowsky (1996, p. 7) definiu desenvolvimentismo como “*a ideologia de transformação da sociedade brasileira e de superação do subdesenvolvimento por meio da industrialização coordenada e planejada pelo Estado*”.

os argumentos do General Horta sobre a incompatibilidade de interesses nacionais e dos oligopólios internacionais:

É, fora de dúvida, como demonstra a experiência internacional, que, em matéria de petróleo, o controle nacional é imprescindível... O governo e o povo brasileiros desejam a cooperação da iniciativa estrangeira no desenvolvimento do País, mas preferem reservar à iniciativa nacional o campo do petróleo, sabido que a tendência monopolista internacional desta indústria é de molde a criar focos de atrito entre povos e entre governos...O real perigo a evitar seria o de que, através da participação do capital privado, agissem grupos monopolistas de fonte estrangeira ou mesmo nacional (Câmara dos Deputados, 2013).

Curiosamente, com uma ambivalência proposital típica da forma de governar de Getúlio, o PL não afirmava o monopólio e abria brechas à entrada do capital estrangeiro. Coube ao deputado Euzébio Rocha, eleito por São Paulo, pelo Partido Trabalhista (PTB), apresentar e negociar o substitutivo referendando o monopólio estatal⁹. Em mensagem ao povo brasileiro, o presidente Vargas destacou a importância da medida: *“Constituída com capital, técnica e trabalho exclusivamente brasileiros, a Petrobras (...) constitui novo marco da nossa independência econômica”* (Ribeiro, 2003). Em 1º de maio de 2009, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva, durante cerimônia alusiva à extração do primeiro barril de óleo na camada pré-sal do Campo de Tupi - Rio de Janeiro deu continuidade a este raciocínio e com referências a Tiradentes, Monteiro Lobato e Getúlio falou em *“segunda independência”*. (Silva 2009).

Bercovici (2011, 158) anota, a respeito da tramitação do projeto na Câmara dos Deputados, que, afinal, as discussões mais complexas *“...não envolveram posições ideológicas sobre o papel do Estado na economia, mas a repartição de recursos entre União, Estados e Municípios”*. Desse debate surgiu o sistema de royalties. E esta dinâmica iria se repetir na

⁹ A tramitação no Congresso foi bastante perturbada. As resistências ao monopólio estatal se concentravam no Senado, enquanto, na Câmara, o líder do partido de direita União Democrática Nacional (UDN), deputado Olavo Bilac Pinto, resolveu encampar a tese do monopólio estatal sob o argumento de que sociedades de economia mista confundiriam interesses públicos com privados (Bercovici, 2011, p. 158)

tramitação sobre o marco regulatório em 2010, quando a única medida que o governo Lula não conseguiu aprovar foi justamente a respeito da divisão dos royalties entre os entes federativos.

Em sua declaração de voto isolado contrário à proposta da Emenda Constitucional 6 de 1995, o deputado Almino Affonso (PSDB/SP) sintetizou o debate em torno da criação da Petrobras:

Estou convencido de que, não fora o amplo apoio popular que a cercou, ela jamais teria sido implantada e, menos ainda, consolidada. Contra a indústria nacional do petróleo sempre se levantaram ventos e marés. Primeiro era a descrença: por obra e graça de técnicos estrangeiros, incutiu-se em nosso povo a ideia de que não tínhamos petróleo. Como haveríamos de explorar o que não tínhamos? Mas, sobretudo, a resistência se dava através de duas teses, à primeira vista incontestáveis: não dispúnhamos de recursos financeiros para empreendimento de tão grande porte, nem dominávamos a tecnologia necessária (AFFONSO, 1995).

Como concessão à oposição liberal no Senado, o monopólio não iria ter consequências para as refinarias privadas existentes, embora estas não pudessem fazer investimentos para aumentar sua capacidade de refino. Outra concessão aos interesses das companhias internacionais foi deixar a distribuição fora do monopólio. Assim, por meio da Lei nº 2004 de 3 de outubro de 1953 a Petróleo Brasileiro (Petrobras) foi criada como Sociedade Anônima.

O reino da Petrobras

A Petrobras nasceu em um momento em que a produção de petróleo no país ainda era irrisória¹⁰. Não se tratou de uma nacionalização de instalações existentes de oligopólios internacionais, porque estes não existiam¹¹. Pelo contrário, herdou um patrimônio pouco significativo da

¹⁰ Moraes menciona a existência de 2662 b/d em produção, 16,8 milhões de reservas e a refinaria de Mataripe. (MORAIS, 2013, P. 50)

¹¹ Com exceção da distribuição que ficou nas mãos dos oligopólios internacionais. Só na década de 1960 a Petrobras iria montar uma subsidiária para concorrer nesse segmento, a BR Distribuidora.

CNP. Isso colocava um desafio ainda maior para a empresa. A justificativa da sua existência e do próprio monopólio era a provável presença de reservas expressivas a serem exploradas, mas ainda não comprovadas. Ou seja, a campanha *O Petróleo é Nosso* defendia o monopólio sobre um óleo imaginário, algo *sui generis* em comparação com outros movimentos nacionalistas em torno do recurso natural.

Assim, a pressão sobre a companhia foi enorme desde o início da sua operação, em um contexto de grande instabilidade política, compondo, inclusive, as circunstâncias que levariam ao suicídio de Getúlio Vargas, em 24 de agosto de 1954. Em sua carta-testamento, falou explicitamente da Petrobras: “Quis criar a liberdade nacional na potencialização das nossas riquezas através da Petrobrás. Mal começa esta a funcionar, a onda de agitação se avoluma”. Havia o sério risco de a empresa já ser abortada logo na largada, mas a mobilização espontânea de milhões de pessoas após o suicídio presidencial restou por ser contundente defesa de seu legado, no qual se destacava a Petrobras.

Contreras (1994) observa que a Petrobras nasceu com uma autonomia razoável e menciona os dispositivos legais que garantiam recursos financeiros para a execução (benefícios fiscais e tributação específica, em particular o Imposto Único sobre Combustíveis Líquidos)¹². Com isso pretendia-se não só viabilizar a empresa, mas protegê-la da instável correlação de forças políticas.

Ao contrário de outras petrolíferas nacionais, que começaram com a apropriação de jazidas descobertas pelas companhias internacionais, a Petrobras, desde o seu início teve de investir pesadamente e de forma contínua em prospecção e desenvolvimento tecnológico, até para justificar sua razão de ser. Paradoxalmente essa desvantagem iria se transformar ao longo das décadas seguintes em um triunfo. O primeiro passo importante foi a criação, em 1955, do Centro de Aperfeiçoamento e Pesquisa de Petróleo (Cenap) voltado para capacitação e apropriação das tecnologias desenvolvidas internacionalmente.

Até a década de 1960, duas pequenas bacias costeiras terrestres, a do Recôncavo Baiano e da Sergipe-Alagoas (a partir de 1963), foram

¹² Outro problema para a Petrobras foi a necessidade de obter divisas para importar equipamentos. A solução, também nesse caso, passou pela garantia de autonomia para a empresa, estabelecendo a destinação de 80% dos recursos em moeda estrangeira equivalentes à economia de divisas gerada pela atividade estatal.

responsáveis pela produção nacional, longe de atender a crescente demanda. A meta de tornar o Brasil autossuficiente em petróleo foi trocada por uma estratégia focada na autossuficiência em refino, substituindo, no mais curto espaço possível, a importação de derivados. Esse objetivo constava já no Plano de Metas (1956) do presidente Juscelino Kubitschek (JK), identificando Duque de Caixas como a área de expansão da capacidade de refino. Essa estratégia visava atenuar o problema no balanço de pagamento. Mas, mais do que isso, desde JK havia um entendimento claro sobre a contribuição para a industrialização da construção das refinarias, projetos gigantescos com potencial de mobilizar toda uma cadeia envolvendo a indústria de bens de capital. E ainda, para a Petrobras, detentora do quase monopólio no refino, era uma forma de fazer caixa com as vendas de derivados para poder arcar com os custos da procura por petróleo¹³. João Goulart, inclusive, iria estender o monopólio da Petrobras para as importações de petróleo e derivados. Estava em tramitação também uma proposta de expropriar de vez as refinarias privadas pré-existentes à Petrobras e a implementação do monopólio na distribuição (Bercovici 2011). Estas últimas propostas bateriam de frente com os interesses das companhias internacionais envolvidas, e o golpe de 1964 as enterrou. Enquanto se buscavam novas jazidas, pesquisas realizadas na segunda quinzena da década de 1950 sob coordenação de Walter Link, geólogo estadunidense contratado pela Petrobras, identificaram que não existiam grandes acumulações de petróleo no Brasil. Link publicou suas conclusões em 1960 e 1961, em cartas que ficaram conhecidas como “Relatório Link” (Morais 2013). A notícia reascendeu os ânimos.

O Brasil estava passando por uma conjuntura política conflitiva e essa afirmação categórica era considerada pelos nacionalistas uma afronta e prova da infiltração de interesses das companhias internacionais. Link foi acusado de estar a serviço de seu ex-patrão, a Standard Oil. (Vaitsman 2001; Bercovici 2011). No mínimo deveria ser considerada uma profecia maliciosa e mal-intencionada em apoio àqueles que continuavam fazendo oposição à existência da Petrobras dotada de monopólio na exploração, produção e refino. De fato o *Relatório Link* era música nos ouvidos de quem insistia de que a Petrobras fosse uma megalomania baseada na fantasia da existência de grandes reservas. O sonho da instalação

¹³ Lembrando que foi exatamente através da montagem e controle do refino que Rockefeller constituiu, na época, seu império Standard Oil Company (YERGIN, 2012).

de uma cadeia de petróleo seria nesse caso uma tarefa irreal para o Brasil. O pulo do gato estava, porém, em recomendação do relatório que passou despercebida na época: se é verdade que não há petróleo em terra, talvez exista no mar.

Independentemente da motivação do Link, a sua conclusão iria se demonstrar certa. Acontece que naquela época o Brasil não tinha tecnologia para fazer exploração offshore do petróleo e os baixos preços não justificariam um esforço como este. Portanto, parecia, aos olhos dos nacionalistas, uma recomendação que jogaria o Brasil de novo na dependência das companhias internacionais. Link renunciou a seu cargo na Petrobras e deixou o Brasil sob fortes críticas, mas, alguns anos depois, em 1967, a Petrobras iniciou a busca no offshore e encontrou petróleo no mar raso, a 80 metros, na área de Guaricema (Sergipe). A Plataforma P1 foi montada pela Companhia Comércio e Navegação no Estaleiro Mauá, em Niterói, com tecnologia norte-americana.

A partir daí, a empresa iniciou uma curva de aprendizagem e desenvolvimento de uma capacidade tecnológica endógena que levaria em seguida à descoberta de grandes reservatórios na Bacia de Campos (RJ) e, mais tarde, das mega-reservas na província do Pré-Sal.

De 1969 até 1974, o general Ernesto Geisel ocupou a presidência da companhia¹⁴. No seu discurso de posse colocou como meta transformá-la em uma grande empresa de porte internacional, capaz de interagir com os oligopólios internacionais (Contreras, 1994, p. 86). Ou seja, diferentemente das experiências argentina e chilena, a ditadura militar da época se aproximou da corrente nacional-desenvolvimentista.

Em um primeiro momento, Geisel reduziu o peso dos investimentos em exploração, considerando-os de alto risco e baixo retorno, e ampliou os investimentos em refino, abrindo o capítulo petroquímico, por meio de nova subsidiária, a Petroquisa, criada em 1967. Quando, em 1973, os preços de petróleo explodiram, o Brasil dependia de importações em 80% da sua demanda, o que gerou déficit expressivo imediato na balança comercial¹⁵.

¹⁴ Geisel tinha acompanhado o processo de montagem da Petrobras enquanto subchefe da Casa Militar em 1955. Em seguida, foi superintendente da Refinaria de Cubatão e representante do Ministério de Guerra no CNP.

¹⁵ Em 1974, o Brasil teve, pela primeira vez, desde o início da série histórica, 1889, um déficit expressivo na balança comercial, de US\$ 4,7 bi em dólares correntes, correspondendo a cerca de US\$ 24,5 bilhões em 2020. Fonte: ipeadata.gov.br (saldo balança comercial).

No ano seguinte, o governo Geisel optou pela estratégia chamada por Castro e Souza (1985) de “*Brasil em marcha forçada*”, com o II Plano Nacional de Desenvolvimento. Parte central dessa estratégia foi uma mobilização de esforços para diminuir a dependência energética, diversificando as fontes (aumento da hidroelétrica, entrada na nuclear, reativação do etanol) e investindo pesadamente na exploração de petróleo no mar.

Após disso, entre 1974 e 1983, foram perfurados 345 poços e descobertos 22 campos em águas rasas, garantindo inclusive uma produção, em 1985, superior à meta: 546.300 b/d (Moraes, 2013, p. 25). Com isso, os investimentos se redirecionaram claramente para a Exploração e Produção, que aumentou sua participação no total dos investimentos da empresa de 45%, no período 1975-1979, para 84%, na década de 1980¹⁶. Assim, houve uma diminuição expressiva da dependência de importação, como pode ser observado na tabela 1. Depois do sucesso exploratório nas águas rasas, houve a descoberta dos grandes campos em águas profundas, Albacora, em 1984, e Marlim, em 1985.

Com isso, a Petrobras atingiu a meta estabelecida de aumentar a produção nacional de petróleo de 160.800 b/d (1977) para mais de 500.000 b/d em 1985, com grandes descobertas na Bacia de Campos no Rio de Janeiro (Moraes, 2013, p. 25), diminuindo, mas não resolvendo, a dependência das importações (tabela 1).

Tabela 1 - Evolução da produção interna e consumo doméstico de petróleo no Brasil entre 1978 e 1986.

	1978	1986
Produção interna	166.00 b/d	591.000 b/d
Consumo	1.127.000 b/d	1.400.000 b/d
Produção interna/consumo	15%	42%

Fonte: BP Statistical Review of World Energy, 2021. Elaboração própria.

A explicação do sucesso da Petrobras era a curva de aprendizagem tecnológica endógena¹⁷. Em 1966, o Cenap tinha sido substituí-

¹⁶ Na verdade, com a entrega da refinaria Revap em São José dos Campos, fruto do II PND, os investimentos em refino ficariam paralisados por 35 anos.

¹⁷ Exatamente algo que não aconteceu nos setores de ponta das indústrias controladas por empresas multinacionais.

do pelo Centro de Pesquisa e Desenvolvimento da Petrobras (Cenpes)¹⁸, voltado exclusivamente para pesquisa¹⁹. Em seguida, o Cenpes começou um trabalho intenso de parceria com universidades e institutos de pesquisa, inicialmente concentrado nas universidades federais de RJ e Bahia (Morais, 2013, p. 76-79).

Contreras (1994) lembra que, na década de 1970, o offshore, embora existente há mais tempo, ainda não era muito presente e desenvolvido em nível mundial. Ou seja, não havia tecnologia pronta para comprar. Oliveira (2012, p. 531) comenta na mesma linha: “...*the Campos Basin became a gigantic innovation laboratory for offshore oil production*”. Off-shore era e continuou sendo a fronteira tecnológica da exploração e produção de petróleo e requer altos dispêndios em pesquisa, desenvolvimento e inovação. As descobertas das reservas em mar profundo na década de 1980 significaram um salto tecnológico enorme, baseado em *learning-by-doing*, para o qual a empresa foi reconhecida internacionalmente em 1992 ao ganhar pela primeira vez o Off-Shore Technology (OTC) *Distinguished Achievement Awards*. Essas premiações demonstram que a área de offshore tornar-se-ia uma das poucas nas quais o Brasil está reconhecidamente na linha de frente no ranking internacional. A Petrobras consolidou-se não só como a maior empresa brasileira, mas também líder em investimentos em P&D e registros de patentes no Brasil (Fapesp, 2018).

Essas conquistas ajudaram a Petrobras a sair duplamente vitoriosa na década de 1980. Primeiro ela conseguiu resistir às políticas iniciadas no início da década pelo ministro Delfim Netto. Enquanto a estratégia para superar o impacto do choque de petróleo de 1973/1974, com o II PND, tinha sido colocar as estatais na liderança do processo de redirecionamento da economia, diante da crise da dívida e o segundo choque de petróleo, a partir de 1979/1980, a orientação do governo foi o oposto. Às estatais caberiam os maiores sacrifícios: congelamento dos preços dos serviços para contribuir com a luta contra a inflação. Houve uma queda dos investimentos e desvio dos lucros líquidos para contribuir com a cobertura do déficit público (BAER, 2009). Para implementar essa

¹⁸ As operações do Cenpes foram inicialmente instaladas no campus da Universidade do Brasil, a futura UFRJ, na Praia Vermelha, e mudaram depois para a Ilha do Fundão

¹⁹ Em 1975 foi acrescentado o nome de *Leopoldo Américo Miguez de Mello*, em homenagem ao professor da UFRJ e membro do CNP.

política, o governo Figueiredo tinha criado a Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST).

Há de se considerar também os interesses privados domésticos desejosos de enfraquecer a Petrobras: os grandes consumidores de derivados e os atores cuja fronteira de expansão se chocava com as posições ocupadas pela companhia. Mas, em primeiro lugar, as descobertas dos megacampos justamente em meados da década de 1980 esvaziaram o argumento da ineficiência tecnológica e financeira atribuída às estatais²⁰. E, com relação aos preços administrados, por exemplo, no caso de petróleo, o estrago foi menor que nos demais setores (como Eletrobrás, Embratel ou Siderbras), porque o governo manteve o entendimento da importância de aumentar a produção interna da produção de cru e a necessidade da Petrobras dispor de caixa para isso. Assim, não obstante o clima geral político e econômico hostil para as estatais, a Petrobras conseguiu reagir de forma “*defensivo-dinâmica*” (Contreras, 1994, p. 146)²¹.

A outra vitória deu-se na Assembleia Constituinte, realizada entre primeiro de fevereiro de 1987 e cinco de outubro de 1988, na qual a visão nacionalista estatal ganhou o debate. A reafirmação do monopólio estatal na Constituinte não era surpreendente porque as forças progressistas e nacionalistas estavam hegemônicas. Bercovici (2011, 224) sustenta que o argumento decisivo foi igual ao que norteou o debate em 1953: a quebra de monopólio estatal implicaria automaticamente abertura para os oligopólios internacionais. Contreras (1994, 196) atribuiu a capacidade da Petrobras de se manter, além da “*força revivida do nacionalismo*”, à forte identidade política e ao fato de ter um projeto estratégico próprio. Sinal dos tempos foi a votação proibindo os contratos de risco: 441 x 7 e 6 abstenções. Houve ainda a tentativa de retomar a proposta do João Goulart de estender o monopólio para a distribuição, mas este não resistiu à votação final.

²⁰ Também Oliveira (2012, p. 533) apontou a importância das grandes descobertas em Albacora e Marlim para o moral da Petrobras, que, de acordo com o autor, estava sendo identificado com o regime militar, com grande risco de perder sua legitimidade.

²¹ O autor menciona os seguintes exemplos da capacidade da Petrobras de manter sua autonomia: a liquidação dos contratos de risco, o controle sobre a distribuição do Proalcool e a criação, em 1986, do primeiro Programa Tecnológico de Águas Profundas (Procap), por meio do qual se financiaram as inovações nos equipamentos submarinos, e também no conceito de plataformas flutuantes de produção, que consolidaram o domínio tecnológico para produzir a até mil metros de lâmina d'água.

Contudo, no contexto do agravamento da situação econômica geral, a Petrobras chegou ao final da década de 1980 com uma queda do seu nível de faturamento e lucro líquido, devido a um conjunto de fatores, entre os quais as diferenças de preços praticados no mercado interno e dos derivados importados, a taxa de câmbio desvalorizada, perdas com a comercialização do álcool e atrasos no pagamento para a empresa por parte do governo. Isso levou à instalação da primeira Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) *“encarregada de investigar a atual crise financeira na Petrobras, assim como possíveis irregularidades administrativas”*. O Relatório do Senador Fogaça (Senado Federal 1990, 6) relata ocorrência de suspensão de contratos de serviço, materiais e equipamentos destinados a investimentos; atraso no pagamento a fornecedores; condicionamento de pagamento de royalties a estado e municípios à disponibilidade de caixa; e redução ao mínimo dos níveis de estoque de petróleo. No seu depoimento, o ex-presidente da Petrobras, Carlos Santana, atribuiu os problemas pelos quais a empresa estava passando à defasagem dos preços em relação aos custos. No requerimento que resultou na abertura da comissão havia a sugestão de apurar a suposta existência de um cartel de empresas atuando para combinar preços e divisão de contratos na exploração de campos no Pará e no Amazonas. O relatório final se limitou a reclamar da falta de transparência na divulgação de dados, mas a CPI não deixou de ser desgastante para a imagem da empresa.

O avanço do liberalismo

Com a eleição de Fernando Collor em 1989, a situação alterou-se completamente. Viscidi (2016) defendeu a tese de que as ondas de privatizações e nacionalizações responderiam às flutuações nos preços internacionais. Mas o que alterou o quadro na década de 1990 no Brasil foi a vitória de projetos políticos de cunho (neo)liberal que tinham como objetivo explícito a superação da herança nacional-desenvolvimentista. Na era da globalização, o Estado-Nação teria perdido sua importância.

Da mesma forma que na década de 1930, havia naquele momento uma influência dos acontecimentos nos países vizinhos, só que agora no sentido contrário. O governo Menem havia iniciado o desmonte da estatal YPF em 1989, levando ao controle pela espanhola Repsol. No caso da Petrobras, não havia acúmulo político para avançar com uma privatização *tout court*.

O que aconteceu foi uma gradual, mas decisiva diminuição do seu peso político e controle econômico. Houve nos governos Collor e Itamar a privatização de algumas subsidiárias, em particular a Petroquisa²² e a Fosfertil. Em seguida, já no Plano Real, a liberalização da importação de derivados, embora ficasse sem efeito prático. Depois a Emenda Constitucional nº 9, de 1995, que abriu o setor para outras empresas²³. A Petrobras deveria perder a posição que conquistara, não só de executora da política nacional de petróleo, mas de formuladora. A Lei 9.478/1997, conhecida como a Lei do Petróleo, determinou no seu artigo 26 que a concessionária seria dona do petróleo extraído: “...em caso de êxito, produzir petróleo ou gás natural em determinado bloco, conferindo-lhe a propriedade desses bens, após extraídos”. Parte do modelo de abertura da exploração petrolífera ao capital estrangeiro foi a criação, na mesma lei, de uma entre reguladora, a Agência Nacional do Petróleo²⁴. Cabe à ANP organizar as licitações nas quais as empresas interessadas concorrem pelos blocos disponíveis²⁵.

Outra parte da política de abertura foi a venda das ações. A partir daí, os direitos dos acionistas minoritários e as regras das bolsas de valores de São Paulo, sobretudo de Nova York, seriam um novo constrangimento para a atuação da Petrobras. Em agosto de 2000, a Petrobras passou a ter *American Depositary Shares* (ADS) representativas de ações ordinárias negociadas na Bolsa de Valores de Nova York, com registro na *Securities and Exchange Commission* (SEC). Na mesma data, por meio do Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), foi realizada a venda de ações ordinárias de emissão da Petrobras, de propriedade da União Federal, sendo cerca 60% no mercado norte-americano²⁶. Com a conclusão da operação de venda dessas ações ordinárias, a União Federal

²² Sobre o processo de privatização da petroquímica e a política de manter a Petrobras distante do setor, ver Schutte (2004).

²³ A EC mantém no papel o monopólio estatal sobre o petróleo, mas permite que a União, detentora do monopólio, opte pela exploração na forma de concessão a empresas nacionais ou estrangeiras, privadas ou estatais.

²⁴ Mais tarde rebatizada Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Lei no 11.097, de 2005.

²⁵ Mais tarde rebatizada Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Lei no 11.097, de 2005.

²⁶ 25% foram adquiridas no mercado interno, por 310 mil optantes do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS).

reduziu a sua participação acionária para 32,53% do capital social (total) e 55,71% do capital votante, se mantendo assim como acionista controlador.

Essa operação não representou o ingresso de recursos na Petrobras, mas proporcionou, na época, o aumento na sua base acionária em 22.707 novos acionistas, incluindo fundos de investimentos que reuniam 337.314 investidores no Brasil e 10 mil no exterior²⁷. Lessa (2009) calcula que na década de 2000, os dividendos a proprietários residentes no exterior eram superiores tanto aos salários quanto aos juros pagos pela companhia e defendeu usar as reservas internacionais para recomprar essas ações, algo fora da realidade política colocada para o governo Lula. Oliveira (2012) observou que a venda das ações, em particular nas bolsas de valores em Nova York, obrigou a empresa a ter maior transparência e introduzir como missão maximizar os lucros. Isso fazia parte da política de abrir o setor para atrair investimentos dos oligopólios internacionais (IOCs – International Oil Companies). De outro lado, o governo concordou com o pleito da Petrobras de se livrar das restrições da lei de licitação e contratos da administração pública para poder competir liberou também os preços dos derivados.

As condições favoráveis para as empresas internacionais²⁸ eram justificadas pela tendência de baixa do preço do petróleo, a ausência de perspectiva de grandes descobertas, os custos de produção relativamente altos e, mais no geral, a confiança a ser reconquistada pelo país, depois da crise da dívida e da hiperinflação. A política teve êxito ao atrair os grandes *players* internacionais. O governo FHC realizou quatro leilões. Em 80% dos blocos ofertados, venceram operadoras estrangeiras (ANP, 2019), forte indício de que o governo orientou a Petrobras a moderar nos lances. Mais importante é observar que as operadoras internacionais preferiram montar consórcios com a Petrobras, ao final a detentora do conhecimento geológico e da tecnologia para explorar as áreas.

Nos debates sobre a abertura promovida pelo governo FHC, voltou o argumento da carência de recursos para continuar na necessária expansão das reservas. O preço do barril tendia a queda e os custos de

²⁷ <http://fatosedados.blogspotpetrobras.com.br/2009/09/20/foi-o-que-fiz-com-a-petrobras-diz-fhc/#sthash.SQIqqnDa.dpuf>

²⁸ Trojbic (2019) afirmou que a apropriação estatal sobre os resultados financeiros da exploração do petróleo, conhecida como *government-take*, figurava entre as mais baixas em comparação internacional.

produção no Brasil eram relativamente altos. Assim, a principal justificativa da abertura liberal era que a atividade envolvia grandes riscos de exploração e era dispendiosa. Requereria, portanto, investimentos privados para assumir o risco, ou seja, o regime de concessão à empresa privada viabilizaria o financiamento da produção e da exploração, diante do risco exploratório.

Sugiram também dois argumentos novos. Um deles, em sintonia com o clima anti-estatal liberal que tinha ganhado força com o colapso do nacional-desenvolvimentismo diante da crise da dívida externa e seus desdobramentos, era a necessidade de submeter a Petrobras à competição. Empresas estatais seriam por definição ineficientes, ainda mais se detentoras de monopólio. Inclusive conquistas posteriores por parte da empresa seriam atribuídas a esta exposição à concorrência e à maior abertura do seu capital. Outro argumento novo era a noção de que o petróleo não seria mais um bem estratégico e, portanto, não seria mais justificável uma atuação direta do Estado (Zylbersztajn e Agel, 2013). Naquela conjuntura, o petróleo só seria estratégico para os grandes produtores do Golfo Pérsico. Bercovici (2011, p. 251/252) cita especificamente a contribuição a este debate do Deputado Lima Neto pelo Partido da Frente Liberal (PFL) do Rio de Janeiro de acordo com o qual a tendência de queda do preço confirmaria que o petróleo tinha se tornado uma commodity qualquer. Não sendo estratégico, não seria justificável uma atuação direta do Estado. O autor contesta essa visão e lembra a forte reação do Congresso e do governo dos EUA quando a petroleira chinesa CNOOC tentou comprar, em 2005, os ativos da norte-americana Unocal. Havia um entendimento claro de que o que estava em jogo era a segurança nacional²⁹. Na década de 1950, havia no Brasil um entendimento quase generalizado de que se tratava de um ativo estratégico para o desenvolvimento, mas os opositores da instalação do monopólio argumentaram que o Brasil não tinha capacidade financeira e tecnológica para explorá-lo. A discussão sobre o caráter estratégico ou não seria também importante no debate sobre o marco regulatório para o pré-sal.

Nisso tudo, o fomento da indústria nacional perdeu prioridade. A Lei do Petróleo não tratou da política industrial para o setor, mas introduziu mecanismos brandos para a defesa da indústria nacional,

²⁹ Klare (2009, p. 5) cita, a respeito desse episódio, a carta do Congresso para o Presidente Bush falando em “*vital US energy assets*”.

muito sob pressão do empresariado atingido, em particular da Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro (Firjan). Evitou-se, porém, qualquer sugestão de medidas compulsórias ou de reserva de mercado (Fernández y Fernández, 2013). O resultado foi uma política de Conteúdo Local (CL) tímida, com índices gerais baixos e sem muita fiscalização. Passou-se ainda à adoção de política de terceirização, na tendência das grandes empresas privadas, que alcançou até mesmo atividades de inovação e de engenharia (Furtado et al. 2003).

Em paralelo, o governo lançou, em 1999, o Regime Aduaneiro Especial de Exportação e Importação para o Setor (Repetro), que permitiria a importação de equipamentos específicos sem tributos federais. Ao mesmo tempo, houve o impacto negativo da sobrevalorização do real, resultante da política monetária. O impacto negativo de tudo isso na estrutura de fornecedores locais seria o gancho para a reorganização dos setores nacional-desenvolvimentistas.

Vale lembrar que o presidente FHC foi obrigado a assumir o compromisso de não incluir a Petrobras no programa de desestatização para conseguir a aprovação da PEC, o que de certa forma mostra a força que a visão nacionalista manteve.

Moderada reestatização

Foi a eleição de Lula da Silva, em 2002, que reacendeu o debate sobre o papel da Petrobras. Primeiro timidamente e, a partir de 2007, com as descobertas do pré-sal, com mais destaque. A tendência de aumento dos preços internacionais que iria caracterizar a década de 2000, sem dúvida, facilitou a nova política, mas muito mais importante foi a visão sobre o papel do Estado para o desenvolvimento econômico.

Para os desenvolvimentistas, o papel da Petrobras para o desenvolvimento nacional vai muito além da garantia de suprimento dos derivados. Desde a década de 1950, havia um entendimento sobre o potencial de encadeamento para trás e para frente. Ou seja, a Petrobras como um grande indutor do desenvolvimento de indústria e serviços ligados à cadeia produtiva de petróleo e gás. Na era nacional-desenvolvimentista, a política de compras foi fundamental para o desenvolvimento de um parque nacional de produção de equipamentos e serviços. Essa política de aproveitamento da capacidade de fomentar a indústria nacional deixou de ser prioridade com a opção por uma abordagem mais liberal, na década

de 1990. A Petrobras diminuiu o índice de nacionalização de suas compras no contexto da liberalização comercial e, ligada a isso, a deliberada sobrevalorização do real, resultante da política da âncora cambial. Além do mais, foi adotada uma política de terceirização, seguindo a tendência nas grandes empresas privadas, inclusive de atividades de inovação e de engenharia. Quem se beneficiou desses contratos foram as empresas para-petroleiras internacionais que tinham suas estruturas de fornecedoras (*global sourcing*). A terceirização dessas atividades prejudicou a estrutura de fornecedores locais. Furtado et al. (2003) concluíram:

Houve uma desnacionalização do mercado de serviços de engenharia em função da falta de empresas locais com capacidade organizacional e fôlego financeiro suficiente para assumir essa nova modalidade de contratos.

Como consequência, houve falências e incorporação de outras por empresas multinacionais. Ou seja, coerente com uma visão liberal, a equipe econômica forçou a Petrobras a se comportar como se fosse uma empresa privada, ainda mais depois da abertura de capital, com remuneração para os acionistas privados³⁰. No caso da petroquímica, chegou-se ao extremo de afastar a Petrobras, contrariando a lógica da estrutura do setor e deixando uma ambiguidade em torno do papel da empresa, desconsiderando o seu acúmulo. As propostas para a petroquímica brasileira formuladas por parte da tecnoburocracia da estatal eram vistas pela equipe econômica como uma estratégia para retardar o programa de privatização e manter a petroquímica em unidades dentro das refinarias (Schutte 2004). Foi somente em abril 2004 que o governo Lula reorientou essa política³¹.

Ainda durante a campanha eleitoral, em 2002, Lula transformou as licitações da Petrobras em tema da disputa para mostrar a diferença das suas propostas com as políticas adotadas na década de 1990, comprometendo-se a, eleito, promover a nacionalização das compras da companhia. Conforme observado na seção anterior, em uma visão liberal, a

³⁰ O Decreto 2745/98 flexibilizou a possibilidade de realizar licitações internacionais em vários segmentos do mercado.

³¹ O mais interessante nesse caso foi que os grandes grupos nacionais da petroquímica, em particular a Odebrecht, defendiam a volta da Petrobras, não como monopólio, mas em um novo arranjo, que acabou prevalecendo, de parceira com o setor privado, sem o qual o setor não teria futuro (Schutte, 2004).

Petrobras deveria operar como se fosse empresa privada, maximizando lucros em benefício dos acionistas. Os governos Lula (2003-2010) e Dilma (2011-2016) tinham outro entendimento: a Petrobras era também um instrumento valioso de política industrial.

Não havia condições nem vontade política de revogar a Lei do Petróleo, ainda mais porque Lula se comprometera na campanha a respeitar os contratos vigentes. Optou-se por uma moderada reestatização, inicialmente focada no estímulo da política de Conteúdo Local. Além disso, o governo orientou a Petrobras para que fosse mais agressiva nas rodadas de licitação. A tabela 2 mostra o aumento expressivo dos índices a partir da 5ª Rodada.

Tabela 2- Médias de Conteúdo Local (CL) nas rodadas de licitações para Exploração e Desenvolvimento³² de Petróleo e Gás Natural entre 1999 e 2015.

Rodada	Ano	Media CL na fase de exploração	Média CL na fase de desenvolvimento
1ª	1999	25	27
2ª	2000	42	48
3ª	2001	28	40
4ª	2002	39	54
5ª	2003	79	86
6ª	2004	86	89
7ª	2005	74	81

Fonte: ANP (2019)

Com o pré-sal, vieram outras perspectivas. Uma opção poderia ter sido, diante do imenso desafio tecnológico, operacional e financeiro, ampliar a participação dos oligopólios internacionais. Mas, a orientação do governo foi o contrário, já que Lula fora reeleito em 2006 com uma pauta desenvolvimentista. E, internacionalmente, os preços estavam elevados e com tendência de alta, estimulados pela demanda chinesa.

³² O que é na linguagem comum chamado de “exploração” de petróleo se divide tecnicamente em três fases: a exploração, o desenvolvimento e a produção. A fase de exploração abrange a parte geológica e geofísica, a construção de poço (o que envolve, entre outros, as sondas de perfuração e os testes de longa duração). A fase de desenvolvimento envolve a instalação dos sistemas de coleta de produção e escoamento, com as árvores de natal, os tanques de armazenamento, como também a construção naval e as instalações de produção em terra.

Junto com o anúncio oficial das riquezas na província do pré-sal, em novembro de 2007, o governo interrompeu as licitações previstas naquela área ³³. Após dois anos de discussão, um conjunto de propostas foi aprovado e sancionado em 22 de dezembro de 2010, na Lei 12.351 (Lei do Pré-Sal, também conhecida como Lei da Partilha). As alterações se limitaram à exploração e a produção no pré-sal e similares, deixando o marco regulatório de concessão intacto nas demais áreas.

A essência das propostas eram: 1) garantir o controle estatal e 2) aumentar a captura da renda. O controle estatal sobre exploração e produção visava principalmente garantir a operação da Petrobras como braço da política industrial-tecnológica do governo. Além disso, servia como forma de enfrentar e explorar os aspectos geopolíticos (Sauer e Rodrigues 2016).

Concretamente, a Lei 12.351/2010 estabeleceu que a Petrobras teria no mínimo 30% de participação e sempre seria a operadora, empresa que toma as decisões sobre os investimentos. Esse controle permitiria o condicionamento do ritmo à capacidade de oferta de bens e serviços por parte da cadeia nacional de fornecedores (Schutte 2021). Assim, diminuiu o risco de vazamento da demanda (aumento das importações) e da exploração predatória, registradas na literatura efeitos negativos do controle por parte dos oligopólios internacionais.

Para fortalecer a Petrobras, o governo organizou, em meados de 2010, uma megacapitalização, disponibilizando recursos para investimentos sem aumentar substancialmente sua alavancagem. Parte dessa operação era a Cessão Onerosa (CO) de uma área do pré-sal equivalente a 5 bilhões de barris de petróleo e gás equivalente, pagos ao Estado de forma indireta com ações da empresa (Schutte 2012, 31-32).

No que diz respeito ao aumento da captura da renda pelo Estado, era essa a essência da partilha. O ente público passou a receber uma parte do óleo extraído em percentagem a ser determinada em cada leilão por meio do contrato de partilha. Esse contrato estabelece o percentual do excedente em óleo que o consórcio deve entregar para o Estado. E a oferta desse percentual é inclusive o critério de seleção no processo licitatório.

³³ Observe-se que 30% da província do pré-sal já estavam sendo explorados no regime de concessão. Desses direitos de exploração, 60% tinham sido ganhos pela própria Petrobras. O restante estava na mão de empresas internacionais. O governo optou em não questionar esses contratos.

Isso significa que a União, além das entradas financeiras (bônus de assinatura, royalties, dividendos e tributos sobre lucro), recebe, no caso da produção no pré-sal, óleo em espécie. Isso traz não somente um elemento de captura da renda, mas também um controle inédito da política de comercialização —leia-se, exportação— para o Estado. Para a operacionalização dessa política foi criada a nova estatal, a Pré-sal Petróleo S.A. (PPSA), vinculada ao Ministério de Minas e Energia, inclusive para supervisionar a própria Petrobras. O objetivo era evitar o risco de formação de um “Estado dentro do Estado” e reduzir a assimetria de informação entre o governo, principal, e a Petrobras, agente (Oliveira, 2012). Na prática a PPSA deveria fiscalizar a captura do excedente em óleo por parte do Estado na execução dos contratos de partilha de produção. Ao mesmo tempo sendo responsável pela comercialização do petróleo que cabe ao Estado, o que lhe daria grande poder de negociação, com potencial de lançar mão de parecerias em médio prazo.

A única questão que o presidente Lula não resolveu antes de terminar o mandato foi a de distribuição de royalties entre os entes federativos (Trojacz 2019).

Ao enorme desafio colocado para a Petrobras na exploração e produção do pré-sal, juntou-se outro, na área de abastecimento. Fruto do crescimento econômico com distribuição de renda, o Brasil passou entre 2006 e 2014 por um crescimento da demanda interna por derivados de petróleo, em volume, de 56% (ANP, 2015). As margens para a Petrobras aumentar a produção das refinarias existentes eram pequenas, e optou-se pela construção de nada menos que quatro novas refinarias.

A tabela 3 mostra o aumento expressivo dos investimentos programados da Petrobras a partir de meados da década de 2000.

Tabela 3 - Evolução dos investimentos programados da Petrobras 2006-2015.

Comparação período Plano de Negócios da Petrobras	Valores previstos para investimentos nos período em US\$	Varição dos investimen- tos previstos em %
2006-2010	US\$ 56,4 bi	+ 54%
2007-2011	US\$ 87,1 bi	
2008-2012	US\$ 112,4 bi	+ 29%
2009-2013	US\$ 174,4 bi	+ 55%
2010-2014	US\$ 224 bi	+ 28%

Fonte: Plano de Negócios da Petrobras de 2006 a 2011. Elaboração própria

Resumindo, o governo colocou para a Petrobras o desafio de duplicar simultaneamente a produção, as reservas, a capacidade de refino e a capacidade de P&D. Na mesma linha, Ghirardi, ex-assessor da Petrobras durante os governos Lula e Dilma, avaliou, em retrospectiva, que “metas excessivamente ambiciosas foram além do limite da capacidade tanto da Petrobras quanto dos fornecedores e desvirtuaram aquela que seria, conceitualmente, uma política virtuosa de estímulo à economia brasileira” (Ghirardi 2015).

Até 2011, a principal fonte de financiamento dos investimentos era a geração operacional de caixa. Em 2012-2013 modificou-se este equilíbrio. Para manter o plano de investimento, a empresa teve de aumentar seu endividamento, como consta na tabela 4. Não é coincidência que justamente nos anos em que o governo congelou os preços dos derivados no âmbito da sua política anti-inflacionária, a alavancagem da Petrobras saltou de 24% para 48%, o que fez surgir uma crescente desconfiança dos investidores, embora a empresa continuasse acessando sem problema os capitais internacionais.

Tabela 4 - Trajetória de endividamento e alavancagem da Petrobras 2006-2015.

	Endividamento em R\$ em bilhões	Endividamento em US\$ em bilhões	Alavancagem ³⁴
2007	R\$ 26,7 bi	US \$ 22,4 bi	19%
2008	R\$ 48,8 bi	US \$ 27,9 bi	26%
2009	R\$ 73,4 bi	US \$ 57,6 bi	21%
2010	R\$ 62 bi	US \$ 37,2 bi	17% ⁸⁴
2011	R\$ 103 bi	US \$ 54,9 bi	24%
2012	R\$ 147,8 bi	US \$ 72,3 bi	31%
2013	R\$ 221,6 bi	US \$ 94,6 bi	39%
2014	R\$ 282 bi	US \$ 106,2	48%
2015	R\$ 392 bi	US\$ 100,4 bi	60%

Fonte: Petrobras. Relatórios de Administração 2006-2016. Elaboração própria

Em meados de 2014, ainda era possível ser otimista com o crescimento da produção e a perspectiva de menor dependência de importações de derivados. Àquela altura, a mão-de-obra direta na indústria naval

³⁴ Alavancagem definida como endividamento líquido/capitalização líquida (endividamento líquido/patrimônio líquido).

tinha ido de 1900 trabalhadores no início da década de 2000, para 82,5 mil trabalhadores, com 52 estaleiros, dos quais dez em construção. Esta indústria era responsável pela construção dos petroleiros, plataformas de petróleo, navios-sondas e embarcações de apoio. O governo resistiu às pressões para flexibilizar sua política.

Mas, a partir do terceiro trimestre de 2014, a Petrobras entrou em uma profunda crise devido a uma *tempestade perfeita* (Schutte 2016, 60) provocada por fatores exógenos e endógenos: a Operação Lava Jato, que paralizou o setor; a queda acentuada do preço do petróleo; a expressiva desvalorização do real³⁵; o crescente problema de endividamento no contexto de perda do grau de investimento; a desaceleração da economia, que se transformou em recessão em grande parte devido aos problemas com a Petrobras, e uma crise política que se alimentou dos problemas econômicos. Os impactos desta *tempestade* foram desastrosos não só para a Petrobras, mas para o próprio governo. Sua queda, em 2016, levou a uma volta das políticas liberalizantes, conforme será apresentado na próxima seção.

Ao final de dezembro de 2014, dois fatos tiveram pouquíssimo destaque. O primeiro é que o Brasil tinha alcançado pela primeira vez uma produção de petróleo e gás superior a três milhões de barris, graças ao pré-sal. O segundo é que, após 35 anos, entrara em operação parte de uma nova refinaria em Abreu e Lima, a Refinaria do Nordeste (RNEST). Para alguns, fruto das políticas aplicadas, para outros, apesar delas.

Crise e volta do liberalismo

Conforme apontado na seção anterior, a crítica ao marco regulatório do pré-sal e à gestão da Petrobras faziam parte do processo mais amplo de desmoralizar o governo Dilma. Chegou-se a questionar a viabilidade do pré-sal, sugerindo ser uma megalomania de Lula à qual Dilma dava continuidade³⁶.

³⁵ Lembrando que a empresa tinha grande parte da sua dívida em USD, como também a importação de derivados, equipamentos e serviços. Sua receita ainda era praticamente na sua totalidade em BRL.

³⁶ Exemplo é o seminário organizado pelo Instituto FHC em 12 de abril 2016, sob o título “O Fim do Triunfalismo petroleiro e a definição de novos rumos para a Energia no Brasil”. Na apresentação, pode-se ler: “dúvidas sobre a viabilidade do pré-sal” e ainda “razões internacionais para rever o triunfalismo petroleiro desencadeado pela descoberta do pré-sal”. <http://fundacaofhc.org.br/iniciativas/debates/o-fim-do-triunfalismo-petroleiro>.

A partir de 2015, ainda no governo petista, houve forte ajuste no programa de investimento da Petrobras. O Plano de Negócios e Gestão (PNG) 2014-2018 previa investimentos de US\$ 206,8 bilhões. Já o PNG 2015-2019 foi inicialmente anunciado com US\$ 130,3 bilhões e sem seguida revisado para US\$ 98,4 bilhões (Petrobras, 2016). Iniciou-se um programa de desinvestimento de setores considerados não estratégicos. Houve também certa flexibilização na política de Conteúdo Local.

A prioridade era enfrentar o endividamento. Havia, porém, outras opções, caso se considerasse que o problema não era somente da Petrobras, mas também da nação. O Estado poderia, por exemplo, ter usado suas reservas internacionais para renegociar dívidas em dólar da empresa, estender prazos, reduzir juros e/ou investir diretamente, como sócio nos consórcios (Lima e Lima 2017).

Só que não havia o menor clima político para enfrentar essa discussão. Azevedo, ex-presidente da Petrobras, não tinha dúvida sobre o caráter político da crise: “Os opositores são os mesmos que foram contrários à existência da Petrobras. O viés político que se vê em alta no ataque à companhia é infinitamente mais perverso para o futuro do país se comparado aos atos ilícitos até aqui descobertos” (Azevedo 2015, 1).

Contudo, um dos argumentos mais utilizados, sobretudo a partir do terceiro quadrimestre de 2014, para defender maior abertura do pré-sal foi o custo de extração: a queda do preço do barril no mercado internacional teria tornado a exploração da área simplesmente inviável. Outros argumentavam que, diante de uma suposta tendência de queda dos preços era preciso acelerar, não diminuir a exploração. A Petrobras não tinha mais condições de estar à frente disso, daí a necessidade de alterar as regras (Pires 2016). Diante da crescente pressão, o governo Dilma acabou cedendo a uma alteração da Lei do pré-sal, suprimindo a obrigatoriedade de a Petrobras ser operadora única³⁷. Logo em seguida, a presidenta caiu e entrou seu vice, Michel Temer.

Enquanto os atos do governo Dilma poderiam ainda ser entendidos como recuos, mas mantendo a visão estratégica desenvolvimentista, isso se perdeu com a implementação de política bem distinta pelo governo

³⁷ Tratou-se de um projeto de lei do Senador José Serra da oposição, que acabou sendo aprovado no Senado com aval do governo, mas sua sanção iria ocorrer somente no governo Temer, por meio da Lei nº 13.365 de 29 de novembro de 2016.

Temer (2016-2018), firme em seu objetivo de desmontar as ações dos governos anteriores.

Havia uma pauta bem definida e articulada com os vários setores interessados, que foi implementada em um curto espaço de tempo. O senso de urgência tinha, além de interesses econômicos, também um componente político: haveria sempre o temor da volta de um governo de orientação desenvolvimentista nas eleições de outubro 2018.

Primeiro, houve drástica redução e flexibilização do Conteúdo Local. Com a Resolução 07 do CNPE, de abril 2017, os índices de CL baixaram de 46% para 18% na fase de exploração e de 60% para 25% na fase de desenvolvimento, inclusive aditando contratos existentes³⁸.

Segundo, houve um aprofundamento dos cortes de investimentos, que resultou em uma queda efetiva na Petrobras de US\$ 85,83 bilhões no biênio 2013-2014 para US\$ 30,86 no biênio 2016-2017 (Petrobras 2020).

Terceiro, ampliou-se a meta de venda de ativos para US\$ 19,5 bilhões em 2017-2018. Em um primeiro momento, conseguiu-se agilizar o processo, inclusive com a controvertida venda para a Statoil³⁹ de 66% da participação da Petrobras no campo de Carcará no pré-sal por US\$ 2,5 bilhões, preço considerado baixo inclusive pelo próprio mercado⁴⁰. Depois, o processo de desinvestimento acabou enfrentando atrasos por intervenção da Justiça, acionada por sindicatos petroleiros.

Quarto, a imposição de cortes drásticos em gastos operacionais, em particular com mão de obra. No final de 2016, a Petrobras eliminou cerca de 200 mil postos de trabalho entre funcionários próprios e terceirizados.

³⁸ A Resolução nº 726/2018 que permite o aditamento dos contratos de concessão até a 13ª Rodada, da Cessão Onerosa e do primeiro leilão da partilha (Libra) foi caracterizada pelo Sindicato da Indústria Naval (Sinaval), em nossa opinião corretamente, como quebra de contrato. Não deixa de ser um contraste com todo o cuidado do governo Lula de respeitar os contratos existentes.

³⁹ Em maio de 2018 a reunião anual dos acionistas aprovou a mudança do nome da empresa para Equinor.

⁴⁰ Assim, a estatal norueguesa entrou no pré-sal e a Petrobras deixará de produzir futuramente entre 462 e 858 milhões de barris de óleo equivalente. O presidente da Statoil, Pal Eitheim, classificou como “ativos classe-mundial” (Ramalho e Polito, 2016).

Na outra frente, o governo, trabalhou para agilizar as rodadas de licitação e realizou nada menos do que quatro Rodadas de Partilha⁴¹ (pré-sal) e duas de Concessão (pós-sal), que despertaram grande interesse de todas as empresas internacionais, com destaque para Shell, Equinor (ex-Statoil) e Exxon. Esta última, inclusive, tinha abandonado o Brasil, insatisfeita com as políticas do governo Lula, mas então voltava com peso, levando 22 blocos nas rodadas realizadas em 2017-2018, colocando-se — ao lado de Shell, Equinor e das estatais chinesas — como um dos principais atores estrangeiros atuando no pré-sal.

Para aumentar a atração dos leilões, o governo tinha antecipado a renovação do Repetro⁴² e ampliado o escopo deste programa, de isenção fiscal para importação de equipamentos para exploração e produção. A determinação em abrir o pré-sal era grande. Áreas adjacentes foram incluídas em licitações do pós-sal, o que levou a ExxonMobil a pagar, na 14ª Rodada, um ágio de 3490,98% para adquirir oito blocos na Bacia de Campos em parceria com a Petrobras, que tinha a expertise e o conhecimento geológico da área.

Quando o clima político começou a esquentar, com Lula liderando as pesquisas eleitorais, o governo Temer optou por antecipar o cronograma dos leilões. A 5ª Rodada do pré-sal estava prevista para o 3º trimestre de 2019 (ANP 2017, 7) e foi reprogramada para 28 de setembro de 2018, na véspera das eleições. O clima foi dado por uma matéria de capa do Valor Econômico de 15 de maio de 2018, véspera da 4ª Rodada do pré-sal: “A imprevisibilidade sobre qual será o governo a partir de 2019 apressa as discussões. Esta pode ser a última oportunidade para as companhias estrangeiras entrarem no pré-sal brasileiro, avaliam fontes oficiais”.

A equipe de Temer trabalhou até o último dia para deixar pronto não somente o Plano de Negócios e Gestão (PNG) 2019-2023, mas também um calendário de Rodadas, já especificado e aprovado para 2019, a 16ª Rodada de Concessão e a 6ª Rodada de Partilha. Além disso, deixou

⁴¹ Assim, restou comprovado inclusive que as empresas internacionais não têm qualquer problema com a partilha em si, até porque operam com variantes desse modelo em vários lugares no mundo.

⁴² No processo de renovação houve uma ampliação significativa do seu escopo foi dada pela MP 795/2017. Na exposição de motivos o governo insistiu na necessidade de ampliar os incentivos fiscais para incentivar investimentos na indústria petrolífera do Brasil e calculou uma perda bruta de arrecadação esperada de IRPJ e CSLL somente no período 2018-2020 de quase R\$ 30 bilhões (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2017).

uma carteira de ativos a serem privatizados com 32 projetos, entre vendas de subsidiárias, participações minoritárias e privatizações de campos de petróleo.

Para a continuidade das políticas do governo Temer, tornou-se necessário apoiar qualquer candidato que não fosse do campo desenvolvimentista. Assim, os setores liberais acabaram apoiando em peso o candidato da direita radical, Jair Bolsonaro.

Considerações finais

Ao analisar a trajetória das políticas voltadas para exploração e produção do petróleo, observam-se interrupções que não necessariamente refletem fatores objetivos, como preço de do barril ou condições geológicas. Nem mesmo a famosa campanha *O Petróleo é Nosso* era provocada por um petróleo existente e que não estaria a serviço do desenvolvimento nacional. Isso pelo simples fato de que não havia essas riquezas na época.

O que se tentou evidenciar ao longo do artigo é que as alterações na legislação e nas políticas refletiam, em verdade, diferentes pensamentos sobre o desenvolvimento do país. Identifica-se o surgimento do nacionalismo em torno dos recursos naturais na década de 1930 no governo de Getúlio, sobretudo a partir do Estado Novo. Um ensaio de liberalização no governo Dutra no pós-guerra, logo interrompido pela volta do Getúlio em 1951, então eleito e com muito mais firmeza com relação a políticas nacional-desenvolvimentistas. Assim surgiram a Petrobras e o monopólio do petróleo, sem, porém, que ainda tivessem sido encontradas reservas de relevância no solo brasileiro. Para justificar sua própria existência, a empresa optou em priorizar a autossuficiência em refino, montando, desde a segunda metade da década de 1950 até 1980, 12 refinarias, que dariam conta da demanda interna por quase 30 anos, estimulando, inclusive, o surgimento de um setor de bens de capital no país.

O desgaste geral do nacional-desenvolvimentismo por problemas internos e, sobretudo, constrangimentos externos deu nova força ao pensamento liberal. Mas, ainda na década de 1980, a Petrobras se manteve firme e longe do sucateamento ao qual as demais companhias estatais foram submetidas no âmbito de políticas antiinflacionárias e focadas no pagamento da dívida externa. Isso não era somente fruto da sua história, mas, principalmente, da sua capacidade tecnológica em descobrir e explorar grandes campos no *offshore*. A insistência na opção nacional

tinha gerado a necessidade de se desenvolver uma capacidade tecnológica endógena, ausente na grande maioria dos setores de ponta da economia brasileira, dominados por empresas internacionais que não tinham por que investir na capacidade tecnológica do país. Observa-se também a afinidade do governo militar, sobretudo do presidente Geisel, com o pensamento nacional-desenvolvimentista.

Assim, o monopólio do petróleo foi reafirmado na Constituição de 1988, mas não resistiu aos novos ventos do liberalismo já então inaugurado nos países desenvolvidos e que chegaria ao Brasil somente na década de 1990. Primeiro de forma confusa, no governo Collor, depois de forma mais articulada, com Cardoso. A privatização no setor petrolífero se deu de forma parcial, mantendo a Petrobras controlada pelo Estado, o que mostra a força das ideias por de trás da sua criação. A empresa foi, contudo, submetida a uma série de constrangimentos, para que funcionasse como empresa privada, com a maioria de suas ações negociada nas bolsas de valores de Nova York e São Paulo.

O esgotamento da política liberal, no início da década de 2000, na sequência da crise financeira de 1999, levou a um novo projeto desenvolvimentista, no governo Lula. Desde logo, ele defendeu que a Petrobras não deveria se comportar como uma empresa privada, preocupada somente com lucros e dividendos para seus acionistas. Pelo contrário, deveria voltar a ser um instrumento de política industrial-tecnológica, em particular na sua política de compras. Essa diretriz se fez sentir desde 2003, mas ganhou uma nova qualidade com as descobertas do pré-sal. Isso iria justificar uma modesta reestatização e correspondente alteração na legislação, sancionada ao fim de seu governo, em 2010. Por meio de um programa ambicioso de investimentos da Petrobras, o Brasil deveria fazer uso das novas riquezas para dar um salto em seu desenvolvimento. A sucessora, Dilma Rousseff, iria dar continuidade a essa política, mas em condições muito adversas. Um conjunto de fatores internos e externos, políticos e econômicos, iriam se acumular até implodir o governo e, com isso, a política desenvolvimentista para o pré-sal, apesar do sucesso exploratório.

Os governos Temer e Bolsonaro (2019-2022) que se seguiram eram diferentes entre si em vários aspectos, mas muito parecidos na abordagem liberal para o setor petrolífero, comprometidos com o desmonte das políticas implementadas anteriormente. A Petrobras deveria se encolher e voltar a se preocupar somente com a maximização dos lucros

e dividendos. O governo Temer avançou em alterar substancialmente a política de CL e realizar em ritmo acelerado um conjunto de leilões no pós e no pré-sal, em condições favoráveis aos oligopólios internacionais, que, de fato, ampliaram substancialmente sua presença no *offshore* brasileiro.

Caberia ao governo Bolsonaro avançar ainda mais no processo de privatização parcial da Petrobras, com a venda nas áreas de distribuição, transporte, petroquímica e refino. Após a derrubada da Dilma, os governos Temer e Bolsonaro estavam determinados a desestruturar as políticas nacional-desenvolvimentistas de tal forma que será difícil para um futuro governo retomá-las. Essa é uma diferença grande em relação às políticas de orientação liberal mais moderada para o setor implementadas na década de 1990. Olhando em perspectiva histórica aparece o paradoxo: a força do setor nacional-desenvolvimentista insistindo no controle dos centros decisórios estatais quando não havia ainda petróleo em volume relevante; e o abandono de uma perspectiva que visa subordinar as riquezas a um projeto de desenvolvimento nacional em um momento que Brasil se coloca para ser um dos grandes produtores e exportadores de petróleo do mundo. Isso mostra o poder da ideologia nas definições a respeito da Petrobras ao longo da sua história.

Continua presente, porém, na sociedade brasileira uma vertente com força política que quer submeter as riquezas do pré-sal a objetivos de desenvolvimento industrial-tecnológico nacional.

Contudo, observa-se uma ausência objetiva de diálogo entre as duas vertentes apresentadas. Não houve a construção de um consenso para garantir uma continuidade nas políticas. Está implícita para cada uma a rejeição da outra. Para os liberais, uma gestão desenvolvimentista da Petrobras leva necessariamente a desperdício, ineficiência e corrupção. Para os desenvolvimentistas, a gestão liberal significa a entrega das riquezas aos interesses econômicos internacionais em detrimento da nação e em particular dos trabalhadores. A falta de continuidade nas políticas frustra ambos.

Bibliografia

Affonso, Almino. 1995. Discurso proferido na sessão de 07 de junho de 1995. Câmara dos Deputados, Brasília. Acesso 15 de setembro de 2022. https://www2.camara.leg.br/atividadelegislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/serie-brasileira/decada-1990-99/pdf/Almino%20Affonso_070695.pdf

ANP. Maio 2019. Rodadas de Licitação de Petróleo e Gás Natural. Resultados. Rio de Janeiro. <http://rodadas.anp.gov.br/pt/resultados>.

Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Rio de Janeiro, 2015.

Azevedo, José Sergio Gabrielli. 2015. «O interesse por trás do ataque a Petrobras». *Le Monde Diplomatique Brasil*. São Paulo.

Baer, Werner. 2009. A Economia Brasileira. *Uma abordagem profunda da economia brasileira até 2008*. São Paulo: Nobel.

Bercovici, Gilberto. 2011. *Direito Econômico do Petróleo e dos Recursos Minerais*. São Paulo: Quierier Latin.

Bielschowsky, Ricardo. 1996. *Pensamento Econômico Brasileiro. O ciclo ideológico do desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Contraponto.

BP. Statistical Review of World Energy, all data, 1965-2021. <https://www.bp.com/en/global/corporate/energy-economics/statistical-review-of-world-energy/oil-gas-and-coal-trade.html> Acesso 15/09/2022.

Brasil. Lei nº 13.365, de 29 de novembro de 2016. Altera a Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para facultar à Petrobras o direito de preferência para atuar como operador e possuir participação mínima de 30% (trinta por cento) nos consórcios formados para exploração de blocos licitados no regime de partilha de produção. *Diário Oficial da União*, 30 de novembro de 2016. Acesso de outubro de 2022. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13365.htm

Câmara dos deputados. 2013. «60 anos da Petrobras. Registro das Sessões». Acesso 15 de setembro de 2022. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/destaque-de-materias/60-anos-da-petrobras>

Carta Testamento. Brasília, 23 de agosto de 1954. <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/plenario/discursos/escrevendohistoria/getulio-vargas/carta-testamento-de-getulio-vargas>

Castro, Antônio B; Souza, Francisco E.P. 1985. *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo: Paz e Terra.

Cohn, Gabriel. 1968. *Petróleo e Nacionalismo*. São Paulo: Difusão Européia do Livro.

Conselho Nacional de Política Energética – CNPE. Resolução No 7, de 11 de abril de 2017. Estabelece diretrizes para definição de Conteúdo Local em áreas unitizáveis e aprova as exigências de Conteúdo Local para Rodadas de Licitações de áreas para exploração e produção de petróleo e gás natural a serem conduzidas pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP. *Diário Oficial da União*, 9 de maio de 2017. Acesso 1 de outubro de 2022. https://www.gov.br/mme/pt-br/assuntos/conselhos-e-comites/cnpe/resolucoes-do-cnpe/arquivos/2017/resolucao_cnpe-7-cnpe_conteudo_local.pdf

Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934. *Diário Oficial da União*, 16 de julho de 1934. Acesso 30 de setembro de 2022

Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm

Contreras, Edelmira del Carmen A. 1994. *Os desbravadores. A Petrobras e a Construção do Brasil Industrial*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, ANPOCS.

Corsi, Francisco L. 2000. *Estado novo: política externa e projeto nacional*. São Paulo: Editora Unesp.

Decreto-Lei nº 538, de 7 de julho de 1938. Organiza o Conselho Nacional de Petróleo, define suas atribuições e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 8 de julho de 1938. Acesso 30 de setembro de 2022. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/1937-1946/Del0538.htm

Elo Perdido. Estado, globalização e indústria petroquímica no Brasil. São Paulo: Annablume, 2004.

Emenda Constitucional nº 9, de 09 de novembro de 1995. Dá nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserindo parágrafos. *Diário Oficial da União*, 10 de novembro de 1995. Acesso 2 de outubro de 2022. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc09.htm

Fapesp. Depósitos de patentes crescem e indústria mostra fraqueza. 2018. *Pesquisa Fapesp*. São Paulo, Edição 271.

Fernández y Fernández, Eloi. 2013. Indústria nacional de bens e serviços nos arranjos produtivos do setor de óleo e gás natural no Brasil *In*: Giambiagi, Fábio; Lucas, Luiz Paulo V. *Petróleo. Reforma e contrarreforma do setor petrolífero brasileiro*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Fonseca, Pedro Cezar Dutra. 2009. «Nem ortodoxia, nem populismo: o segundo Governo Vargas e a Economia brasileira». *Tempo*. Vol. 14, Nº 28.

Furtado, André. T.; Marzani, Bianca; Pereira, N. M. 2003. «Política de compras da indústria do petróleo e gás natural e a capacitação dos fornecedores no Brasil: o mercado de equipamentos para o desenvolvimento de campos marítimos». In: *Projeto CTPETRO/ Tendência Tecnológicas*, Rio de Janeiro.

Ghirardi, André Garcez. 2015. «Uma vítima da luta contra a corrupção?» *OutrasPalavras*. <http://outraspalavras.net/brasil/uma-vitima-da-luta-contra-a-corrupcao/>

Klare, Michael. 2009. *Rising Powers, Shrinking Planet. The new Geopolitics of Energy*. New York: Holt Paperback.

Lei no 2.004 de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, institui a Sociedade Anônima, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 3 de outubro de 1953. Acesso 02 de outubro de 2022. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1950-1959/lei-2004-3-outubro-1953-366242-publicacaooriginal-1-pl.html>

Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, 7 de agosto de 1997. Acesso 2 de outubro de 2022. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/1997/lei-9478-6-agosto-1997-365401-publicacaooriginal-1-pl.html>

Lessa, Carlos. 2009. «Infraestrutura e Logística no Brasil». In: Cardoso, Jr. José Celso (Org). *Desafios ao Desenvolvimento Brasileiro*. Vol 1. Brasília: IPEA.

Lima, Paulo César Ribeiro; Lima, Pedro Garrido da Costa. Análise das rodadas de licitação previstas para o pré-sal. Estudo técnico. Consultoria Legislativa, Câmara dos Deputados. Brasília, setembro 2017.

Lobato, Monteiro. 1972. *O Escândalo de Petróleo e Ferro*. São Paulo: Editora Brasiliense.

Marinho JR, Ilmar Penna. 1989. *Petróleo: Política e poder. Um novo choque do petróleo?* Rio de Janeiro: José Olympio.

Medida Provisória nº 795, de 17 de agosto de 2017. Exposição de Motivos. Brasília, 2017. Acesso 15 de dezembro de 2018. <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/medpro/2017/>

medidaprovisoria-795-17-agosto-2017-785337-exposicaodemotivos-153657-pe.html

Morais, José Mauro. 2013. *Petróleo em Águas Profundas. Uma história tecnológica da Petrobras na exploração e produção offshore*. Brasília: IPEA.

Offshore Technology Conference. OTC Distinguished Achievement Awards for Companies, Organizations, and Institutions. Acesso 15 de setembro de 2022. <https://www.otcnet.org/otc-distinguished-achievement-awards-for-companies-organizations-and-institutions>

Oliveira, Adilson. 2012. «Brazil's Petrobras: strategy and performance». In: Victor, David; Hults, David; Thurber, Mark. *Oil and Governance. State-owned enterprises and the World Energy Supply*. New York: Cambridge University Press.

Oportunidades no setor de Petróleo e Gás Natural no Brasil. Rodadas de licitações 2017-2019. Rio de Janeiro, junho 2017.

Panorama do Pré-sal: Desafios e Oportunidades. 2012. *Texto para Discussão*, n. 1791. IPEA, Brasília.

Petrobras. «Ajustes no Plano de Negócios e Gestão 2015-2019». *Fatos e Dados*. 12 de janeiro de 2016. <https://petrobras.com.br/fatos-e-dados/ajustes-no-plano-de-negocios-e-gestao-2015-2019-1.htm>

Petrobras em marcha forçada. 2016. *Textos para Discussão/NEEDDS*. 001/2016 São Paulo.

Petrobras. Investimentos, Relação com Investidores. Rio de Janeiro, março 2020. <http://www.investidorpetrobras.com.br/pt/destaques-operacionais/investimentos>.

Petróleo. Congresso Nacional, Câmara dos Deputados. Legislação I, 1956.

Pires, Adriano. 2016. «A insustentável leveza da Petrobras». *Estado de São Paulo*.

Projeto de Lei 1516/1951. Dispõe sobre a constituição da Sociedade por Ações Petróleo Brasileiro S.A. e da outras providências. Rio de Janeiro, 11 de dezembro de 1951. Acesso 14 de outubro de 2022 <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=193089>

Ramalho, André; Polito, Rodrigo. 2016. «Carcará reforça peso do país no portfólio da Statoil fora da Noruega». *Valor Econômico*. Caderno Empresas. Rio de Janeiro.

Ribeiro, Antônio S. «Petrobras: 50 anos de história». Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo, 02 de outubro de 2003. Acesso 15 de setembro de 2022. <https://www.al.sp.gov.br/noticia/?id=263814>

Sauer, Ildo; Rodrigues L. 2016. «A. Pré-sal e Petrobras além dos discursos e mitos: disputas, riscos e desafios». *Estudos avançados*. São Paulo, v.30 n.88 Set./Dez.

Schutte, Giorgio Romano. 2021. «A economia política do conteúdo local no setor petrolífero de Lula a Temer». *Economia e Sociedade*. Campinas, 30:1, 115- 140.

Schutte, Giorgio Romano, Furno, Juliane. 2018. «Industrialização: como e para quê? » Revisão das reflexões de Caio Prado Junior e Celso Furtado. *Cadernos do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro, vol. 13, n. 23, pp. 155-181.

Senado Federal. Relatório Comissão Parlamentar Misto de Inquérito Petrobras. Nº14, 1990 do Senador José Fogaça.

Silva, Luiz Inácio Lula. Discurso durante cerimônia alusiva à extração do primeiro barril de óleo na camada pré-sal do Campo de Tupi - Rio de Janeiro-RJ, Biblioteca da Presidência da República. 1 de maio de 2009.

Távora, Juarez. 1955. *Petróleo para o Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Trojbecz, Beni. 2019. «Federalism and Governability in Brazil, Oil Royalties in Dispute», *Bulletin of Latin American Research*, v. 38, p. 607-623.

Vaitsman, Maurício. 2001. *O Petróleo no Império e na República*. 2ª Edição revisada e atualizada. Engenho Novo (RJ): Editora Interciência.

Vargas, Getúlio. 1964. *A política nacionalista de Petróleo no Brasil*. Editora Tempo Brasileiro.

Viscidi, Lisa. 2016. «Nationalization and its Discontents». *Foreign Affairs*.

Yergin, Daniel. 2012. *O Petróleo. Uma história mundial de conquistas, poder e dinheiro*. São Paulo: Paz e Terra.

Zylbersztajn, David; Agel, Sonia. 2013. «A reforma do setor de petróleo de 1997: racionalidade, concepção e implementação». In: Giambiagi, Fabio; Lucas, Luiz Paulo Vellozo (Ed.). *Petróleo: reforma e contrarreforma do setor petrolífero*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Fecha de recepción del artículo: 19/05/2022

Fecha de aceptación del artículo: 21/09/2022

“En defensa de lo que nos pertenece”: Estado e industria petrolífera en Chile (1940-1960)

Carlos Donoso Rojas¹

Resumen

Nuestra propuesta estudia el proceso de formación de la industria petrolífera en Chile y los esfuerzos por reservar la propiedad estatal del recurso. Dependiente en su totalidad de la importación de combustibles y derivados, el descubrimiento de petróleo en Magallanes, en 1945, no solo supuso proyectar la autosuficiencia energética del país, sino también gestionar el ciclo completo de la actividad, desde su explotación hasta su distribución.

Nuestra hipótesis sugiere que, independiente de la tendencia política de los gobiernos del período, el dominio fiscal sobre el petróleo en Chile se mantuvo más por razones simbólicas que financieras: por primera vez el Estado tuvo el monopolio de un recurso considerado estratégico sobre el cual proyectar el porvenir del país. Esto explica, entre otros factores, la persistencia en defender el dominio público, en un período condicionado por una aguda crisis económica de la postguerra, y por el interés de determinados sectores políticos y económicos por abrir la industria a capitales privados.

Palabras clave

Petróleo, nacionalización, Standard Oil, Estado, políticas públicas.

¹ Universidad de Tarapacá.

ORCID: 0000-0003-0154-6446.

cdonoso@academicos.uta.cl

Investigación realizada como parte del proyecto FONDECYT Regular 1200297.

“In defense of what belongs to us”: State and oil industry in Chile (1940-1960)

Abstract

Our proposal studies the process of formation of the oil industry in Chile and the efforts to reserve state ownership of the resource. Totally dependent on the importation of fuels and derivatives, the discovery of deposits in Magallanes in 1945 not only meant projecting the country's energy self-sufficiency, but also managing the complete cycle of the activity, from its exploitation to its distribution.

Our hypothesis suggests that, regardless of the trends of the governments of the period, the fiscal domain over oil in Chile was maintained more for symbolic than financial reasons: for the first time the State had a monopoly on a resource considered strategic on which to project the future of the country. This explains, along with other factors, the persistence in defending the public domain, in a period conditioned by an acute post-war economic crisis, and by the interest of certain political and economic sectors in opening the industry to private capital.

Keywords

Oil, nationalization, Standard Oil, State, public policies.

A excepción de Yacimientos Petrolíferos Fiscales, fundada en Argentina en 1922 como entidad pública, hasta el inicio de la Gran Depresión, en 1929, el usufructo de recursos naturales en América Latina fue una actividad controlada por intereses privados, con Estados nacionales que limitaron su participación a un papel regulatorio siempre flexible, orientado a garantizar ingresos marginales mediante el cobro derechos aduaneros sobre las exportaciones. Sin marcar una tenencia, años antes de la crisis países como México, Colombia, Brasil y Chile iniciaron un circunstancial proceso de transformación de sus estructuras económicas que, sin romper el *status quo*, buscaron estimular la productividad interna mediante la creación de instituciones de fomento industrial e instituciones crediticias (Rougier 2011).

La dependencia productiva de recursos exportables de demanda oscilante se tradujo, en tiempos de contracción del intercambio global, en la urgencia por adoptar medidas incluso revolucionarias sobre el orden económico tradicional. Estos cambios se formularon a través de dos vías. La primera reconocía los derechos cedidos a compañías o sociedades de explotación por gobiernos precedentes, seguido por la decisión (impuesta o pactada) de renegociar las condiciones financieras del vínculo para incrementar el beneficio fiscal. La segunda fue la opción compulsiva, que pasaba por la expropiación de recursos considerados estratégicos, o por la exclusión de privados tanto de la propiedad como del usufructo de determinadas riquezas. En ambos casos, las políticas económicas, pragmáticas e insertas en una planificación integral, se subordinaban al Estado y a sus intereses.

Sin poner en duda la continuidad de un modelo de crecimiento liberal y capitalista, en países como Argentina, México y Brasil, con amplia demanda interior y economías basadas en la exportación de recursos esenciales, la crisis se transformó en una oportunidad para estimular el crecimiento de sectores manufactureros e industriales (Bértola & Ocampo 2013, 170-187; Galindo 2017, 37-39).

En economías menores, en cambio, volcadas desde tiempos coloniales a la producción de bienes primarios destinados al mercado externo, las consecuencias de la depresión fueron devastadoras. Chile, con un mercado interno que basaba el 85% de su consumo en productos importados, la posibilidad de sustituirlos por producción nacional se confrontó a la inexistencia de actividades manufactureras e industriales con capacidad para hacerlo. La percepción de vivir en un régimen económico que un cronista definió en 1933 como “perdida en un laberinto del infierno”² se explica en cifras asombrosas. En 1932, el valor de las exportaciones chilenas se redujo un 80% en relación con las registradas en 1929, un descenso aún más sensible considerando que el 86% de ellas correspondían a la actividad minera, fundamentalmente de salitre y cobre. El Estado, que había suscrito grandes empréstitos en el exterior durante el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo (1927-1931), tuvo que destinar casi la totalidad de las reservas metálicas a cubrir parte de la deuda pública y compromisos internos, declarando la cesación de pagos en 1933, año en

² *El Diario Ilustrado*, 17.06.1933.

que instituyó el control de cambios, al tiempo que abandonaba definitivamente el patrón oro.

Sin capacidad para financiar sus importaciones, la idea de recurrir a las emisiones de dinero para sostener el precario mercado nacional provocó una crisis monetaria que ocasionó una grave devaluación de la moneda, iniciando un ciclo inflacionario que se extendió por décadas, y que en el ciclo 1931-1934 alcanzó una variación total del 32,2%. El peso chileno, que en 1929 se cotizaba a 8.25 respecto del dólar, en 1931 lo hacía a 9.45 y dos años después, a 34.02. Los ingresos fiscales solo en 1935 lograron alcanzar el nivel de 1925, período en el cual la deuda pública alcanzó al 162% del PIB (Duarte 2019; Marfán 1984).

La configuración del Estado industrial chileno respondió a un contexto histórico, político y cultural único no surge como la imposición o asimilación de una doctrina específica, sino como una respuesta más bien intuitiva que se configuró en la necesidad de resignificar lo nacional, asignando a la economía un propósito social inédito. Este se basó en la creación de subsidios directos o indirectos, control del tipo de cambio y del mercado de divisas, control de precios, restricción a la inversión extranjera y reserva de derechos monopólicos de explotación sobre áreas y recursos considerados estratégicos, como el petróleo (Llorca-Jaña & Nazer, 2020).

Petróleo y combustibles

La crisis económica tuvo una incidencia directa en el convulsionado panorama político chileno, donde nueve gobiernos (incluida la conversión del país en República Socialista) rotaron entre julio de 1931 y diciembre de 1932. Uno de ellos, dirigido por Carlos Dávila Espinoza planteó, como una opción paliativa a la debacle, la creación de un monopolio fiscal sobre la internación, refinación, distribución y venta de petróleo y derivados. A juicio de Dávila, la reconfiguración del Estado hacia uno industrial se justificaba en que la internación de combustibles dejaba al país solo el 5,2% del total de los montos transados en su comercio. El monopolio, en cambio, proporcionaba al Estado una utilidad líquida de US\$15,1 millones anuales (1931), en lugar de los US\$3,1 millones hasta entonces recaudados por derechos de internación (Donoso 2019, 69). La normativa, aprobada como Ley nº5.124, no fue derogada y su vigencia se

reactivó en 1939, cuando, como se verá, el gobierno del Frente Popular intentó sin éxito aplicarla.

El monopolio legal no fue el primer intento por inmiscuir al Estado en la actividad, pero sí fue el primero en delinear objetivos específicos para romper la dependencia energética del país de las importaciones de combustibles. Hasta 1945, Chile experimentó la transición energética del carbón al petróleo, legislando sobre la propiedad de reservas supuestas e incentivando estudios que permitiesen la conversión del carbón en carburantes. En la búsqueda de alternativas, el Estado chileno asumió un protagonismo poco estudiado hasta hoy, al financiar la compra de patentes y el desarrollo de investigaciones complejas para dar un uso calórico en motores a alcoholes o de los esquistos bituminosos con aparentes propiedades energéticas.

Las compañías que integraban el duopolio en la distribución de refinados en el país, Shell-Mex Chile y West India Oil Company, desempeñaron un rol clave en la crisis política y económica del período. Considerando que alrededor del 40% de las divisas eran destinadas a financiar la internación de combustibles, el suministro de refinados se transformó en un *commodity* que dejó en evidencia la absoluta dependencia chilena de sus importaciones. Como se ha señalado en un estudio previo, el arribo de combustibles a Chile, con particular fuerza desde 1931, estuvo condicionado por las presiones de las compañías a distribuirlo, al menos mientras los gobiernos del período no flexibilizasen su control cambiario. Recurriendo a prácticas extorsivas (como advertencias reiteradas de no abastecer al país de combustibles), las demandas de West India Oil y Shell-Mex apelaban al reconocimiento del papel estratégico que ambas compañías representaban en el sistema productivo nacional (Donoso 2019, 66-67).

El inicio de la Segunda Guerra Mundial alteró las relaciones de las distribuidoras con Estado, exacerbando la débil posición chilena para enfrentar las restricciones impuestas por el gobierno de Estados Unidos al comercio mundial de combustibles. La decisión de priorizar la producción de compañías norteamericanas al abastecimiento el ejército aliado en Europa y el Pacífico obligó a imponer un racionamiento que, entre otras medidas, supuso la aplicación de medidas extraordinarias, como importar combustible para automóviles de bajo octanaje y asignar de cupones de racionamiento de gasolina. En 1942, la Dirección de Abastecimiento de Petróleo [DAP], organismo encargado de determinar las necesidades

de combustibles del país a partir de las cuotas otorgadas por el Comité de Suministros de Petróleo para América Latina, asignó 30 litros a cada automóvil particular, 450 a cada camión y 80 a tractores por mes. En el caso de la locomoción colectiva, la reducción del servicio a condiciones mínimas de operación era posible con 3,5 millones de litros, rebajándose finalmente a 2,4 millones (DAP 1943, 20).

Como se aprecia en el cuadro N° 1, la DAP debió afrontar entre 1942 y 1945 una disminución extraordinaria de los envíos.

Cuadro n° 1. Importación de combustibles a Chile, 1941-1945 (millones de litros).

	1941	1942	1943	1944	1945
Gasolina	173.587.820	148.402.178	110.454.923	121.356.638	118.738.939
Parafina	17.940.276	17.423.808	15.098.644	16.751.472	17.948.066
Diesel Oil	63.691.620	67.441.599	58.106.232	54.528.414	51.218.647
Fuel Oil	795.119.886	879.200.199	944.515.650	888.323.619	830.851.139

Fuente: Dirección de Abastecimiento de Petróleo, Memoria 1942-1945; Montané, 18-19.

La merma en la cantidad de combustibles internados afectó la continuidad de las actividades productivas en el país, en parte, porque el 47,9% del consumo de gasolina entre 1943 y 1944 se concentró en Santiago, en desmedro de otras regiones, en particular las extremas, donde el desabastecimiento absoluto se extendió por meses para camiones y vehículos particulares. Una provincia como Maule, con una actividad centrada en la agricultura, recibió en igual período el 0,3% de la gasolina internada, lo que explica el que aproximadamente el 40% de las tierras cultivadas en la región el año 1941 permaneciesen abandonadas en 1944 (DAP 1946, 22).

Los perjuicios causados por el racionamiento de combustibles reactivaron la discusión sobre la urgencia de garantizar su provisión mediante la explotación de los yacimientos en territorio nacional. Durante décadas las prospecciones fiscales y privadas realizadas en diferentes puntos del país no dieron resultado alguno, pero dieron pauta a que los gobiernos legisasen sobre la propiedad de los depósitos presuntos frente al interés de compañías petrolíferas por concentrar su búsqueda. En julio de 1926, Standard Oil solicitó al gobierno el derecho preferente para explorar y explotar los terrenos supuestamente petrolíferos en los contornos del estrecho de Magallanes. La petición fue rechazada, pero puso en evidencia

la necesidad de crear mecanismos jurídicos que, bajo las pautas señaladas en el Código de Minas, y reservando la propiedad fiscal sobre los yacimientos, permitiese la incorporación de privados con fines productivos.

A raíz de la solicitud de la Standard Oil, el gobierno solicitó un informe del estado de las concesiones mineras otorgadas en Magallanes, comprobándose que no se había efectuado labor productiva alguna. La superficie hasta entonces paralizada tenía una extensión aproximada de cuatro millones de hectáreas³. Asumiendo que el verdadero negocio de interesados nacionales era especular con suelos potencialmente ricos, cediendo concesiones a otros interesados o negociando indemnizaciones con el Estado en caso de expropiación, en diciembre de 1926, la Ley n°4.109 declaró de interés público la explotación de los yacimientos de hidrocarburos, dejando sin efecto las concesiones y pertenencias provisionales otorgadas en Magallanes. Tiempo después, el Congreso aprobó la Ley n°4.217, que autorizaba al Presidente para otorgar permisos para explorar y explotar depósitos de hidrocarburos a personas naturales o jurídicas con domicilio en el país.

Lo que debía ser el inicio del ciclo petrolero en Chile confrontó la resistencia de agrupaciones gremiales y también en círculos militares sobre el devenir de los depósitos petrolíferos aún supuestos. En el primer caso, se requería un plan integral que habilitarse a los concesionarios a extraer el petróleo, pero también a refinarlo en el país, como medio de garantizar el abastecimiento de combustibles. En el caso de las Fuerzas Armadas, la objeción se justificaba en la intervención extranjera y pérdida de soberanía sobre el Estrecho de Magallanes, un territorio y cuya importancia geopolítica no había sido dimensionada hasta entonces. Tiempo después, en diciembre de 1948, el Jefe del Estado Mayor del Ejército, General Cañas Montalva, declaró que Chile debía aumentar sus fuerzas militares en Magallanes para defender la naciente industria petrolífera, una declaración que no tuvo mayor eco y que apuntaba a una eventual intervención foránea sobre el Estrecho⁴.

El gobierno optó por reformular la normativa, anunciando la decisión de perseverar en la inclusión de capitales privados a las prospecciones, postergándola hasta que se realizasen estudios y trabajos técnicos para comprobar la existencia de petróleo en Magallanes y otras regiones

³ *Boletín de la Sociedad Nacional de Minería*, n° 333, 1927: 36-39.

⁴ DE 29, 18.01.1949, 1.324.

del país. La Ley nº4.281, de febrero de 1928, al reservar al Estado la exploración y explotación de yacimientos en el territorio, establecía un precedente jurídico que sería ratificado en el Código de Minería de 1932. Desde entonces, el problema de la actividad petrolera en Chile no giró en torno a la propiedad del recurso, sino el modo de conciliar presupuestos ínfimos para emprender una búsqueda sistemática bajo criterios científicos, con la negativa a permitir la participación de capitales privados en las prospecciones.

La reconfiguración del Estado desarrollista y partícipe de las transformaciones productivas del país, a partir de 1939, no era contrario a la asimilación del capitalismo democrático norteamericano promovido por sectores medios y agrupaciones políticas tradicionales (incentivado en parte por el temor visceral al comunismo soviético), cuyas virtudes aparentes fueron ampliamente difundidas a través de la prensa y el cine (Purcell 2009, 46-69). En un país moldeado por la admiración al *american way of life*, el incentivo dado a la sustitución de importaciones por el Estado se transformó en un inédito factor de consenso nacional. Ajeno a los conflictos bélicos e ideológicos globales, el singular nacionalismo económico chileno, en su generalidad, no surgió como una crítica a la estructura económica capitalista ni se sostuvo en la resistencia al imperia-lismo, fuese esta teórica o práctica. La defensa de la propiedad fiscal sobre un recurso aún supuesto debe entenderse como una reacción hacia las petroleras multinacionales a partir del rol de sus sociedades subsidiarias controladoras de la venta y distribución de combustibles en Chile.

Con fundamentos disímiles, las presiones de Shell-Mex Chile y West India Oil Company fueron percibidas como homologables, en sus orígenes y consecuencias, tanto a la intervención británica en la actividad salitrera, y en el control norteamericano de grandes yacimientos de cobre desde inicios del siglo XX. Aunque, en ambos casos, la tributación exigida sobre la exportación de cada recurso fue porcentualmente importante, la baja reinversión en el país de sus utilidades y el magro margen de capitalización llevó a suponer de ellos oportunidades frustradas de desarrollo por la condescendencia de gobiernos precedentes.

Con un discurso centrado en la importancia de aprender de la historia reciente y evitar una nueva expoliación de recursos estratégicos, la llegada al poder de los radicales encabezados por Pedro Aguirre Cerda, impulsó en radio y prensa de la idea de ser partícipes de un cambio trascendental: el desarrollo nacional mediante un proceso de industrialización

planificado. En ese contexto, el plan de fomento debía considerar la preservación, en beneficio del Estado, del control sobre recursos naturales esenciales, y la formación de un modelo de desarrollo inclusivo que, sin alterar la propiedad fiscal, se abriese a la inversión privada.

La decisión de asignar al Estado un rol inédito tuvo que enfrentar las dudas de gran parte de los sectores económicos políticos del país. Desde 1927, Chile vivió experiencias innovadoras que confrontaron un modelo liberal desregulado. Del corporativismo del primer gobierno de Ibáñez del Campo (1927-1931) hasta la creación de la efímera República Socialista (junio-septiembre de 1932), la crisis post-depresión validó en espacios de poder a corrientes tan distantes como anarquistas, comunistas y nacionalsocialistas. Indistintamente, agrupaciones tradicionales derivaron los intentos por reforzar la participación del Estado en funciones productivas hacia posiciones maximalistas, transformando a Ibáñez en bolchevique y presentando al propio presidente Arturo Alessandri Palma (1932-1938), un reconocido liberal, como socialista.

El temor a convertir a Chile en un *soviet*, aunque sin fundamento empírico alguno, inhibió en las discusiones previas al descubrimiento del primer depósito en Magallanes, la idea de replicar un proceso como emprendido en Argentina con YPF o en México, con la nacionalización del petróleo durante el gobierno de Lázaro Cárdenas. La propia creación de la Compañía de Petróleos de Chile [COPEC], en 1935, fue vista como un emprendimiento que, pese a constituirse como sociedad anónima, sería transformada en estatal en caso que el partido Radical, donde pertenecían sus principales accionistas, llegasen al poder (Buchelli 2010a, 350-399). Esto también explica que el intento del gobierno de Aguirre Cerda por poner en vigencia la Ley N° 5.124 de 1932, que autorizaba el monopolio petrolero del Estado forzando la expropiación de las compañías distribuidoras, fue descartada por su carácter inconstitucional (Bucheli 2010b, 176-177)⁵.

Hasta el descubrimiento del petróleo en Magallanes, el Estado optó apoyar la producción minera, agrícola e industrial e incrementar su eficiencia, y aplicó con gradualidad medidas proteccionistas y controles de cambio que dificultaban las importaciones de manufacturas producidas en el país. Como señaló con Adolfo Ibáñez, el interés del Estado por

⁵ *La Nación* (Santiago) [en adelante LN], 31.05.1939.

promover el progreso económico de la nación tenía como objetivo central lograr una “evolución” que impidiera la “revolución” (Ibáñez 1989, 187).

Al reformular las bases económicas, las autoridades perseveraron en una idea que, planteada durante el primer gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, proponía que las políticas públicas en materias de fomento respondiesen a criterios esencialmente técnicos, independientes de la marcha política del país y la temporalidad de los gobiernos. Sobre este punto, se ha insistido en que la reconfiguración del Estado chileno en el período fue consecuencia de la inclusión de ingenieros en el diseño y planificación de políticas públicas. Su papel habría sido determinante, tanto por su aparente distancia doctrinaria de la contingencia como por la posibilidad de representar las demandas de gremios empresariales y productivos (Ibáñez 1983, 45-102).

Los indicadores del período transcurrido entre la creación del ministerio de Fomento y la fundación de la Corporación de Fomento de la Producción [CORFO], sin embargo, no dan luces respecto de mejoras sustantivas en la producción, pero sí del gasto público orientado a dar subsidios y apoyos a núcleos productivos. El aporte, sostenido en períodos de crisis en los años post-depresión, no se reflejó en mejoras a las condiciones de competitividad, mediante inversiones en investigación o innovación tecnológica, no aumentó el empleo ni contribuyó a mejorar la calidad de vida de la población. Los mismos gremios beneficiados con respaldo fiscal se opusieron a la creación de CORFO y solo la apoyaron cuando el gobierno decidió no apoyar la demanda de sindicalización campesina (Nazer 2016).

La CORFO y el petróleo

Un primer indicio del giro paradigmático hacia un Estado desarrollista (con énfasis en lo social y no en lo técnico) se manifestó en la creación de los Institutos de Fomento Minero e Industrial en las regiones de Tarapacá y Antofagasta, formados en 1934 para impulsar planes de reactivación en las regiones donde el cierre de la actividad salitrera provocó la paralización de gran parte de las labores productivas y la migración de sus habitantes. La labor de los Institutos se centró en la entrega de créditos para impulsar proyectos de largo plazo, como el desarrollo de agricultura del desierto, la construcción de embalses sobre cauces endorreicos y la

explotación de recursos mineros no tradicionales, como el azufre y el litio (Donoso 2013).

Los Institutos del Norte tuvieron un logro relativo antes de su absorción por la CORFO en 1953, fundamentalmente por la limitada facultad de los organismos para fiscalizar la ejecución de los proyectos financiados. Sin embargo, la experiencia en el aprovechamiento comercial de azufreras en Antofagasta y el exitoso fomento de la industria pesquera en Tarapacá demostró que, con apoyo estatal, era posible contribuir a la reconstrucción de economías regionales.

La labor desplegada por los Institutos de Fomento fue considerada como referencial en la formulación del proyecto que creaba CORFO en 1939. Este, en líneas generales, se basaba en la urgencia por reconstruir la economía desde el Estado a partir del reconocimiento de la diversidad de riquezas naturales del país, permitiendo crear nuevas producciones y aumentar las existentes, mejorándolas en cuanto calidad, rendimiento y costos. Su fin último, contribuir al mejoramiento de las condiciones precarias de vida de los chilenos, debía proyectar un crecimiento proporcional de las actividades de la minería, la agricultura, la industria y el comercio, a partir de la identificación de las necesidades y ventajas comparativas de las diferentes regiones del país⁶.

La CORFO fue formalizada en abril de 1939, mediante la Ley n° 6.334. El terremoto que destruyó la región centro-sur de Chile, el 24 de enero de ese año, obligó a poner en marcha planes sectoriales de acción inmediata, financiado con la contratación de empréstitos hasta por US\$100 millones, pagaderos con el aumento de un 10% sobre las utilidades del cobre. La prioridad de inversiones se centró en áreas consideradas esenciales para el desarrollo nacional, eran percibidas como de alto riesgo para capitales privados, o en aquellas en donde el Estado tenía una reserva excluyente (CORFO 1939, 7-11). En el primer caso, se incluía el plan de electrificación nacional y el fomento a la industria metalúrgica. En el segundo, los esfuerzos se orientaron a consolidar una industria petrolífera nacional.

En enero de 1943, la institución asumió las exploraciones geológicas y sondajes de exploración en la región de Magallanes, hasta entonces asignadas al Departamento de Minas y Petróleo del Ministerio de Fomento. Fueron contratados los servicios de United Geophysical

⁶ Cámara de Diputados. Sesión Extraordinaria [en adelante DE], n° 20, 10.04.1939, 1.087.

Company y del geólogo Glen Ruby, la principal autoridad de su época en el reconocimiento de yacimientos petrolíferos, quien centró sus estudios geofísicos en zonas donde desde inicios de siglo se realizaron prospecciones, corroborando la existencia de campos petrolíferos, distribuidos en alrededor de 14 millones de hectáreas⁷.

El inminente descubrimiento llevó al diputado liberal Abelardo Pizarro a proponer, en abril de 1942, la fundación del Instituto de Investigaciones Petrolíferas. Dependiente del ministerio de Fomento, pero con una gran autonomía operativa, su misión sería formular planes generales de estudio para verificar la existencia de petróleo y controlar su distribución. El principal objetivo del Instituto, sin embargo, era concentrar la facultad de conceder permisos para explorar y explotar yacimientos de petróleo, pudiendo generar convenios de colaboración con entidades fiscales, semifiscales o privadas. Las concesiones otorgadas por el Instituto se limitarían a sociedades nacionales o formadas en Chile, prohibiendo la participación en el negocio a gobiernos extranjeros y a personas o sociedades sin domicilio en el país.

El Instituto podría entregar a la explotación territorios fiscales hasta por 200 mil hectáreas al norte del paralelo 47° latitud Sur y hasta 300 mil hectáreas al sur de esa referencia, incluyendo las potenciales reservas en Magallanes. Los permisos de exploración durarían cinco años y, en caso de encontrar yacimientos comercialmente explotables, el usufructo se ampliaba entre 25 y 40 años, exigiendo un mínimo de producción de dos toneladas de petróleo por cada cien hectáreas. El concesionario pagaría, en moneda nacional, el 15% del producto bruto al Estado (sin especificar si se trataba de monto de venta o de la cantidad de crudo extraído)⁸.

El diputado Pizarro sostuvo que la factibilidad de encontrar yacimientos en, al menos, seis puntos geográficos del país, contrastaba con la falta de recursos financieros de un Estado que monopolizaba el derecho de explotación. La “política del perro del hortelano”, denunciada por el parlamentario, se hacía más notoria en tiempos de grave escasez de combustibles y considerando el interés de Standard Oil por colaborar con la búsqueda de depósitos.

La moción de Pizarro no llegó a ser discutida, pero dio pauta para un interesante debate en torno a la disyuntiva de reservar al Estado la

⁷ Cámara de Diputados. Sesión Ordinaria [en adelante DO], n° 24, 11.07.1944, 930.

⁸ DO 2, 28.04.1942, 133-139.

explotación de los yacimientos y de emprender una actividad de alta complejidad, para la cual el país carecía de recursos financieros y técnicos. En opinión de parlamentarios radicales, comunistas y socialistas, la propuesta era un negocio a la medida de Standard Oil, porque la entrega de concesiones requería de 2/3 de los votos de un consejo integrado en su mayoría por representantes de asociaciones y gremios particulares (entre ellos, Sociedad de Fomento Fabril, Instituto de Ingenieros, Sociedad Nacional de Minería y el presidente del Automóvil Club de Chile).

La propuesta fue vetada por impulsar la privatización del petróleo, pero, atendiendo el interés de sectores productivos por el tema, el gobierno designó una comisión integrada por miembros de las mismas instituciones que integraban el Consejo del Instituto de Investigaciones Petrolíferas, solicitándole una propuesta acerca de la política petrolífera que el Estado debía seguir.

En junio del mismo año, la comisión recomendó promover las exploraciones y estudios, invitando a participar en ellas a instituciones semifiscales y privadas⁹. Uno de los argumentos aportados por los gremios comisionados fue la total ausencia de incentivos hacia aquellas personas que, conociendo la ubicación de depósitos, no realizaban el denuncia por no reportarles beneficio económico alguno. El Código de Minería de 1932 reservaba al Estado el petróleo existente en cualquier dominio, creando un vacío sobre el pago de regalías al denunciante o la asignación preferente de concesiones para explotarlo.

Sobre este punto, en enero de 1943, los senadores Aníbal Cruzat, Marmaduke Grove, Fidel Estay Cortés, José Francisco Urrejola y Enrique Bravo presentaron una moción para promover la denuncia de yacimientos petrolíferos, reservando los beneficios sobre los depósitos únicamente a connacionales, sin riesgo de que intereses extranjeros tomaran conocimiento de ellos. La idea, sin embargo, resultó ser de difícil aplicación, al obligar al interesado a dejar una solicitud de tenencia ante el Juez de Letras más próximo, quien debía notificar al director del Departamento de Minas y Petróleo de la provincia. La autoridad, a su vez, publicaría los antecedentes del pedimento en un diario regional, a la espera que alguien manifestase tener derechos sobre el yacimiento. De no ser así, la petición se inscribiría en el Registro del Conservador de Minas respectivo, a la espera de que el Presidente de la República firmase el decreto,

⁹ DO 26, 07.07.1942, 163-164.

reconociendo el denuncia como susceptible de propiedad minera. De ser explotable, el denunciante recibiría el 40% de las utilidades producidas por el yacimiento¹⁰.

La propuesta era ambigua considerando que podía transformarse en un subterfugio que transformaba a los denunciantes en mediadores de otros intereses, en especial suponiendo que ninguno de ellos, por sí mismos, tendría recursos para iniciar prospecciones por su cuenta.

En julio de 1944, el gobierno de Juan Antonio Ríos presentó una propuesta para la organización de la industria del petróleo en Chile, elaborada con los ministros de Defensa, Economía y Comercio y el Vicepresidente de la CORFO.

La iniciativa tenía puntos interesantes. Por primera vez era reconocido, de modo oficial, la importancia estratégica del petróleo, al señalar que “el país que dispone de este combustible líquido tiene en sus manos las llaves del triunfo en la paz y en la guerra, y él le permite alcanzar el equilibrio económico, base fundamental del progreso”¹¹. El proyecto de ley más importante de los últimos años, como fue presentado por el gobierno, entregaba la responsabilidad de la búsqueda de yacimientos al Servicio de Minas del Estado en desmedro de CORFO, institución que, hasta entonces, había realizado estudios geofísicos, geodésicos y exploraciones en Magallanes y Tierra del Fuego. El Servicio de Minas, además de proseguir con la labor de CORFO, podía autorizar trabajos de exploración complementarios a compañías con domicilio en Chile o personas naturales, con capital suficientes para la ejecución del contrato, privilegiando aquellas con participación directa del Estado, semifiscales o de administración autónoma. En todos los casos, los beneficiarios tendrían que formar una sociedad anónima, no pudiendo emitir acciones al portador.

Los contratos de exploración serían suscritos previa evaluación del Servicio de Minas del Estado y del ministerio de Defensa. Con una duración de dos años, los beneficiarios debían realizar al menos un sondeo cada 30 mil hectáreas. En caso de encontrar petróleo, se exigiría una producción mínima de mil litros diarios promedio durante sesenta días consecutivos. Comprobada su continuidad, el derecho del concesionario se extendería por un mínimo de veinte años y un máximo de treinta, reteniendo el encargado de los sondeos no menos de 51% ni más de

¹⁰ Cámara de Senadores. Sesión Extraordinaria [en adelante SE] 27, 19.01.1943, 676-677.

¹¹ DO 24, 11.07.1944, 916.

80% del petróleo extraído, un valor oscilante que dependía de la extensión de los trabajos realizados. La iniciativa, finalmente, contemplaba el cobro de impuestos variables a los concesionarios, destinados a formar un fondo especial para financiar, entre otras obras, la construcción de una refinería estatal.

La moción consideró el análisis de las legislaciones petrolíferas con yacimientos en explotación como Venezuela, Colombia, Ecuador y Perú, donde la inclusión de inversionistas privados había contribuido a aumentar la producción y las entradas fiscales, aunque sin especificar su cuantía. El proyecto no ahondaba en los beneficios financieros esperados de la explotación, ni qué haría Chile con el porcentaje de petróleo deducido como derecho, al no tener la capacidad de procesarlo en el país. La idea de levantar una refinería, considerada en la propuesta, era tan genérica como el derecho que se reservaba el Estado para distribuir el combustible elaborado¹².

En la propuesta, el gobierno reconocía que las prospecciones de yacimientos petrolíferos era una labor que superaba la capacidad financiera y logística del Estado. Aunque la propuesta apuntaba a atomizar la búsqueda mediante la entrega de permisos acotados territorialmente, evitando que grandes compañías ingresasen al negocio, no se señalaban los mecanismos para evitar el eventual traspaso de concesiones. Como advirtió un editorial de *La Nación*, las tres mayores petroleras operaban en todo mundo a través de más de un centenar de compañías subsidiarias distintas. Standard Oil había demostrado años atrás, en México y Bolivia, que la creación de una subsidiaria nacional, con un directorio integrado por reconocidas figuras públicas nacionales, no era sino un resquicio legal que podía ser replicado en Chile¹³.

El proyecto enfrentó un debate en el que la derecha política (opositora al gobierno de Ríos) respaldó la iniciativa que organizaba una industria petrolera que, velando por los intereses nacionales, incorporaba a sociedades con experiencia suficiente para ubicar, en el corto plazo, depósitos explotables y garantizar su rentabilidad. Diarios como *El Mercurio* y *El Diario Ilustrado*, manifestaron abiertamente su respaldo a la moción, reconociendo en sus editoriales a Standard Oil como Royal Dutch Shell como las compañías más idóneas para impulsar los trabajos.

¹² DO 24, 11.07.1944, 915-925.

¹³ LN, 08.09.1944.

El propio duopolio tuvo un rol activo en la discusión, publicando insertos en la prensa de Santiago manifestando su disposición en participar en los sondeos, asumiendo íntegramente el riesgo de las inversiones. A cambio, y sin considerar la literalidad de la norma, exigían que las condiciones de explotación fuesen semejantes a las pactadas con otros gobiernos latinoamericanos, con contratos a un período no menor a 40 años y derechos fiscales que oscilaban entre el 12,5% y el 16,6% de los ingresos brutos. En un memorándum enviado a la Cámara de Diputados, las compañías solicitaron, además, eliminar los artículos que reservaban al Estado la exploración y explotación del petróleo y el privilegio exclusivo para rastrear otros posibles yacimientos en el territorio nacional¹⁴.

Las presiones del duopolio fueron percibidas como indebidas, al punto que los todos sectores políticos (incluso los reacios al monopolio estatal) coincidieron en el riesgo político y simbólico dejar en manos extranjeras una actividad estratégica, más cuando el control abarcaría desde la explotación de los yacimientos hasta la distribución del combustible refinado. La posición hegemónica de Standard Oil y Royal Dutch Shell se manifestó en momentos en que el ministro de Economía estimaba, en julio de 1944, que la cuota de combustibles asignada por el gobierno de Estados Unidos no superaría ese año los diez millones de litros mensuales, con el agravante de registrar el retraso que se supuso intencional en el arribo de buques cisternas del duopolio, lo que obligó durante meses a severas restricciones sobre el tránsito vehicular¹⁵.

Sin que la propuesta fuese analizada en detalle, el gobierno optó por retirarla del Congreso. Un diputado conservador, Fernando Aldunate, propuso reemplazar el proyecto por otro simplificado que autorizaba al Presidente de la República a celebrar contratos *ad referéndum* que asegurasen la realización de un programa de investigaciones que permitieran explorar y explotar yacimientos fiscales. Los convenios suscritos, sin excepción, debían ser ratificados por el Congreso¹⁶. El Presidente Ríos, en cambio, anunció la decisión de perseverar en la búsqueda excluyente de petróleo, asumiendo, a través de la CORFO, la responsabilidad financiera y técnica de localizar yacimientos y organizar la logística necesaria para su aprovechamiento comercial.

¹⁴ DO 28, 12.07.1944, 1.037.

¹⁵ LN, 12.07.1944 y 15.07.1944.

¹⁶ DO 29, 12.07.1944, 1.078.

Petróleo en Magallanes

El 25 de diciembre de 1945 fue descubrimiento el primer depósito de petróleo en Springhill (Manantiales), en Tierra del Fuego. La noticia causó una algarabía popular y fue transversalmente reconocido como un logro de los gobiernos radicales, quienes perseveraron en la continuidad de las prospecciones en momentos financieros críticos y en medio de un conflicto mundial. Un editorial de *La Nación* resumió el hallazgo como “la confirmación de una esperanza largamente mantenida por la nación entera, porque tal noticia constituye el advenimiento de una nueva y portentosa era para los intereses nacionales y para el progreso general de la República”¹⁷.

La irrupción del petróleo en Magallanes enfrentó al país a la disyuntiva de tener una legislación que reservaba su propiedad en el Estado, sin prever los mecanismos que hicieran viable su explotación y posterior comercialización. La propuesta se concretó en febrero de ese año, cuando el gobierno entregó formalmente a CORFO la explotación de los yacimientos y el desarrollo de la infraestructura necesaria.

El descubrimiento de petróleo fue la fase inicial de un proceso que no había sido contemplado en la eventualidad de su hallazgo: qué hacer con el petróleo, considerando que, hasta entonces, la legislación se había limitado a reservar su propiedad en el Estado sin prever los mecanismos que hicieran viable su explotación y posterior comercialización.

En enero de 1946, los diputados socialistas Juan Efraín Ojeda y Astolfo Tapia propusieron traspasar a CORFO el desarrollo integral de la actividad, desde su explotación y refinación hasta su distribución, sin intervención de capitales particulares, fuesen estos nacionales o extranjeros¹⁸. Hasta la concreción de la infraestructura industrial, el petróleo de Magallanes se destinó a abastecer el mercado uruguayo, con la venta de la totalidad de la producción por la estatal Administración Nacional de Combustibles, Alcohol y Portland (ANCAP) y a cubrir, a fines de la década, las necesidades regionales de gasolina, diesel y gas.

El hallazgo de nuevos yacimientos durante 1946 supuso al Estado el diseño y concreción de obras de ingeniería de alta complejidad, en un

¹⁷ LN, 31.12.1945.

¹⁸ Cámara de Diputados. Sesión Extraordinaria [en adelante DE] 30, 15.01.1946, 1.680-1.681

entorno hostil y distante de núcleos urbanos. La apertura de caminos y la construcción de muelles de embarque se constituyó en la fase inicial de un proceso que implicó levantar en Magallanes enormes estanques de depósito, tender oleoductos y habilitar servicios esenciales que dieran continuidad a los trabajos. La CORFO, responsable de la totalidad de los trabajos, consideró factible la posibilidad que, en un plazo no mayor a quince años, el crudo de Magallanes permitiría abastecer los requerimientos de combustibles del país, por lo que la construcción de una gran refinería nacional debía ser prioritaria.

Aunque la destilación era monopolio del Estado, hasta entonces se había autorizado el funcionamiento de pequeñas refinerías privadas en Santiago, Coquimbo, Talcahuano e Iquique. Dos propuestas para construir una estatal, diseñadas por los hermanos Walter y Roberto Müller en 1927 y 1939, respectivamente, no alcanzaban a suprimir las importaciones de combustibles, pero daba al Estado una participación relevante en el mercado, pudiendo incidir en su precio de venta o crear reservas.

Las refinerías de los hermanos Müller fueron descartadas por su alto costo, pero el tema continuó en la palestra. En 1940, Standard Oil solicitó levantar un complejo industrial en las cercanías del puerto de San Antonio para refinar en el país el crudo importado, con una inversión superior a los US\$30 millones, lo que permitiría ofrecer combustibles de producción nacional a un valor significativamente inferior al ofertado hasta entonces.

La iniciativa fue rechazada por el gobierno de Aguirre Cerda por constituir un derecho del Estado, una decisión que forzó a tomar una decisión concluyente sobre el rol fiscal en la materia. Un año después, un estudio geológico encargado por CORFO en Estados Unidos determinó que las reservas petrolíferas de Magallanes se distribuían entre la isla Tierra del Fuego y el continente en una superficie que se extendía entre los 35 y 40 mil kilómetros cuadrados, equivalentes al tamaño de Suiza o Países Bajos (Bohan & Pomeranz 1960, 183). La misma fuente señalaba que Springhill (Manantiales), donde se concentraron las prospecciones iniciales, tenía reservas aproximadas a los 30 millones de barriles, por lo que su duración no se extendería más allá de los siguientes siete años.

De acuerdo con el estudio, la única certeza que existía sobre la actividad es que el principal yacimiento tenía fecha de caducidad, por lo que la proyección de la industria petrolífera al largo plazo exigía, por un lado, cuantificar con criterios científicos el volumen de sus depósitos

y, por otro, diseñar, desde el Estado, una política integral sobre el recurso. En mayo de 1946, la Standard Oil manifestó su interés por realizar estudios geológicos en búsqueda de nuevos yacimientos de Magallanes, contribuyendo con su experiencia, técnicos y maquinarias, a condición de que el Congreso promulgase una ley petrolífera que garantizase una participación proporcional al Estado como propietario del recurso y a la Standard Oil como inversor. Años más tarde, el diputado socialista Isaac Castro recordaba que la idea de proporcionalidad de la compañía consistía en reservarse el 51% de las acciones de la sociedad explotadora a formarse para ello¹⁹.

Como ocurrió en 1944, las presiones de Standard Oil fueron seguidas de informaciones que cuestionaban la capacidad financiera del Estado para explotar los yacimientos, al punto que *El Mercurio* sostuvo que CORFO había solicitado al gobierno financiar parte de sus inversiones con créditos otorgados por inversionistas privados nacionales²⁰. Si bien las afirmaciones fueron refutadas, el desarrollo de industria petrolífera nacional se vio limitada por el rechazo del gobierno norteamericano, a través del Export Import Bank, para financiar su expansión. La primera vez, en junio de 1946, la negativa se justificó en que no era posible financiar proyectos que podían ser capitalizados a través de inversiones privadas. La segunda, en marzo de 1948, se fundamentó en que el Departamento de Estado recomendaba realizar prospecciones petrolíferas en América Latina con apoyo de *trust* petroleros, aduciendo su mayor experiencia y preparación tecnológica para realizarlas²¹.

El vínculo entre Standard Oil y Washington ha sido analizado en competentes investigaciones (Cote 2013; Salas 2005; Spencer 1996; Singh 1989). El rol de compañía en episodios relevantes, como en la Guerra del Chaco, se ha demostrado como incuestionable, al igual que su influencia en los golpes de Estado en Perú y Venezuela, que en 1948 llevaron al poder a Manuel Odría y Carlos Delgado Chalbaud, partidarios de crear marcos regulatorios favorables a inversión privada en la industria petrolera. En el caso de Chile, a la denunciada posición hegemónica de Standard Oil se sumó un factor geopolítico que reforzó las suspicacias sobre los alcances de sus inversiones. En junio de 1946, el diputado

¹⁹ DO 2, 28.05.1946, 115; DO 40, 03.08.1954, 1.947.

²⁰ Cámara de Senadores. Sesión Ordinaria [en adelante SO] 7, 11.06.1946, 455-456.

²¹ DO 6, 05.06.1946, 237; DE 30, 19.01.1949, 1.368.

comunista Ricardo Fonseca planteó que para una compañía del tamaño e influencia global el verdadero interés de la petrolera no era el petróleo, sino el control del estrecho de Magallanes, una idea que tiempo después fue retomada por, el socialista César Godoy, señalando que no era ilógico suponer que el dominio del paso entre dos océanos fuese una opción en caso que Estados Unidos pudiese ser privado del Canal de Panamá²².

Una de las decisiones que mejor relata la posición oficial respecto de Standard Oil se reflejó al momento de decidir el emplazamiento de la futura refinería nacional. Previo a la solicitud a Universal Products Oil de Chicago de un estudio para determinar la factibilidad técnica de construirla, en 1947 la CORFO eligió Concón, una localidad al norte de Valparaíso, situada a 27 kilómetros del puerto de desembarque de Quintero y a 18 kilómetros de la línea del ferrocarril Valparaíso-Santiago. Concón era la segunda alternativa de locación respecto de Barrancas, un pueblo distante 1,5 kilómetros de San Antonio, ciudad portuaria con instalaciones adecuadas para tender una cañería que transportase el crudo a la refinería. Barracas era también una estación del ferrocarril que comunicaba San Antonio con Santiago, una vía que complementaba la construcción de un proyectado oleoducto a la capital, a un costo significativamente menor²³.

Las ventajas geográficas y económicas de Barrancas fueron confrontadas con el argumento que San Antonio era, desde 1913, el puerto donde Standard Oil descargaba su combustible y mantenía sus depósitos de reserva. Levantar la refinería en esa localidad podía ser interpretado como un gesto intolerable de apoyo hacia una compañía históricamente hostil hacia la institucionalidad nacional.

La opción de Standard Oil de constituirse en Chile como una sociedad anónima en 1947, con representación directiva de gremios de la producción y el comercio nacionales, contrastó con el anuncio del gobierno de promover la industrialización del petróleo con recursos propios, destinando US\$35 millones para la proyectada refinería en Concón. Para obras de infraestructura mayor en Magallanes se asignaron más de US\$25 millones, lo que permitió concluir las obras del oleoducto entre Manantiales y caleta Clarence, con una extensión de 68,4 kilómetros y capacidad para transportar quince mil barriles diarios, depositados en

²² DO, 05.06.1946, 237; DE 30, 19.01.1949, 1.369.

²³ DE 18.01.1949, 1.333-1.334; DE 26 11.01.1949, 1.179-1.180.

estanques con capacidad para 180 mil barriles²⁴. En 1949 se inició la construcción de una planta de gasolina en el cerro Manantiales levantada por Hudson Engineering Corporation de Houston, con una capacidad de tratamiento de 800 mil m³ diarios. Junto a la planta se instalaría una columna de destilación para refinar en Magallanes una pequeña parte del crudo, abasteciendo las necesidades de gasolina, keroseno, diésel oil y fuel oil en la región. Manantiales fue puesto en producción en octubre de 1949 y, a mediados de 1950, el nuevo yacimiento de Cerro Sombrero. Al 31 de diciembre de 1950, la producción total alcanzaba a 108.929 m³ (*Memoria ENAP* 1951, 20; Claude 1948).

Con un desarrollo sostenido, en enero de 1950 el gobierno planteó la posibilidad de traspasar la administración de la actividad a un organismo cuyas operaciones se ajustasen a la rapidez que exigía las operaciones comerciales. Dos meses después, el Presidente Gabriel González Videla presentó al Congreso un proyecto que sugería la creación de una empresa petrolífera dependiente de la CORFO, para concentrar las operaciones de la industria en sus funciones industriales y comerciales²⁵.

Aprobada por unanimidad, la Ley n° 9.618, de 19 de junio de 1950, creó la Empresa Nacional del Petróleo [ENAP], entidad que asumió íntegramente los derechos y funciones que correspondían al Estado sobre la exploración, explotación de los yacimientos petrolíferos, y de la refinación y venta del crudo y subproductos. El patrimonio de la empresa estaba formado por la totalidad de las inversiones realizadas por la CORFO hasta la fecha, además de los bienes y recursos asignados anualmente del presupuesto de la Corporación. Las utilidades y beneficios estarían destinados a incrementar su patrimonio hasta que la industria petrolera alcanzase su completo desarrollo.

Desnacionalizar la industria

La ENAP dio plena continuidad a los trabajos de búsqueda de yacimientos petrolíferos en Magallanes y explotación intensiva de los descubiertos. En diciembre de 1954 se encontraban en faenas trece pozos, con una producción total de 276.041,8 m³, un avance sostenido en relación a 1950, cuando el crudo extraído fue de 100.227 m³. En su etapa de

²⁴ DE 27.10.1948, 141-142.

²⁵ SO 2, 30.05.1950, 28-35.

prueba, previo a su plena operatividad en 1955, la Refinería de Concón recibió 162.870 m³, de los cuales el 63% era de procedencia nacional. La producción de gasolina y kerosene (33 y 9 millones de litros, respectivamente), fueron en su totalidad vendidos a las distribuidoras ESSO, Shell y COPEC, supliendo casi el 90% de la demanda interna. Con una incidencia todavía menor, la producción de petróleo diesel e industrial para la minería era lo suficientemente significativa como para prever el pleno abastecimiento nacional en un plazo no superior a los diez años. En sus primeros cuatro años, ENAP exportó 671.738,6 m³ de crudo a ANCAP, por un valor de US\$13,4 millones y vendió 2,5 millones de kilos de gas propano licuado al ministerio de Industria y Comercio de Argentina. Entre 1951 y 1954, ENAP registró balances financieros positivos, lo que le permitió proyectar inversiones para aumentar en la producción a 420.000 m³ en 1955, con el objetivo de ocupar a totalidad de la capacidad de la refinería de Concón y suplir las importaciones de crudo desde Arabia (ENAP, Memoria 1954, s.p.).

El crecimiento de la compañía se explica tanto por el control monopolístico sobre la producción de combustibles como por la continuidad del respaldo financiero de CORFO, lo que le permitió crear un fondo de reserva superior a los \$645 millones. La solidez financiera de ENAP contrastaba con la grave situación financiera del Estado, cuyo déficit para 1954 fue estimado en 24 mil millones de pesos, equivalente al 12,5% del PIB²⁶. La crisis económica llevó al gobierno de Carlos Ibáñez del Campo, en febrero de 1953, a impulsar una profunda reforma a la administración pública con el fin de disminuir el gasto fiscal. Esto significó la jerarquización de los trabajadores del Estado a partir de la evaluación de sus funciones y desempeño, lo que se tradujo en una reducción de la burocracia y del número de oficinas públicas.

En este proceso de reorganización del Estado, y como un giro a los objetivos impulsados por los gobiernos anteriores desde Pedro Aguirre Cerda, el gobierno de Ibáñez propuso un proyecto de ley sobre capitalización pública y privada, la iniciativa era un cambio en el paradigma desarrollista chileno, donde los esfuerzos financieros del Estado se centraron en el desarrollo de grandes proyectos industriales que permitirían en el corto plazo alcanzar un alto standard de vida. Para Ibáñez, la regla fiscal debía sostenerse en el ahorro, la sobriedad en el gasto público y el

²⁶ SO 6, 09.06.1954, 262.

incremento en la capitalización nacional, obligando a la banca privada, a las compañías de seguro e instituciones de previsión a invertir parte de sus excedentes en bonos, debentures, acciones y valores de instituciones capitalizadoras del Estado. Esto permitiría desarrollar la actividad agropecuaria, un área cuyo crecimiento era considerablemente menor que el del aumento de la población (1,3% y 1,75%, respectivamente) y de la cual se proyectaba un crecimiento del 40% en los siguientes ocho años²⁷.

La reorganización alcanzó a CORFO, entidad que desde 1954, comenzó a financiar parte de sus programas de desarrollo con cobros adicionales asociados a los servicios implementados y recursos gestionados en el sistema bancario, nacional o internacional. El 8 de agosto de ese año, el gobierno, como parte del plan de reestructuración fiscal, presentó al Congreso una iniciativa orientada a distinguir las inversiones públicas en infraestructura o servicios de los gastos generales declarados en la Ley General de Presupuestos. La propuesta declaraba que proyectos estratégicos, como la actividad petrolífera, habían logrado consolidarse lo suficiente para administrarse de forma autónoma.

El gobierno planteó a CORFO la urgencia de promover el crecimiento industrial o manufacturera, priorizando la actividad agropecuaria con el fin de incrementar la producción de alimentos²⁸. Para facilitar la expansión de ENAP, el gobierno la eximió durante cuatro años del pago de todo tipo de impuestos, debiendo, en ese lapso, destinar sus rentas o utilidades al desarrollo de la industria. Esto complementaba de la decisión del gobierno, en noviembre de 1954, de dar a la empresa su autonomía financiera una vez que la refinería de Concón entrase en operaciones²⁹.

La decisión del gobierno, en 1954, de eximir a la petrolera del pago de impuestos, en la práctica, debe interpretarse como un subsidio indirecto cuantioso y perjudicial hacia las transnacionales, considerando que el combustible producido localmente se valoraba al costo establecido de petróleo crudo, esto es, sin considerar el costo de transporte y los aranceles. Sin perjuicio de ello, el carácter público de ENAP debería conciliar, en el corto plazo, su función social con criterios administrativos propios de una sociedad anónima, lo que obligaba a reestructurar sus operaciones comerciales y reformular parte de sus proyectos. La directiva expuso a las

²⁷ DE 28, 23.11.1954, 1.624-1.641.

²⁸ DO 5, 08.06.1954, 177-179.

²⁹ DE 84, 20.04.1955, 5.242.

autoridades que la complejidad del plan de crecimiento requería inversiones propias de una actividad en pleno desarrollo. En el período 1954-1958, ENAP tenía por meta una producción 20.000 barriles diarios, cantidad estimada para abastecer el consumo normal a fines de la década. Esto implicaba, entre otros gastos, la construcción de gasoductos desde Concón a Valparaíso y Santiago, y la compra de al menos tres buques cisternas para el transporte del crudo desde Magallanes a Quintero. Como parte de sus funciones, ENAP además debía realizar prospecciones en los lugares donde había denuncios de petróleo o se presumía su existencia³⁰.

Para el gobierno de Ibáñez, la inclusión de capitales privados en la actividad era un tema ineludible, pues era necesario aumentar la producción de petróleo, en un período en que la demanda por combustibles era creciente, y para garantizar la disponibilidad de reservas para afrontar periodos de escasez. La medida que se ajustaba a la realidad económica fiscal, sin que eso significase alterar la normativa en cuanto a la propiedad de las reservas ni cualquier derecho imprescriptible en favor del Estado.

Uno de los temas recurrentes en la prensa del período fue la denuncia respecto a las inversiones en infraestructura de ENAP en Magallanes, insuficiente para extraer y depositar cantidades proporcionales a las crecientes necesidades del mercado nacional. Se trataba, para muchos, de un emprendimiento fiscal de valor meramente simbólico, que involucró un costo mayor a un Estado sin capacidad para intervenir técnica y financieramente en labores ejecutadas por compañías privadas.

Esta aseveración quedó de manifiesto cuando, poco tiempo antes de entrar en operaciones, se hizo público que la refinería de Concón ocuparía solo un tercio de su capacidad con petróleo nacional, destinando los dos tercios restantes a elaborar combustibles con crudo importado³¹. El propio gobierno, en noviembre de 1954, utilizó este argumento para justificar la presentación de un proyecto de ley que autorizaba a ENAP para celebrar contratos con personas naturales o jurídicas para la exploración y explotación de yacimientos petrolíferos en el país.

La indicación generó dudas de diversos sectores políticos sobre sus objetivos, si se comparaba la situación chilena con la de países donde la capacidad de producción era notoriamente inferior: en 1954 Francia

³⁰ DO 5, 08.06.1954, 182-184.

³¹ DO 35, 27.07.1954, 1.707; DE 23, 23.11.1954, 1.641; Las Noticias de la Última Hora (Santiago), 01.08.1954.

producía el 1,1% del petróleo que refinaba, Inglaterra el 0,17% e Italia el 0,53%. ENAP también había anunciado en julio del mismo año que, el país alcanzaría en 1958 su plena autonomía en la producción de combustibles³².

Meses antes de la presentación de la propuesta, Julio Ruiz Bourgeois, anterior ministro de Economía y Vicepresidente de CORFO en el gobierno de Gabriel González Videla, acusó que cualquier idea en torno a la entrega de concesiones petrolíferas, echando por tierra la legislación vigente que reservaba para el Estado su exclusiva propiedad solo tendría como objetivo favorecer a uno de los dos grupos internacionales con subsidiarias en Chile³³.

Para Ruiz, la insistencia de presentar la política petrolífera como un descalabro para las finanzas públicas parecía responder a una ofensiva comunicacional de Standard Oil. La crítica de Ruiz parece comprobarse en diciembre de 1954, cuando el ministro de Hacienda, Jorge Prat, recibió del Secretario de Estado norteamericano, Herbert Hoover Jr., una propuesta para renegociar parte de la deuda pública con el Fondo Monetario Internacional con la venta de la refinería de Concón, señalando que se trataba del único capital avaluable en una actividad cuyo futuro, en manos del Estado, seguía siendo incierto. Hoover planteó la idea de vender a capitales privados las reservas petrolíferas existentes, una medida permitiría a Chile capitalizar su economía y beneficiarse la rebaja del precio de combustibles por el aumento de la producción³⁴.

Prat se comprometió a solicitar al gobierno de los Estados Unidos ayuda para redactar una legislación petrolera adecuada, sugiriendo que el proyecto para abrir la industria a inversiones particulares debía ajustarse para concretar la propuesta de Hoover. En efecto, la propuesta de apertura de la actividad resultaba poco atractiva, al no alterar la condición jurídica del petróleo como reserva del Estado, incluso conservando el privilegio de usufructo un porcentaje menor del producto extraído. La inserción de capitales privados, de acuerdo a la moción, esta vez quedaba condicionada a dos aspectos esenciales: la inclusión de ENAP en las sociedades

³² SE 7, 21.06.1955, 230.

³³ SO 23, 17.08.1954, 1.501

³⁴ *Foreign Relations of the United States*, volume IV, 1952-1954, Doc. 220 (825.2311/12-254), 02.12.1954.

beneficiadas con concesiones y la mantención del privilegio exclusivo de la empresa estatal para continuar con prospecciones en Magallanes³⁵.

Los parlamentarios de derecha defendieron la integración del capital privado como una medida pragmática, al permitir un ordenamiento de las finanzas públicas. Partidarios del libre mercado y críticos de la función social del Estado, conservadores, liberales y agro-laboristas asociaron el rebrote inflacionario de inicios de la década con uso del presupuesto nacional por parte de los gobiernos radicales, período en el cual los fondos públicos que debían destinarse a gastos se destinaron preferentemente a inversiones. Esta situación obligaba a la redistribución de los recursos sobrantes, forzando emisiones y a sucesivas reformas al régimen tributario. Sin un orden fiscal, la economía chilena financió su industrialización con impuestos y contribuciones, no con empréstitos³⁶.

Para sectores de izquierda, en cambio, la eventual liberalización de la actividad petrolífera fue considerada una decisión insensata, al desconocer la experiencia histórica sobre el predominio de capitales privados sobre recursos estratégicos, sacrificando el esfuerzo precedente por perseverar en una política económica nacionalista exitosa. Incluso, al margen de sus deficiencias, el proceso de industrialización promovido por el Estado tenía un valor simbólico incuestionable, al fomentar el crecimiento interno y ser implementado en un periodo marcado por la peor crisis financiera del país, prescindiendo de capitales privados. Desde 1938 a 1952, la producción industrial fabril creció a una tasa anual promedio de 5,5%, y en igual período, el poder adquisitivo de los obreros chilenos se incrementó un 70,7%³⁷.

La capitalización fiscal fue más lenta de lo esperado, fundamentalmente porque la capacidad de producir era menor que lo que exigía la demanda nacional. La defensa de rol del Estado fue acompañada de una retórica que refería a las presiones de compañías extranjeras para intervenir una actividad en condiciones similares a lo realizado en Perú y Bolivia. Abrirles la posibilidad de insertarse en la industria, a juicio del senador radical Luis Bossay, derivaría en el retroceso del país “hacia las

³⁵ DE 28, 23.11.1954, 1.641-1.647.

³⁶ SO 23, 13.01.1954, 1.021-1.022.

³⁷ SO 3, 01.06.1955, 96-97; SO, 15.11.1955, 417.

épocas más negras del coloniaje económico y de las concesiones en favor de los intereses imperialistas de los consorcios internacionales”³⁸.

Para el senador del partido Democrático del Pueblo, Humberto Martones, la apertura de la actividad a privados no pasaba de ser una estrategia promovida por grandes corporaciones, las que esperaron por diez años la evolución de la actividad, periodo en el cual ENAP demostró su eficacia al levantar una industria que surgió sin apoyo crediticio externo y con presiones para restringir su plan de desarrollo. Autorizar el ingreso de capitales privados significaba desnacionalizar la explotación del petróleo y burlar el espíritu nacional: “las conquistas del pueblo son sociales, como en la legislación social, o económicas, como en la nacionalización de sus riquezas naturales. En este caso, se desea atentar contra una conquista económica del pueblo”³⁹.

Independiente de arraigo popular de las políticas estatistas y la defensa de la institucionalidad nacional, la opción del gobierno al impulsar la integración de capitales privados en la actividad petrolífera no incentivó la inversión y, por el contrario, actuó como un eficaz aliciente a la especulación. Hubo centenares de solicitudes de pertenencias con posibles evidencias de hidrocarburos en la Pampa del Tamarugal (Tarapacá), Viña del Mar, Batuco (Santiago) y Chiloé. Solo en la zona comprendida entre los departamentos de Chanco y Constitución, una de las zonas de mayor índice de ruralidad del país, en agosto de 1955 se inscribieron más de treinta solicitudes⁴⁰.

En junio de 1955, el gobierno retiró del Congreso el proyecto que autorizaba a la ENAP para celebrar contratos con privados⁴¹. En enero del mismo año, el propio Ibáñez había informado al embajador norteamericano en Chile, Willard Beaulac, de la decisión de retirar la moción de noviembre del año anterior y proponer otro que, bajo criterios técnicos, financieros y políticos, conciliase los intereses públicos con los particulares. Al recordar Beaulac la propuesta de Hoover al ministro de Hacienda, poniendo en venta lo activos de la industria, Ibáñez le manifestó su voluntad de perseverar en el carácter estratégico del petróleo de Magallanes y

³⁸ SE 28, 01.09.1954, 1.933.

³⁹ SE 25, 24.08.1954, 1.791.

⁴⁰ DO 79, 13.09.1955, 3606 y DE 1, 30.09.1955, 131-132.

⁴¹ DO 8, 08.06.1955, 237.

el interés de que, en el futuro las empresas extranjeras pudiesen explorar y explotar en el resto del país “para ENAP”⁴².

La importancia de otorgar concesiones para la búsqueda de yacimientos no podía desmerecer, en opinión del mandatario, la excepcional labor de la empresa estatal. La producción diaria en 1954 era de mil metros cúbicos diarios, cuya capacidad de carga era tres veces mayor al crudo despachado desde Magallanes. Se esperaba que, en 1958, la totalidad de la gasolina y kerosene consumido en Chile tuviese su origen en los yacimientos de Magallanes y procesado en el país. La proyección era aún más auspiciosa, considerando que de los 55 mil kilómetros cuadrados de superficie con posibilidad de reservas, la búsqueda se había concentrado, hasta entonces, en 31 mil, restando el 56% del área por rastrear. En opinión del gerente de ENAP, Fernando Salas, el total de la cuenca petrolífera permitía suponer la existencia, en 1954, de depósitos de alrededor de cien millones de metros cúbicos, equivalentes a dos mil millones de dólares de la época⁴³.

La riqueza de los yacimientos era, precisamente, el origen del interés de capitales privados. El aludido Herbert Hoover Jr., Secretario de Estado entre 1954 y 1957, era un reconocido ingeniero geofísico y propietario, entre otras sociedades, de la Union Geophysical, compañía que participó en el descubrimiento de petróleo en Magallanes en 1945. Las estimaciones de las reservas de hidrocarburos, presentadas por ENAP en 1954, eran estimaciones avaladas por Consolidated Engineering Corporation, de la cual Hoover era accionista.

Asumiendo que no había opción política para liberalizar la actividad, se apeló a pruebas controversiales, como el cuestionamiento a la formación profesional de los técnicos nacionales para desempeñarse en faenas petrolíferas e, incluso, sobre las estimaciones de las reservas. La principal premisa, sin embargo, giró en torno al denominado “argumento atómico”, cuyo objetivo era acelerar la explotación de las reservas existentes ante el avance del poder nuclear, capaz de generar cantidades ilimitadas de energía a partir de la fisión del átomo. Pese a que aún se encontraba en una fase experimental, la irrupción de la nueva matriz energética amenazaba a dejar sin valor los depósitos no explotados (Iñiguez 1963, 89).

⁴² *Foreign Relations of the United States*, vol. VII, 1955-1957, Doc. 374 (825.002-2755), 26.01.1955.

⁴³ SE 25, 24.08.1954, 1.709; SE 28, 01.09.1954, 1.934-1.936; SE 7, 21.06.1955, 229.

La inminencia del átomo como fuente de generación de energía se transformó en un tema de debate público, en momentos en que se iniciaban en Chile exploraciones en búsqueda de minerales radioactivos y se discutía la formalización de una institucionalidad pública para el uso pacífico del poder nuclear. Mediante inserciones de prensa, Standard Oil promovió el riesgo proyectar el petróleo como reservas entendiendo que, en un plazo acotado, su valor y funcionalidad caducarían por el avance de fuentes de energía más baratas.

La propia petrolera publicó un folleto con citas de conocidos políticos y científicos que auguraban una pronta transición en la matriz energética global, destacando al propio gobierno boliviano de Víctor Paz Estenssoro, quien en 1953 había nacionalizado la industria petrolífera. Paz acordó con un empresario norteamericano la exploración del territorio en busca de nuevas reservas, señalando que “no podemos indefinidamente guardar el petróleo en una época en que la energía atómica comienza a ser utilizada con fines industriales”⁴⁴.

En línea con la multinacional, parlamentarios de derecha se sumaron al clamor para presionar por la inclusión de capitales privados en futuras prospecciones petrolíferas, en vista de su pronta obsolescencia. Un diputado conservador, José Ignacio Palma, afirmó que, “así como el petróleo desplazó a la energía del vapor en el mundo, hoy día la energía atómica está reemplazando a la del petróleo. Probablemente, dentro del campo de la energía nuclear, los minerales radioactivos sean, en un futuro próximo, reemplazados por otros”⁴⁵.

En un país donde el poder atómico aún no se disociaba de su uso bélico, y en tiempos en que su empleo ni siquiera era consensuado en la comunidad científica, la campaña no tuvo efecto alguno. El senador radical Luis Bossay alertado por el esfuerzo comunicacional y las presiones sobre el gobierno, advirtió que la capacidad del átomo para generar energía se encontraba en una etapa de desarrollo. Bossay, además, llamó a considerar, como un hecho esencial, que el uso de la energía nuclear dependía de las condiciones financieras y técnicas que tenían los países para adquirirlo, adaptarlo y asimilarlo, quedando su uso limitado a un número menor de naciones⁴⁶. Poco tiempo después, un ensayo académico

⁴⁴ DO 35, 27.07.1954, 1.707.

⁴⁵ DE 35, 13.12.1956, 2.106.

⁴⁶ SO 28, 01.09.1954, 1.946.

demostró la contradicción existente en Chile entre el discurso de las grandes compañías sobre el peligro del poder del átomo, con sus planes de inversión y un informe del gobierno norteamericano que retrasaba la expansión global de la energía nuclear para después de 1975, abarcando no más del 7% de los requerimientos energéticos mundiales (Baltra 1957, 8-12).

En medio de la discusión sobre el avance de la energía nuclear como matriz energética y la consecuente caducidad del petróleo, en noviembre de 1956 el gobierno repuso en el Congreso su propuesta para reformar la ley ENAP, solicitando nuevamente incorporar capitales privados en la exploración y explotación de petróleo, una moción que esta vez contaba el respaldo del Instituto de Ingenieros de Chile.

En estricto rigor, el apoyo del gremio a la idea del gobierno se englobaba en un análisis mayor, que sugería la urgencia de invertir más de mil millones de dólares en infraestructura pública. Solo el petróleo, de acuerdo a la estimación del Colegio de Ingenieros, requería inversiones por más de cien millones de dólares para abastecer el consumo del país, sin considerar la demanda de la Gran Minería. La única vía para lograrlo era incorporar capital privado a la actividad, el que podía asumir el riesgo financiero, con el aval de tener la organización técnica y el personal especializado. La atracción de capital tenía ventajas adicionales, como la posibilidad de obtener créditos para invertir en sectores prioritarios, como la agricultura. El deber del Estado, a juicio del gremio, debía centrarse en crear las condiciones necesarias para que los capitalistas extranjeros se vincularan con inversores e industrias nacionales y, en especial, orientar sus esfuerzos en asegurar de una vez el abastecimiento de combustibles en el país (Uribe 1954, 306-308).

La nueva propuesta del gobierno insistía en la urgencia por abastecer la totalidad de la demanda nacional, incluyendo, por primera vez, la necesidad de satisfacer la totalidad de los requerimientos de combustibles de las industrias cuprífera y salitrera. Para salvaguardar los derechos fiscales, la moción reservaba a ENAP la explotación de la provincia de Magallanes, pero definía con precisión el procedimiento para conceder concesiones y fiscalizar el cumplimiento de las obligaciones asumidas por los contratistas. El Estado limitaba a diez el número de concesiones otorgadas a inversor, quienes debían ser personas naturales o jurídicas con domicilio legal en Chile, con capacidad técnica y solvencia económica para explorar y explotar los yacimientos descubiertos. Cada concesión duraría treinta años, abarcando una superficie no mayor a 50 mil hectáreas cada

una, obligándose a perforar un mínimo de 10 mil metros por cada 100 mil hectáreas.

Los concesionarios de explotación debían pagar, como único impuesto, el 50% de la renta líquida que obtuviesen, entendiendo por tal el monto de los ingresos totales obtenido por la venta de la producción, pudiendo descontar del costo de producción una cuota de agotamiento equivalente hasta el 15% de los ingresos. La indicación aludía hasta al precio de venta del crudo extraído, el que no podía ser menor al mejor precio medio que hubiese obtenido en el mercado para un producto de calidad similar⁴⁷.

El ministro de Minería, Osvaldo Sainte Marie, al justificar la propuesta señalando que le parecía poco razonable que el Estado siguiese invirtiendo en una actividad cuyo éxito estaba sujeto al azar y que suponía beneficios efectivos a muy largo plazo, quizá no supuso que los inversionistas podían pensar lo mismo⁴⁸. Ya en junio de 1944, el gerente de Shell en Chile, J. M. Baird-Smith, había advertido que era sabido que la única zona en Chile con probabilidad de tener reservas petrolíferas era Magallanes, y que por ello el interés de las compañías se limitaba a esa región, absteniéndose de cooperar en la búsqueda de petróleo en otras regiones (Iñiguez 1963, 91).

Aunque algunos parlamentarios consideraron las propuestas como proyectos a la medida para consolidar la estatización aun abriendo la actividad a privados, la crítica se centraba en el contrasentido de una indicación que, en la práctica, excluía la inversión privada al mismo tiempo que reafirmaba la descapitalización de ENAP. Más interesante, sin embargo, fue el que la ambigüedad de la propuesta solo corroborase el estatus de la industria petrolífera chilena como una excepcional política pública. Desde inicios de la década, los gobiernos también promovieron cambios en la minería cuprífera y salitrera, buscando controlar su producción y el precio de mercado, imponiendo un estanco sobre la producción en el primer caso, y como parte de la propiedad de las compañías explotadoras, en la segunda. En ambos casos, los resultados fueron perjudiciales, fuese por presiones externas o por la contracción estacionaria en la demanda global de ambos minerales.

⁴⁷ DE 22, 27.11.1956, 1.374-1.386.

⁴⁸ *Panorama Económico* (Santiago), n° 171, 1957, 405-406.

En el caso del petróleo, en cambio, su declaración como bien nacional estaba directamente asociado con la fuerte defensa de su propiedad, incluso en momentos en que a posibilidad de liberar su explotación a pareció ser una decisión sensata. El simbolismo de una industria definida por un senador como “hija del esfuerzo chileno”⁴⁹, tuvo un lado práctico igualmente valioso. Hasta entonces, las inversiones extranjeras en otros sectores productivos exigían garantías como destinar su producción a mercados externos y garantías que permitieran amortizar el capital inicial con cargo a las utilidades. En todos los casos, la cuantía de lo invertido era proporcionalmente menor a la riqueza de lo exportado y a la rentabilidad obtenida de su explotación. Un caso referencial fue el mineral de cobre de El Teniente. Con una inversión inicial de US\$10 millones en 1926, en 1952 esta había aumentado a US\$90 millones, un monto deducido íntegramente de las utilidades de la mina, las que en igual período superaron los US\$320 millones⁵⁰. Las inversiones extranjeras, como lo había demostrado el petróleo en México o la explotación frutícola en Centroamérica, no producían una gran expansión económica ni generaban efectos multiplicadores sobre las economías internas, porque los beneficios de la industria se concentraban en los países de origen de los capitales invertidos (Benítez 1990).

Conclusiones

La política petrolífera en Chile no solo abrió el camino para el gradual proceso de nacionalización del salitre y el cobre, sino que estimuló la formación de otras empresas estatales, que, exitosas en sus objetivos, desarrollaron áreas donde capitales chilenos y extranjeros no estuvieron disponibles para el riesgo. Fue el Estado quien creó la primera fundición de cobre del país, en tiempos en que el mineral se exportaba en bruto. Ante la escasez de azúcar durante la Segunda Guerra Mundial, CORFO innovó al introducir la remolacha, dando origen a la Industria Azucarera Nacional (IANSA), en lo que fue una genuina revolución en el campo chileno. La formación de la Compañía de Aceros del Pacífico (CAP) dio autosuficiencia al país del metal y se convirtió por décadas en el mayor abastecedor del continente (Vera 1964, 17-24).

⁴⁹ SO 23, 17.08.1954, 1.500.

⁵⁰ SO 37, 27.04.1954, 1.950.

Como ocurrió con el control estatal sobre la generación y distribución de electricidad, o con el monopolio de las telecomunicaciones, ENAP como estaba previsto, logró en 1962 abastecer de combustibles la totalidad del mercado vehicular y doméstico, y a dos tercios de la demanda de la gran minería, con inversiones que superaban los US\$220 millones y un valor comercial de US\$180 millones.

El control de sectores productivos sensibles no se articuló bajo un discurso antinorteamericano ni tuvo un trasfondo crítico al capitalismo como modelo económico. En el caso del petróleo, la resistencia hacia las grandes transnacionales derivó de su indiscutida influencia sobre las decisiones adoptadas por los gobiernos británico y norteamericano para evitar competencia. Como señaló en 1958 el diputado radical Raúl Hernán Brucher, la industria petrolera en Chile fue la consecuencia del interés manifiesto de esos países “de cerrar la llave de su apoyo económico a estas empresas que no han podido tener así toda la amplitud de su desarrollo”⁵¹. La práctica había demostrado su eficacia en regiones lejanas, como Arabia y Persia, donde la falta de financiamiento obligó a recurrir a los grandes intereses petroleros.

El gobierno de Ibáñez perseveró en dar urgencia a la tramitación del proyecto, el que fue incluido en la tabla de discusión parlamentaria por última vez en septiembre de 1957. Seis meses después la indicación fue archivada. Desde entonces, la inclusión de capitales privados en la industria dejó de ser parte de la discusión parlamentaria, asumiéndose como parte de las atribuciones que competían a ENAP. Sobre este punto, un factor de distensión estuvo en el anuncio del gobierno norteamericano, en 1960, de dejar sin efecto las restricciones a los créditos externos destinados a prospecciones petrolíferas por parte de Estados con reserva sobre los depósitos en sus territorios.

Aún en períodos de producción creciente, la ENAP mantuvo la política de realizar importaciones regulares de crudo, variando su origen desde los Estados Unidos a Arabia Saudita. El objetivo de consolidar su posición monopólica sobre la refinación de petróleo en Chile, señalado por la compañía, tiene un fundamento quizá más certero. El primero alude al sostenido descenso del valor del barril en el mercado, principalmente por la sobreproducción tras el término de la Segunda Guerra Mundial. El sostenido descenso en el precio de crudo en el mercado global hizo que

⁵¹ DO 44, 05.02.1958, 3.373-3.374.

fuese más rentable importarlo crudo y procesarlo en el país, que continuar explotándolo en Magallanes.

Con costos al alza, ENAP inició en 1959 prospecciones detalladas en la región de Tarapacá y en zonas costeras próximas a los grandes depósitos carboníferos de Lota. La enorme inversión solo sirvió para confirmar la inexistencia de reservas de hidrocarburos fuera de la región magallánica y la necesidad de la empresa de diversificar sus intereses en otras actividades para subsistir (Mordojovich 1965).

Bibliografía

Aguirre, Pedro. 1933. *El problema industrial*. Santiago: Prensas de la Universidad de Chile.

Benítez, Raúl. 1990. «México 1920-1945. La expropiación petrolera y la reinserción de México al sistema internacional». *Historia Crítica*, n° 2: 47-56.

Balra, Alberto. 1956. *Desnacionalización del petróleo chileno*. Santiago: Editorial Nascimento.

Bértola, Luis & Ocampo, José Antonio. 2013. *El desarrollo económico de América Latina desde la Independencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

Bohan, Merwin & Pomeranz, Morton. 1960. *Investment in Chile: Basic Information for United States Businessmen*. Washington: U.S. Government Printing Office.

Bucheli, Marcelo. 2010. «Economic policy and foreign capital in the creation and rise of COPEC». En *Capitalists, business and State-building in Chile*, editado por Manuel Llorca-Jaña, Rory Miller & Diego Barría, 169-185. Cham: Palgrave Macmillan.

Bucheli, Marcelo. 2010. «Multinational corporations, business groups, and economic nationalism: Standard Oil (New Jersey), Royal Dutch-Shell, and energy politics in Chile, 1913-2005». *Enterprise & Society*, vol. 11, n° 2: 350-399.

Cariola, Carmen & Sunkel, Osvaldo. 1982. *Historia económica de Chile, 1830-1930: dos ensayos y una bibliografía*. Madrid: Ediciones Cultura Hispánica.

Claude. Luciano. 1948. «Petróleo chileno». *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, n°s 1-2: 21-26.

Corporación de Fomento de la Producción. 1939. *Plan de Fomento Industrial*. Santiago: Imprenta y Litografía Universo.

Cote, Stephan. 2013. «A war oil in the Chaco, 1932-1935». *Environmental History*, vol. 4, n° 4: 738-758.

Dirección de Abastecimiento de Petróleo. 1943. *Memoria del año 1942*. Santiago: Imprenta. R. Quevedo.

Dirección de Abastecimiento de Petróleo. 1946. *Memoria final presentada por el Servicio y correspondiente a los años 1943-1944 y 1945*. Santiago: s.e.

Donoso, Carlos. 2013. «Una iniciativa de desarrollo precursora para la región salitrera: el Instituto de Fomento Minero e Industrial de Tarapacá; 1934-1953». En Sergio González Miranda, *La sociedad del salitre. Protagonistas, migraciones, cultura urbana y espacios públicos*. Santiago, RIL Editores: 453-484.

Donoso, Carlos. «Asentados sobre verdaderos lagos subterráneos de riqueza: propiedad, fomento y regulación del petróleo en Chile (1914-1945)». *Historia*, vol. 52, n° 1 (2019): 49-80.

Duarte, César. 2019. «El patrón oro y la Gran Depresión en Chile: 1925-1935». *América Latina en la Historia Económica*, vol. 26, n° 2, e915. DOI: 10.18232/alhe.915

Farfán, Manuel. «Políticas reactivadoras y recesión externa: Chile, 1929-1938». *Colección Estudios CIEPLAN* n° 12: 89-119.

Galindo, José. 2017. «La Conferencia de Chapultepec (1945): El nacionalismo económico latinoamericano frente a la política librecambista de Estados Unidos». *América Latina en la Historia Económica*: 35-58.

Grossling, Bernardo. 1952. «La industria del petróleo en Magallanes». *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, n°s 7-8: 179-191.

Ibáñez, Adolfo. 1938. «Los ingenieros, el Estado y la política en Chile. Del Ministerio de Fomento a la Corporación de Fomento: 1927-1939». *Historia*, n° 18: 45-102.

Ibáñez, Adolfo. 1994. «El liderazgo en los gremios empresariales y su contribución al desarrollo del Estado moderno durante la década de 1930. El fomento a la producción y los antecedentes de CORFO». *Historia*, n° 28: 183-216.

Iñíguez, Manuel. 1962. «Conveniencia o inconveniencia de la incorporación de capitales privados a la industria petrolera chilena». *Revista de Derecho Económico*, n° 1: 87-98.

Iñíguez, Manuel. 1963. «El capital privado y la industria petrolera chilena». *Revista de Derecho Económico*, n° 2: 89-105.

Llorca-Jaña, Manuel & Nazer, Ricardo. 2020. «Control de cambios en Chile después de la Gran Depresión: el rol del CONDECOR y su modus operandi, c.1942-1952». *Revista de Gestión Pública*, vol. 9, n° 2: 231-264.

Martínez, Carlos Alberto. 1954. *El petróleo para Chile*. Santiago: Talleres Gráficos “El Imparcial”.

Montané, Sergio. 1949. *El petróleo en Chile*. Santiago: Imprenta Relámpago.

Mordojovich, Carlos. 1965. «Reseña sobre las exploraciones petrolíferas de la ENAP en la zona norte años 1956 a 1962». *Minerales*, n° 89: 1-30.

Nazer, Ricardo. 2016. «La Corporación de Fomento a la Producción y la modernización económica de Chile, 1939-1970». *Revista de Gestión Pública*, vol. 2, n° 2: 283-316.

Puga, Mariano. 1964. *El petróleo chileno*. Santiago: Editorial Andrés Bello.

Purcell, Fernando. 2009. «Una mercancía irresistible. El cine norteamericano y su impacto en Chile, 1910-1930». *Historia Crítica*, n° 48: 46-69.

Ripoll, María Teresa. 2016. «El impacto de las petroleras extranjeras en Colombia: el caso de Standard Oil, 1919-1930». *Economía y Región*, vol. 10, n° 1: 195-216.

Rougier, Marcelo (comp.). 2011. *La banca de desarrollo en América Latina. Luces y sombras en la industrialización en la región*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

Salas, Miguel. 2005. «Staying the course: United States Oil Companies in Venezuela, 1945–1958». *Latin American Perspectives*, vol. 32, n° 2: 147-170.

Singh, Kelvin. 1989. «Oil politics in Venezuela during the López Contreras Administration (1936-1941)». *Journal of Latin American Studies*, vol. 21, n°s 1-2: 89-104.

Spencer, Jayne. 1996. *Oil, politics, and economic nationalism in Bolivia, 1899-1942: The case of the Standard Oil Company of Bolivia*. University of California, Los Angeles.

Uribe, Armando. 1954. «Informe sobre el petróleo». *Anales del Instituto de Ingenieros de Chile*, n°s 11-12: 306-308.

Vera, Mario. 1964. *Una política definitiva para nuestras riquezas básicas*. Santiago: Prensa Latinoamericana.

Wenzel, Osvaldo. 1962. «Combustibles». En *Geografía Económica de Chile*. Tomo III. Santiago: Talleres Gráficos “La Nación”.

Fecha de recepción del artículo: 21/08/2022

Fecha de aceptación del artículo: 18/10/2022

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

Rita Giacalone¹

Resumen

Aunque la empresa estatal Petróleos de Venezuela, S.A. (PDVSA) se creó en 1976, su trayectoria es parte de la historia de la industria petrolera venezolana y su conformación y evolución estuvieron bajo la influencia de factores contextuales, entre los que destacan las ideas gubernamentales acerca del rol del Estado en la economía a partir de su visión del nacionalismo económico. En paralelo, la empresa se ajustó a un proceso de socialización interna mediante el cual fue desarrollando una cultura o filosofía propia. La relación entre esta última y el contexto sociopolítico fue de adaptación hasta 1999, cuando se inició una etapa que culminó con la desaparición de la empresa según los términos de su contrato inicial, sustituida por la “nueva” PDVSA. Los aportes del institucionalismo (especialmente histórico y discursivo) permiten reconstruir su historia engarzándola con la de Venezuela desde que, en la tercera década del siglo 20, comenzó a exportar petróleo. En cada etapa se analiza de qué forma distintos gobiernos interpretaron el rol del Estado en la economía y su relación con la empresa desde una visión de nacionalismo económico y cómo PDVSA buscó adaptarse o rechazar esas visiones, a partir de una revisión documental sobre historia del petróleo y nacionalismo económico en Venezuela. Finalmente, se discute que aporta este artículo a esa literatura.

Palabras clave

PDVSA, empresas estatales, nacionalismo económico, petróleo, Venezuela
Título inglés

¹ Universidad Cooperativa de Colombia y Universidad Nacional de La Plata.

ritagiacalone@hotmail.com

ORCID: 0000-0003-4989-4503

An institutionalist perspective of the relationship between PDVSA, the State and economic nationalism in Venezuela (from the 1920s to the 2000s)

Abstract

Though the State company *Petróleos de Venezuela SA* (PDVSA) was born in 1976, its history cannot be understood away from the history of the Venezuelan oil industry. Its origins and evolution suffered the influence of contextual factors such as the ideas of different governments about the role of the State in the national economy according to their visions of economic nationalism. In parallel, PDVSA went through an internal process of socialization that led to the development of its own culture or philosophy. The relationship between the latter and the Venezuelan sociopolitical context was predicated upon their mutual adaptation to the needs of the other, until 1999 when governmental decisions led to change the original contract and develop a “new” PDVSA in 2003. In this article, contributions mainly from historic and discursive institutionalism are used to reconstruct the history of PDVSA and to connect it to the history of Venezuelan oil, since the third decade of the twentieth century when it became its main exporting product. In each historical stage, we analyze how governments interpreted the role of the State from an economic nationalist perspective and their relationship with PDVSA, and how the company adapted or rejected those interpretations, on the basis of a documentary revision of the history of oil and economic nationalism in Venezuela.

Keywords

PDVSA, State companies, economic nationalism, oil, Venezuela

Introducción

La historia de la empresa estatal *Petróleos de Venezuela SA* (PDVSA) permite analizar cómo se relacionan un Estado (Venezuela) y una empresa de su principal industria exportadora y que rol jugó en

esa relación el nacionalismo económico. Para hacerlo se usa un enfoque institucionalista porque, entre los enfoques racionalistas que enfatizan la agencia de la empresa y los culturalistas, centrados en la fuerza del entorno o estructura, el institucionalismo se centra en la relación entre agencia y estructura (Zurbriggen 2006), observable en la relación de PDVSA y su entorno². Sin embargo, esa relación no constituye la única dimensión explicativa de la actuación de una empresa porque el institucionalismo también considera que la trayectoria y permanencia de las instituciones no depende solo de elementos racionales o del contexto en que actúan sino del desarrollo en su seno de una identidad compartida (Selznick 1948, 1957 en Brismat 2014, 33).

Hay, por lo tanto, distintos tipos de enfoques del institucionalismo. Aunque en general rechazan las interpretaciones racionalistas al planear que los actores cuentan con una racionalidad limitada (conocimiento imperfecto) de aquello que los beneficia o de las consecuencias potenciales de sus acciones, el institucionalismo histórico (North) revaloriza aspectos de la racionalidad económica cuando plantea que las instituciones surgen y se mantienen porque reducen la incertidumbre de los actores (Brismat 2014, 36). Asimismo, Williamson agrega que es el conocimiento o información imperfecta lo que conduce a los actores económicos a establecer contratos entre ellos para superar esa limitación. De esa asociación, nació el “institucionalismo de elección racional” que estudia por qué las instituciones adoptan diferentes formas en sus contratos³. Mientras tanto, el “institucionalismo histórico” analiza como las decisiones previas afectan a las instituciones porque inciden en decisiones posteriores de los actores, en un proceso que va creando identidades institucionales. Y el institucionalismo “discursivo” explora como el discurso permite entender motivaciones relacionadas con las creencias o identidades de las institu-

² Se parte del concepto de Keohane (1988, 383) para quien las instituciones (por ejemplo, las empresas) son construcciones surgidas de decisiones de actores humanos, organizadas de manera formal, identificables temporal y espacialmente y que conforman un complejo de reglas y normas.

³ Según Katznelson y Weingast (2005 en Vargas 2008, 51), la asociación de institucionalismo racional e histórico explica las elecciones de los actores en un tiempo dado como producto del contexto. Dentro de él, los actores seleccionan prácticas institucionales con sentido pragmático para enfrentar los conflictos de intereses que se presentan, pero esas prácticas no surgen de los intereses en conflicto sino de las interacciones sociales que llevaron a las instituciones a asumir la forma que tienen.

ciones. Estos enfoques conforman el “nuevo institucionalismo” según el cual las instituciones son actores capaces de perseguir sus propios objetivos y afectar a otros, pero a la vez actúan dentro de contextos institucionales que moldean sus preferencias mediante “una combinación de educación, adoctrinamiento y experiencia” (March y Olsen, 1984 en Torres Espinosa 2015, 120).

Resumiendo, dentro de la clasificación del institucionalismo (Schmidt 2010), esta investigación aprovecha aportes del institucionalismo racional, el histórico y el discursivo al presentar a la empresa como dirigida por actores racionales que buscan maximizar sus preferencias y a lo largo del tiempo van forjando una personalidad propia que se expresa en su discurso. La historia es un elemento clave en la medida en que la institucionalización de una empresa es un proceso que lleva tiempo y atraviesa distintas etapas. En todas, la empresa es constreñida o impulsada por su entorno socioeconómico y político y, en las empresas estatales, el elemento clave del entorno es el Estado. Pero, asimismo, la organización interna responde a un proceso de aprendizaje en el tiempo (socialización), en el que la empresa puede mimetizarse o diferenciarse de otras del mismo Estado y desarrollar elementos identitarios (creencias, ideas acerca de sí misma, etc.) que expresa en su discurso público⁴.

Con respecto al último punto del párrafo anterior, Nootebom critica a Williamson porque su concepto de contrato es estático y enfatiza elementos formales (clausulas, compromisos adoptados, etc.), mientras para Nootebom los contratos son relacionales —resultan de una negociación imbuida del contexto social en que ocurren y por ello cambian en el tiempo. En su relación con el contexto, los aspectos informales de las instituciones resultan cruciales e incluyen distintas visiones de la economía, que se reflejan en su discurso. Para Nootebom (2004 citado en García Garnica 2005, 25) la empresa es un conjunto de normas “que regulan e integran el comportamiento social de un grupo” que busca coordinar recursos internos y externos para poder “percibir, evaluar e interpretar la realidad cognitiva”. Pero las empresas “tienen percepciones y preferencias disímiles, así como diversas formas de interpretación” que requieren que, para facilitar su cooperación con otros actores, sea

⁴ Por razones de espacio en este artículo no se profundiza el tema de la identidad de las instituciones y solo se destacan elementos identitarios de PDVSA, que pueden identificarse en el discurso de sus integrantes.

necesario disminuir la distancia cognitiva entre ellos (Nooteboom 2000 en García Garnica 2005, 26). Agreguemos que desde una perspectiva institucionalista eso significa en síntesis que el contexto institucional externo influye en los contratos de la empresa y su identidad, en la forma en que ella interpreta esos contratos para relacionarse con su contexto.

En el caso de la relación entre el Estado y sus empresas se trata de una relación especial porque, según Grindle (1996), el Estado tiene intereses propios, no compartidos ni por mercado ni por empresas. Ellos son expandir su alcance social y económico para controlar las interacciones que se producen dentro o a partir de su territorio y para estructurarlas de forma que mantengan su seguridad interna y externa, generen ingresos fiscales y ayuden a alcanzar hegemonía o autonomía decisoria internacional. Dentro de las expectativas estatales, las empresas petroleras ocupan además un papel central. Sin embargo, una característica general de las empresas petroleras estatales en 2007 era que, aunque 77% de los recursos petroleros y gasíferos globales estaba en sus manos y solo 10%, en las de grandes compañías privadas, estas obtenían mejores beneficios financieros que las primeras (James A. Baker III Institute 2007, 1). Esa situación se vincula al conflicto básico que se plantea cuando el Estado retiene funciones de uso, beneficio y propiedad (derecho a cederla o transferirla), pero compromete a un agente/gerente (empresa estatal) a realizar tareas en su nombre, delegando su poder de decisión. Con el tiempo el agente sabe más que el principal (Estado) sobre la tarea a cumplir (asimetría de información), mientras la asimetría de poder sigue favoreciendo al primero (Coriat y Weinstein 2017, 80-81, 90, 95). Para Coriat y Weinstein (2017, 94) una empresa estatal es un nudo de contratos, donde el inicial establece quiénes deciden y qué decisiones pueden tomar (iniciativa, ratificación, puesta en marcha, vigilancia), quiénes proveen capital y quiénes ejecutan. Según ellos, es necesario analizar el contrato inicial para entender la evolución posterior de las relaciones principal-agente y el funcionamiento de una empresa.

A la asimetría de información y poder, Rousseau (2017) agrega el problema que plantean los múltiples roles del Estado —propietario, regulador y operador del sector energético nacional— que exigen estrategias diferentes. Como propietario de hidrocarburos debe vigilar que esos recursos sean explotados de manera útil para la nación (aunque la utilidad sea entendida de formas distintas por cada gobierno). Como regulador, puede tener mayor o menor interés en institucionalizar el sector y sus

relaciones internas (estableciendo un monopolio o siguiendo prácticas del mercado internacional). Como productor petrolero, necesita obtener suficiente cantidad de productos para abastecer su mercado, exportar y conseguir buenos precios. Para Noreng (1994, 201), en la mayoría de los casos, las empresas estatales petroleras se adaptan al mercado de forma diferente que las privadas porque su propietario (el Estado) prefiere obtener retornos de capital sobre cualquier otro objetivo.

Musacchio, Pineda y García (2015) argumentan que las empresas estatales latinoamericanas sufren problemas de gobernanza corporativa entre los que destacan problemas de agencia y múltiples principales, por una parte, y de relaciones fiscales con el Estado, por otra. Los problemas de agencia derivan de la incapacidad de las burocracias estatales para imponer estándares de calidad o comportamientos gerenciales que las hagan rentables, mientras su supervisión compartida por varios entes reduce el control efectivo. Los fiscales se originan porque el financiamiento del Estado depende de un presupuesto que varía según sus necesidades e ignora las de la empresa. Pero, además, los gerentes también pueden desarrollar una cultura o filosofía propia (elementos identitarios) que, según Fleck (2007), los lleve a disminuir o abandonar su capacidad de adaptación a demandas externas. La noción subyacente es que la institucionalización de una empresa puede ser positiva, si le da estabilidad y permanencia en base a ventajas competitivas, o negativa, si en un contexto de pérdida relativa de esas ventajas, se vuelve rígida frente a demandas de cambio.

En las perspectivas mencionadas destacan factores como objetivos geopolíticos y estratégicos del Estado (según gobierno de turno), su forma de supervisar y la cultura político-económica en que se manejan las relaciones Estado-empresa estatal (James A. Baker Institute 2007), junto con las funciones confiadas a la empresa en sucesivos contratos. Es posible entonces evaluar de qué modo en cada etapa de su historia PDVSA se ajustó a contexto político-económico y demandas estatales y manejó problemas de agencia. En ese contexto y en esas demandas del Estado se enfatiza el análisis de la influencia de posturas de nacionalismo económico, que variaron bajo el influjo de la orientación política de los gobiernos y evolucionaron hasta colisionar con elementos identitarios de PDVSA.

Pickel (2003, 106) sostiene que, aunque algunos estudios contemporáneos presentan al nacionalismo económico como oposición al liberalismo/neoliberalismo económico, este es un fenómeno que puede acomodar distintas posiciones ideológicas porque no se basa en una visión

de la economía sino de la nación. De esa forma, tiene sentido en contextos nacionales específicos y no en debates de economía global. El nacionalismo económico no es homogéneo porque provee respuestas a problemas situados en escenarios particulares en términos históricos, políticos y económico-sociales (Pickel 2003, 111). En la actualidad, los nacionalistas económicos coinciden en cuestionar la globalización (o globalismo) porque pondría en entredicho al estado nación, volviéndolo subsidiario, pero divergen en los peligros que su subsidiaridad plantea y en las soluciones que proponen. Ello se debe a que las actividades económicas continúan realizándose en naciones y la extensión de esas actividades más allá de sus fronteras no significa que las economías nacionales estén muertas (Pickel 2003, 112-113). En otras palabras, la globalización no ha puesto fin a la interacción entre el Estado y su economía nacional y el nacionalismo puede adquirir distintos contenidos a partir de esa interacción. El discurso oficial puede presentarlo como rechazo del neoliberalismo, pero ese discurso tiene, en general, una motivación más política que económica —legitimar al gobierno internamente (en especial si el gobierno es nuevo) o atraer a aliados externos (Pickel 2003, 121). Agreguemos que el nacionalismo económico es un fenómeno anterior al aceleramiento de proceso globalizador a finales del siglo 20 y, ya entonces, presentaba aristas diferentes en países exportadores petroleros (véase comparación entre México y Venezuela en Philip 1982; Palacios 2002).

Este artículo analiza la historia petrolera venezolana desde la tercera década del siglo 20 (comienzo de la exportación de petróleo) hasta la primera década del 21, prestando atención a la forma en que distintos gobiernos interpretaron el rol del Estado en la economía y la relación con su principal empresa a partir de sus visiones de nacionalismo económico, y al modo en que PDVSA buscó adaptarse o rechazar esa influencia. La investigación se basa en una revisión de la literatura sobre historia venezolana con énfasis en petróleo y nacionalismo económico. Después de plantear distintas etapas de la evolución de PDVSA se discute lo observado en ellas y el aporte de la investigación a la literatura sobre historia de empresas y nacionalismo económico.

La etapa precursora (1928-1975)

La industria petrolera venezolana nació por acción de multinacionales británicas y estadounidenses (Standard Oil, Royal Dutch), a las

cuales la dictadura de Juan Vicente Gómez (1908-1935) hizo importantes concesiones, que aumentaron en los años veinte. Hasta entonces, México dominaba la producción y exportación de petróleo latinoamericano, pero enfrentamientos armados y agitación social decidieron a las compañías internacionales a trasladarse a Venezuela, que en esa década se volvió el segundo exportador mundial de petróleo. Su producción pasó de 2 millones de barriles diarios (MBD) en 1922 a 137 en 1929 (Sánchez 1998, 168) y, desde entonces, sus gobiernos buscaron aumentar su participación en los beneficios de las empresas extranjeras.

Luego del fin de la dictadura gomecista se produjo el ascenso político de jóvenes reformistas, organizados en el partido Acción Democrática (AD, 1943), que llegó al poder entre 1946 y 1948 con el presidente Rómulo Gallegos (Pratt 2021, 104-105). Su ministro de Desarrollo, Juan Pablo Pérez Alfonso, inició conversaciones con Irán para establecer la que sería luego la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), pero en Venezuela el golpe militar de 1948 —que dio origen a la dictadura de Marco Pérez Jiménez— pospuso el proyecto hasta 1960 (Steiner 1979). Antes, el ambiente político doméstico e internacional, donde los países aliados necesitaban suministros de petróleo debido a la segunda guerra mundial, presionó para que las empresas extranjeras aceptaran la Ley Petrolera de 1943 que acordó un nuevo sistema de reparto de ganancias con el Estado venezolano (50%-50%)⁵ y un lapso de 40 años para que terminaran sus concesiones. En esa década el gobierno promovió también que las compañías establecieran refinerías en territorio venezolano (Amuay/Standard y Cardón/Shell en la península de Paraguaná, 1949).

En los años cuarenta y cincuenta la industrialización fue impulsada por el Estado con recursos petroleros y participación de capital extranjero (Nicholson y Kulkarni 2009-2010) y, según Straka (2016, 78-79), ilustra la división entre una visión nacionalista (“sembrar el petróleo”) y otra extranjerizante inspirada por Nelson Rockefeller (con grandes inversiones en Venezuela) para desarrollar una burguesía nacional afín al capital extranjero, mediante la industrialización. Sin embargo, la expresión “sembrar el petróleo” fue planteada para reactivar y desarrollar la economía agroexportadora venezolana incorporando tecnología y

⁵ Ese esquema de reparto se mantuvo hasta 1958 cuando el gobierno venezolano aumentó la tasa de impuesto sobre la renta para empresas petroleras a 65%, llegando a una participación de 95% antes de la nacionalización en 1976 (Espinasa 2006).

población extranjera. Esa visión surgió en la depresión de los años treinta cuando Estados Unidos redujo el contenido de oro del dólar al reducirlo a 0,88867 gramos, lo que revaluó en 21 % la moneda venezolana. Alberto Adriani, periodista y político venezolano, propuso entonces devaluar en igual proporción el bolívar, porque la decisión estadounidense volvía no competitivas a las ya depreciadas exportaciones agrícolas venezolanas (café, cacao)⁶. Adriani promovía dar créditos a productores agrarios con recursos petroleros (“sembrar el petróleo”), adoptar tecnología agrícola moderna y atraer inmigrantes europeos al campo venezolano para reactivar la agricultura (Rojas 1994).

El gobierno prefirió mantener alto el bolívar para obtener mayor cantidad de ingresos petroleros en moneda nacional, con lo cual se produjo el nacimiento del estado rentista venezolano (Guerra y Pineda 2004 en Fronjosa 2018, 219). Desde entonces, el Estado fue el dinamo de la economía y la sociedad mediante su distribución de los recursos generados por el petróleo. En el imaginario público ese fue el sentido de “sembrar el petróleo” atribuido al Estado, pero las dos visiones implicaban un proyecto de desarrollo económico con rasgos modernizantes porque se apoyaban en la atracción de tecnología, capital y/o mano de obra extranjera. Su diferencia radicaba en la estrategia para alcanzarlo —desarrollar nuevamente una economía agroexportadora o industrializarse. Siguiendo la tendencia de otros gobiernos latinoamericanos de esa época, el de Venezuela apoyó la industrialización por sustitución de importaciones (ISI) desde los años cuarenta.

La redemocratización posterior a la caída de la dictadura de Pérez Jiménez volvió a llevar al poder a AD (1959-1964)⁷. En esos años surgió

⁶ Como jefe de la División de Cooperación Agrícola de la Unión Panamericana (Washington), Adriani opinaba que la agricultura debía ser la mayor industria y acabar con la tradición rutinaria de los agricultores aplicando métodos científicos (Rojas 1994). Su propuesta manifestaba la tensión entre basar el desarrollo en la agroexportación o el petróleo porque el carácter de recurso no renovable del segundo exigía “sembrar” los ingresos que aportaba para crear una economía que lo sustituyera cuando se acabara (McCook 2003, 74, 76).

⁷ Respecto al origen de la idea de establecer cuotas de producción para restringir el monopolio de las empresas internacionales, en su exilio en Estados Unidos (después de 1948) Pérez Alfonso estudió regulaciones de la División de Gasolina y Crudo de la *Texas Railways Commission*, que había impuesto un sistema de cuotas entre productores independientes de Texas para evadir el monopolio de empresas refinadoras y ferrocarrileras (Martínez 2016).

la OPEP en la cual incidieron ideas de Pérez Alfonso, entonces ministro de Minas e Hidrocarburos. Cuando en 1960 la Unión Soviética inundó de petróleo el mercado mundial, la caída de los precios de compra representó una pérdida de ingresos por 132 millones de dólares para países de Medio Oriente y les recordó que no tenían control sobre sus recursos naturales (Pratt 2021). OPEP procuró contrarrestar el oligopolio de las compañías petroleras internacionales para fijar el precio de compra, agrupando a países con similares recursos naturales, en la primera organización internacional del Sur global (Garavini 2015). Buscaba además aumentar la renta de los países productores mediante la regulación del mercado internacional y la negociación colectiva de esas rentas, que no podía hacerse individualmente porque las grandes empresas podían sacar sus operaciones de los países que impusieran cánones mayores (Garavini 2015).

Cuando Carlos A. Pérez (AD, 1974-1979) asumió la presidencia, las compañías extranjeras producían en Venezuela 3,3 MDB y enfrentaban la competencia de campos petroleros recién incorporados a la explotación en Medio Oriente y el hecho que en 1983 sus concesiones revertirían al Estado (Pratt 2021, 108). El auge de los precios internacionales del petróleo (1973-1978) —producido por el embargo petrolero de países árabes miembros de la OPEP a los países que en 1973 apoyaron a Israel en la guerra contra Siria y Egipto— generó los recursos que el gobierno utilizó para anticipar la nacionalización de la industria petrolera a 1975, siguiendo la tendencia de otros miembros de la OPEP (Irak, Argelia).

Ya en 1970 el gobierno anterior había nacionalizado la incipiente industria del gas (1970). En 1973, el gobierno entregó el control de las estaciones de gasolina a la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), una empresa que reunía información sobre explotación petrolera y comportamiento de las compañías extranjeras en Venezuela (Mares y Altamirano 2007, 37). Según su decreto de creación (1960), la CVP era un instituto autónomo que operaba como empresa privada, y sus beneficios se distribuían un mínimo del 50% al Fisco Nacional y un máximo del 50% para el desarrollo de la empresa (Peñaloza 1960, s/p).

La nacionalización (1975-1979)

La nacionalización de la industria petrolera se dio en una etapa de intervencionismo estatal fuerte. Entre 1880 y 1920, el Estado latinoamericano se concentró en su propia construcción y tuvo un rol económico

pasivo durante el crecimiento orientado por exportaciones primarias. Entre 1930 y 1960, manifestó un intervencionismo estatal activo caracterizado por *welfarism* y “desarrollo forzado” (mediante políticas de industrialización); y, desde los setenta, se produjo la reinserción internacional y la crisis de 1982, que llevaron al consenso neoliberal de los noventa. A cada etapa corresponde una cultura de mercado y estatal específica que en América Latina durante la segunda fase consideró que el Estado debía dirigir el cambio económico (Lewis 2000, 2). Según esa visión “estructuralista”, el funcionamiento del mercado internacional agravaba las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo y para alterarlas era necesaria la presencia estatal en la economía. Coincidió con el desarrollismo que planteaba como fundamental un salto cuantitativo hacia el desarrollo, auspiciado también por el Estado (Stevens 2009, 173). La influencia de esa visión de nacionalismo estatal desarrollista se observa en 1971, cuando la ley de reversión petrolera fue aprobada casi sin oposición en el congreso venezolano (Mares y Altamirano 2007, 38).

En países exportadores de petróleo, el nacionalismo económico aumenta en etapas de auge exportador (Monaldi 2010) porque crece la tentación de controlar la industria que produce las mayores rentas. Sobre el origen del nacionalismo, Gellner (1983 en Pagano 2003, 631) sostiene que no existe antes de la industrialización apoyada por acción estatal porque ella se afianza en una cultura común edificada por el Estado (nacionalismo) ya que la actividad industrial exige comunicarse entre los que ocupan distintas posiciones (capacidad que no existiría en sociedades agrarias estáticas) y para hacerlo necesitan una cultura compartida. Pero debe agregarse que el nacionalismo económico estatal en Venezuela no habría surgido de la ISI sino de la industria petrolera, que introdujo elementos como jornada de trabajo con horario fijo, subsidiariedad de mano de obra frente a maquinaria, relaciones patrono-obrero impersonales, disciplina y jerarquía, fragmentación y especialización de tareas, que exigen comunicación entre sus miembros y hacia afuera.

Mientras la población se desplazaba de áreas rurales a campos petroleros o ciudades y pueblos cercanos, cambiaba además su posición social con apoyo del Estado que, en especial después de 1959, extendió la educación pública. De esa forma, el nacionalismo económico venezolano se construyó en torno al petróleo, que rompió la estructura estática de su sociedad agraria y permitió la movilidad social, mientras el Estado desarrollaba una doctrina nacional como elemento político cohesivo. Para

comerciantes, artesanos, empleados públicos, militares, educadores y empresarios de las nuevas industrias, el petróleo representó la posibilidad de prosperar y asegurar su seguridad y movilidad social con ayuda de la educación pública. En la percepción general, el petróleo rompió la estructura anterior y generó expectativas de desarrollo (Cuervo 2010, 640).

Según Fontaine (2008), desde 1948 existió en Venezuela un nacionalismo económico moderado⁸ que se convirtió en tercermundista con la fundación de la OPEP y las nacionalizaciones posteriores. Al horizonte nacional de la relación Estado-empresas extranjeras se agregó en los años sesenta una dimensión internacional en la que se asumió una identidad como nación petrolera que comparte intereses con otras similares. Al mismo tiempo, Venezuela confirmó sus características de petroestado. En ellos, los impuestos a empresas petroleras extranjeras o ingresos de empresas petroleras estatales constituyen el núcleo de los recursos antes gubernamentales sobre los que se apoya el desarrollo. Aumenta así su dependencia de la renta petrolera que tiene consecuencias políticas como la necesidad de maximizar la extracción de rentas para su distribución nacional mediante el gasto público porque, a medida que la sociedad se acostumbra a ese esquema distributivo, cualquier cambio en él puede desestabilizar el régimen político (Karl 1997 en Rabasa 2013, 40-42).

La nacionalización de 1976 representó la continuidad de un modelo económico dinamizado por los ingresos petroleros del Estado, que buscaba aglutinar a la población en torno a un proyecto nacional de desarrollo. Para los actores políticos, el objetivo del desarrollo económico era mantener la democracia recuperada en 1959, que les aseguraba la posibilidad de alcanzar el poder mediante elecciones, según la fórmula:

$$\text{Petróleo} + \frac{\text{desarrollo}}{\text{económico}} = \text{democracia} + \frac{\text{posibilidad de alcanzar el}}{\text{poder político}}$$

El discurso del presidente Pérez sobre nacionalización combina distintas aspiraciones: el gobierno llevaba a cabo “una revolución democrática y nacionalista” porque el petróleo representaba una herramienta

⁸ El nacionalismo económico no implica que el Estado se convierte en empresario, ya que puede representar desplazamiento del capital extranjero por capital nacional privado o asociación Estado-capital extranjero, cuando la magnitud de la inversión o la necesidad de tecnología de punta e información actualizada lo requiere (Arbatli 2018).

de política internacional para crear “un nuevo orden internacional”; no era un acto hostil contra grandes compañías o países desarrollados, sino expresión de “madurez” nacional y dinamismo de la economía internacional, además de encarnar la aspiración popular “de que el petróleo sea venezolano” (Pérez 1975; Cuervo 2010, 643, 646). El discurso encarna el ideal de una solidaridad nacional alrededor del petróleo promovida por el Estado (Pagano 2003, 640), que puede resumirse en el lema “Democracia con Energía” que Pérez usó para llegar a la presidencia (“Sin democracia y sin energía” 2020). Con la nacionalización Venezuela alcanzó un equilibrio institucional diferente del previo –antes predominaba el poder basado en el *statu quo*; en el nuevo equilibrio, el poder se basaría en la riqueza petrolera y se expresaría en un nacionalismo económico estatal proactivo para satisfacer necesidades electorales y asegurar la permanencia de la democracia⁹.

Durante el proceso de nacionalización, la Agrupación de Orientación Petrolera (AGROPET), formada por gerentes venezolanos de empresas petroleras extranjeras, propuso que la empresa estatal a crearse estableciera una junta directiva de 8 o 9 miembros con experiencia en industria petrolera, racionalizara su estructura en 3 o 4 filiales, separara a la empresa del proceso político, creara un instituto de investigación y desarrollo y comenzara a explorar en la región del río Orinoco. Todas esas propuestas, diseminadas por AGROPET a la opinión pública mediante la prensa nacional, se incorporaron al contrato original al constituirse PDVSA (1975, llamada primero Petroven). La principal objeción a la nacionalización, según AGROPET y una encuesta en septiembre/octubre de 1974, era el potencial efecto negativo que tendría la interferencia política gubernamental en operaciones de la empresa (resultados de la encuesta en Coronel 1983, citados en Baena 1999). Otra objeción de AGROPET era que la nacionalización dejaba la comercialización internacional en manos de compañías extranjeras y hacía vulnerable a PDVSA (Baena 1999), lo que el proceso de adquisición de refinerías internacionales iniciado en 1983 buscaría solucionar (véase más adelante).

⁹ Asegurar gobiernos democráticos en su entorno llevó también al gobierno venezolano a desarrollar una política regional activa en Centroamérica y el Caribe, que culminó con la creación del Grupo Contadora y la firma del Convenio Petrolero de San José entre Venezuela y México.

PDVSA se estableció como empresa comercial independiente financieramente del Estado [empresa pública de derecho privado], por lo cual sus filiales pagaban un *royalty* (regalía) o canon (16,66%), el impuesto sobre la renta (67,7%) y un gravamen sobre el valor fiscal de sus exportaciones (20% como máximo) (OMC 1996, 124). En 1993 se comenzó a eliminar el gravamen, que fue suprimido en 1996, pero desde 1994 pagó un 1% sobre su promedio de activos, deducible del impuesto sobre la renta. En 1992 se estimaba que PDVSA pagaba en total por impuestos cerca de 93,5%, porcentaje que en 1993 se redujo al 66% porque esa carga fiscal impedía mejorar la producción de la empresa y adaptar sus refinerías a nuevas normas ambientales (Mora y Espinasa 1994). Para el año 2000 el gobierno cobraba *royalty* (1/6 del ingreso de PDVSA a precios internacionales), impuesto sobre la renta (67% de las ganancias contables) y participaba en las ganancias de la empresa mediante dividendos¹⁰.

La nueva empresa incluyó a la CVP y a sucursales de empresas extranjeras en Venezuela que cambiaron de nombre y se agruparon en 4 filiales autónomas —Lagoven (antes Creole/Exxon), Maraven (Shell), Meneven (Gulf Oil) y Corpoven (CVP)—, bajo la supervisión de PDVSA (Pratt 2021, 111). Con el tiempo solo quedaron tres: Corpoven, Lagoven y Maraven, que se integraron verticalmente para encargarse de todas las actividades (exploración, producción, refinación, transporte y comercialización) (OMC 1996, 123). PDVSA fue al principio una estructura de coordinación, con mínimo personal, de un conglomerado que producía 2,4 MBD y siguió operando con sistemas y procedimientos previos (Espinasa 2006). Su carácter de empresa comercial sometida al derecho privado permitió que: 1) su gerencia estuviera aislada de los vaivenes políticos, fuera seleccionada en base al mérito y tuviera salarios más competitivos que los estatales; y 2) su presupuesto y gestión financiera no necesitaran aprobación gubernamental sino de su Asamblea de Accionistas, según normas del Código de Comercio venezolano (Espinasa 2006).

Pratt (2021, 105-107) considera que la rapidez con que las empresas extranjeras en los cuarenta aceptaron aumentar el pago de beneficios al Estado surgió de su experiencia negativa en México (expropiación de 1938) y las llevó a mejorar el reclutamiento de trabajadores locales y a promover su formación técnica y gerencial. En consecuencia, al momento

¹⁰ La participación del gobierno en el superávit de la empresa cayó como tendencia hasta 1998 y aumentó desde 1999 (véase gráficos en Espinasa 2006).

de la nacionalización los gerentes venezolanos habían adquirido en buena medida el *ethos* empresarial de las compañías extranjeras, lo que se evidenció en su actuación en las primeras directivas de PDVSA. Sin embargo, su primer presidente, el general Rafael Alfonso Ravard, no estaba relacionado a las petroleras extranjeras y venía de ejercer el mismo cargo en la Corporación Venezolana de Guayana, responsable de nacionalizar la industria del hierro y acero en 1975 (Baena 1999, 68-69). Cáceres (2015, 312) atribuye a Ravard la implantación de los principios rectores de la filosofía empresarial de PDVSA: meritocracia, autofinanciamiento, apoliticismo, normalidad operativa y gerencia profesional.

Los principios rectores de la filosofía empresarial de PDVSA pueden considerarse elementos identitarios, en los que influyó el hecho que la empresa adoptó una forma jurídica diferente de la de otras empresas estatales venezolanas en su contrato inicial. Ese contrato le permitió mantener patrones de conducta interna de las empresas transnacionales privadas y establecer objetivos propios liberada de presiones electorales por obtener resultados rápidos, según Espinasa (2006), Economista Jefe de PDVSA entre 1992-1999. Fueron esos rasgos los que promovieron el desarrollo de una visión de la empresa entre su personal y directivos que, en tanto coincidía con la visión de nacionalismo económico del gobierno y contaba con apoyo de la opinión pública, no enfrentó oposición.

La coincidencia empresa-gobierno se manifestó en que, mientras la estructura inicial de PDVSA incorporaba gerentes venezolanos formados en empresas extranjeras, el gobierno reconocía que no estaba listo para manejar una industria de la envergadura de la petrolera. Para mantener su lugar en el mercado internacional, necesitaba asistencia técnica y acceso a mercados externos, que esas empresas podían proveerle (Pratt 2021, 109). Por ello, ofreció a las compañías extranjeras firmar contratos bianuales de asistencia técnica (especialmente en mercadeo) por montos de barril de petróleo que oscilaban entre 10 y 20 céntimos. Días después de la nacionalización, Exxon firmó un contrato con el gobierno venezolano para adquirir un promedio anual de 965.000 de barriles de crudo (Pratt 2021, 112).

Para Coronel (1983), miembro de su primera junta directiva, PDVSA se manejó sin interferencia política hasta 1979 cuando un nuevo gobierno estableció que el Ministerio de Energía debía aprobar el presupuesto anual de la compañía. Ese hecho contribuyó a su politización y marcó el comienzo del conflicto entre la cultura burocrática (basada en

objetivos políticos de corto plazo) y la cultura corporativa (basada en méritos, experiencia y objetivos de mediano y largo plazo) (Rousseau 2015). Esa tensión constante culminaría en 2003 con el triunfo de la primera sobre la segunda, que marca el final de la PDVSA original.

La internacionalización (1983-1991)

Phillip (1999, 366) divide la estructura funcional de la industria petrolera venezolana desde la nacionalización en dos esferas —PDVSA produciría petróleo, generaría ingresos y pagaría impuestos al Estado, que tomaría decisiones políticas acerca de cómo usarlos. Ese funcionamiento fue posible en el auge petrolero, pero luego del auge Estado y empresa compitieron por el uso de los ingresos petroleros, al mismo tiempo que crecía el costo de subsidiar el precio de la gasolina en el mercado doméstico y las cuotas de la OPEP hacían que PDVSA produjera en 1988 menos que en 1981.

En general, el constante déficit fiscal después de 1981 afectó la capacidad de la empresa para realizar inversiones, mientras la dependencia gubernamental de los ingresos fiscales petroleros (que ya era de 65% en 1946) hacía que cualquier cambio en los precios del mercado internacional afectara los planes y programas de empresa y Estado (Sánchez 1998, 170). Esto último fue evidente en los ochenta porque medidas para racionalizar el uso de energía en países desarrollados, ampliar exploración y explotación en países productores y diversificar compras de consumidores intermedios hacia países no OPEP contribuyeron a bajar los precios internacionales junto a la limitación del consumo producida por la crisis de la deuda (Suarez 1984).

Sin embargo, en esa década, PDVSA adquirió perfil internacional al asociarse con la alemana Veba Oel (1983) e iniciar un proceso de compra de refinerías, aprovechando que en los ochenta había exceso de capacidad refinadora (y por ende de refinerías que perdían dinero) en Europa, de manera que existía un mercado favorable a los compradores (Baena 1997). En 1985 PDVSA arrendó la Refinería Isla (Curazao) y en 1986 adquirió una participación del 50 % en CITGO, subsidiaria de la *Southland Corporation* de Dallas (Texas) que incluye una refinería y numerosas estaciones de servicio. Ese mismo año adquirió 50% de *AB Nynas Petroleum*, filial de Axel Johnson con participación en refinerías de Suecia y Bélgica. En 1987 constituyó la *Champlin Refining*

Company, al comprar 50% de la propiedad de una refinería en Corpus Christie (Texas), a la que se agregaron terminales petroleras de PDVSA en Bonaire y Bahamas, para reforzar su capacidad de almacenamiento y, en 1990, constituyó *Bitor International Limited* (Londres) para comercializar un desarrollo tecnológico propio (la orimulsión) en Europa y Asia. En 1990 se convirtió en única propietaria de CITGO¹¹

En ese proceso, el énfasis estuvo en adquirir capacidad de refinación internacional para exportar petróleo sin depender de compañías extranjeras y contrarrestar su falta de canales propios de distribución y mercadeo internacional. El objetivo se logró porque para 1995 PDVSA tenía la tercera capacidad de refinación internacional detrás de Royal Dutch y Exxon (Baena 1999). Pero un objetivo adicional de PDVSA era evitar que sus reservas financieras fueran víctimas de crecientes demandas fiscales del gobierno y luchas partidistas en el congreso (Baena 1999) después de la crisis de la deuda externa. Con respecto a esa motivación, en 1982 el gobierno ordenó la transferencia de 5.500 millones de dólares de las reservas de divisas que PDVSA tenía en el extranjero para reforzar las reservas internacionales del Banco Central (BCV) (OMC 1996, 124). La compra de activos en el exterior daba a la empresa la posibilidad de proteger parte de sus ganancias, en lo que puede haber incidido que un año antes el gobierno había obligado a otra empresa estatal, el Banco de los Trabajadores de Venezuela (BTV), a adquirir bonos gubernamentales que después el BCV se negó a pagar, lo que llevó al BTV a la quiebra en 1982.

La internacionalización de PDVSA restringía la capacidad del Estado para controlarla porque el establecimiento de empresas conjuntas (*joint ventures*) significaba que parte de sus decisiones serían tomadas en cooperación con actores externos, lo que originó un fuerte debate político antes de las elecciones de 1983. Aunque la Procuraduría General de la Nación dictaminó que la Ley de Nacionalización hacía innecesario solicitar permiso al Congreso para que PDVSA se asociara con empresas extranjeras (Baena 1997, 120), esa ley expresaba textualmente que se requería su consentimiento en sesión especial de las dos cámaras (Artículo 5, en Baena 1997, 62). Pero el debate cesó luego que en las elecciones los partidos mayoritarios (COPEI y AD) ganaron, respectivamente, el Poder Ejecutivo y la mayoría para controlar el Congreso y permitieron que

¹¹ PETROLEOS DE VENEZUELA S.A. <https://economiamineraypetrolera.wordpress.com/2012/07/01/petroleos-de-venezuela-s-a-pdvsa-10/>.

PDVSA firmara el contrato con *Veba Oel*. Las negociaciones posteriores generaron menos controversia, por la necesidad de revertir la situación negativa de la industria petrolera para que el gobierno siguiera obteniendo recursos.

En la discusión política la cuestión de fondo era si una empresa estatal podía decidir objetivos y estrategias a mediano y largo plazo —lo que equivale a si tiene autonomía para fijarse objetivos propios— o si debía guiarse por objetivos y demandas del gobierno de turno. Esa cuestión no se resolvió de forma clara porque, pese a la literatura que considera que PDVSA consiguió imponer siempre sus objetivos corporativos (Mommer 1998), el arrendamiento de la Refinería Isla (Curazao) en 1985, por ejemplo, no fue decisión de la empresa sino del gobierno para evitar conflictos sociales en la isla vecina, si la refinería cerraba, que facilitaran el surgimiento de “otra Cuba” (Baena 1997, 204-205). Otra decisión política fue subsidiar el precio de la gasolina en el mercado doméstico, que Musacchio, Pineda y García (2015) consideran un problema común de empresas estatales latinoamericanas. En el caso de PDVSA, entre 1991 y 1993 la empresa suministró productos refinados de petróleo al mercado venezolano a precios regulados que en algunas oportunidades estuvieron por debajo del precio de producción (OMC 1996, 240).

A finales de los ochenta, PDVSA era una empresa integrada verticalmente en todas sus etapas y tenía una subsidiaria, Interven (1986), que administraba sus actividades internacionales y que en 1991 se dividió entre CITGO (Estados Unidos) y PDV-Europe (Europa) (Baena 1997, 207). También había aumentado su personal de empleados y obreros de casi 20.000 en los setenta a 40.000 y reorganizado su infraestructura productiva incorporando unidades de conversión profunda a sus refinerías para procesar crudos pesados y ampliado exploraciones costa afuera y en la Franja del Orinoco. Aumento de personal e infraestructura hicieron crecer sus gastos¹² de inversión, financiados parcialmente con los recursos extraordinarios que produjo una segunda escalada de precios internacionales de 1979 a 1982 (Espinasa 2006). Pero, al costo recurrente de personal y mantenimiento de infraestructura adquirida, se agregó en los noventa

¹² En 1993 PDVSA aprobó un presupuesto para la industria petrolera, petroquímica y carbonífera por Bs. 708.596 millones, de los cuales Bs. 306.706 millones correspondían a inversiones y Bs. 401.890 millones a costos y gastos y estos últimos eran casi Bs. 90.000 millones más que en el presupuesto de 1992 (Ponce 1993, 281).

que la economía venezolana estaba estancada y los campos y pozos petroleros viejos no producían al ritmo previo.

En esa coyuntura, Carlos A. Pérez fue electo presidente nuevamente en 1989 y el Plan de Acción (1990) de PDVSA propuso duplicar su capacidad de producción para llegar a 5 MBD en el 2000 (Espinasa, 2006). Aunque el gobierno aprobó rebajar el marco fiscal vigente para la empresa (Espinasa 2006), pronto surgieron opositores en dos frentes —políticos del partido de gobierno que apoyaban la posición de la OPEP (recortar la producción para aumentar el precio del petróleo) y tecno-burócratas (los llamados “IESA boys”, véase Rojas Duno 2021) que asesoraban al presidente en el programa de reformas y ajustes económicos (opuestos a dedicar recursos a PDVSA porque preferían atraer inversión privada) (Phillip 1999, 367). Phillip (1999, 368) atribuye el aislamiento político de Pérez después del primer golpe militar del movimiento bolivariano revolucionario (MBR) en 1992 a que los dos grupos de tecnócratas “modernizantes” de Venezuela —sus asesores neoliberales y los gerentes de PDVSA— estaban enfrentados entre sí.

En 1991, debido a la Guerra del Golfo, la OPEP permitió a Venezuela aumentar su producción y, a cambio, PDVSA aceptó la llegada de inversión privada (Phillip 1999, 368) para aumentar fuentes de financiamiento, acceder a tecnología para procesar crudos extrapesados de la Franja del Orinoco y ampliar su capacidad de ingeniería (Espinasa 2006)¹³. Sin embargo, el nombramiento de personalidades con posiciones divergentes respecto a internacionalización, Celestino Armas y Andrés Sosa Pietri, como ministro de Energía y Minas y presidente de PDVSA, respectivamente, dio al gobierno mayor capacidad decisoria en la empresa (Baena 1997, 228, 236). La dificultad de acordar posiciones acerca de demandas divergentes de la OPEP y Estados Unidos sobre producción petrolera durante la guerra del Golfo —la primera pedía limitarla para mantener precios altos y el segundo, aumentarla para asegurar el suministro luego de la salida de la producción de Irak e Irán del mercado internacional— culminó con la sustitución de Sosa Pietri. Su sucesor recibió instrucciones de limitar la expansión internacional y obtener más recursos

¹³ Según Domingo et al. (1997), esto fue parte de una restructuración de la industria petrolera internacional luego que en los ochenta se hizo notorio que las grandes empresas petroleras internacionales controlaban capital y tecnología, mientras las estatales poseían reservas petroleras, pero no contaban con capital y tecnología para explotarlas.

fiscales, lo que llevó a PDVSA a endeudarse (4.000 mil millones) entre 1989 y 1991 (Baena 1997, 228, 236). PDVSA no pudo autofinanciarse en los noventa porque al costo de mayor personal e infraestructura se agregaba que el pago del servicio de su deuda representaba un tercio de sus exportaciones. En esa situación, la asociación con empresas extranjeras fue una necesidad y no una opción (Domingo et al. 1997).

Frente a la carencia de fondos estatales para explotar el petróleo de la Franja del Orinoco¹⁴, el gobierno invitó a las empresas extranjeras a regresar a producir en Venezuela. PDVSA ofreció entonces permisos de exploración y explotación para 8 campos petroleros como parte de un plan de inversión de 60.000 mil millones de dólares que buscaba aumentar la producción en 500.000 barriles diarios a lo largo de 10 años (Sánchez 1998, 173). Varias empresas firmaron contratos por 35 años con el gobierno para extraer petróleo pesado y convertirlo en ligero en sus plantas refinadoras, en algunos casos en empresas conjuntas con PDVSA (Pratt 2021).

Según Baena (1997), a medida que una empresa estatal crece en tamaño y poder, resulta difícil para actores estatales y políticos controlarla, lo que no implica que no lo intenten y que sus esfuerzos no se hagan incluso más fuertes. A PDVSA, la internacionalización le hizo adquirir *know-how*, maximizar su autonomía y mantenerse relativamente aislada de las demandas fiscales del gobierno y políticas del Congreso (Baena 1999). Esto contribuyó a reforzar su autoimagen como empresa con un perfil propio entre el resto de las empresas estatales venezolanas, pero a finales de los noventa existían seis centros de toma de decisiones sobre PDVSA —su Junta Directiva, Poder Ejecutivo, Congreso, Ministerio de Energía y Minas, Ministerio de Finanzas y Banco Central (Baena 1997, 110-111). Además, entre 1994 y 1998, PDVSA pasó de operar con filiales, que tenían distintas culturas operativas porque derivaban de distintas empresas extranjeras, a constituirse en unidades de negocios (exploración y explotación, distribución, etc.) integradas verticalmente, lo que generó fricciones internas (Cáceres 2015, 316)¹⁵.

¹⁴ Se estimaba que la franja contenía reservas de petróleo pesado por 250 mil millones de barriles (Pratt 2021).

¹⁵ En 1997 las filiales originales dieron paso a tres empresas que integraron la Corporación PDVSA Petróleo y Gas: PDVSA Exploración y Producción; PDVSA Manufactura y Mercadeo y PDVSA Servicios (PDVSA. <https://economiamineraypetrolera.wordpress.com/2012/07/01/petroleos-de-venezuela-s-a-pdvsa-10/>).

El final (1992-2003)

En 1992, dos intentos de golpes protagonizados por militares asociados al MBR iniciaron una etapa de incertidumbre que culminó en 1998 con la elección de uno de esos militares, Hugo Chávez, a la presidencia. En ese contexto, el gobierno redujo las inversiones de PDVSA en el extranjero y acordó la venta de sus participaciones en empresas extranjeras de refinación, lo que finalmente no se concretó. Ya en la década anterior la crisis de la deuda y la caída de los precios petroleros habían cuestionado teórica y políticamente el rol del Estado en la economía. Según Grindle (2000, 29-31), en un primer momento ese cuestionamiento pidió la disminución de la intervención estatal en la economía, pero luego se advirtió que la economía de mercado necesitaba un Estado que asegurara estabilidad macroeconómica, diseñara y aplicara regulaciones y mantuviera la infraestructura física e institucional (estado de derecho) (North, 1995), de modo que la reforma del Estado pasó a dirigirse en ese sentido. En paralelo, las organizaciones sociales demandaban mayor intervención estatal para solucionar los problemas creados por la crisis y las reformas económicas (fin de subsidios, etc.). Ambos grupos de demandas se enfrentaron políticamente en la elección presidencial de 1998.

La relación Estado-PDVSA desde su creación puede considerarse basada en la noción de “sembrar el petróleo” que, según Straka (2016, 78-79), era nacionalista, mientras el contrato original de PDVSA sería producto de una visión de la industria petrolera surgida en los años cuarenta —la de promover una burguesía venezolana para impulsar “la modernidad capitalista” y contrarrestar cualquier intento futuro de Venezuela por controlar esa industria. Esa visión Straka la atribuye a Nelson Rockefeller que habría facilitado un proceso de industrialización con la creación de las primeras empresas grandes venezolanas (Mavesa, Polar, etc.) con participación de capital extranjero. Pero una influencia más cercana en el tiempo para ese contrato fue la redemocratización de 1958 ya que asumió al Estado como motor económico —rasgo clave de los petroestados— y logró que el 60% de las empresas privadas que surgieron en esa etapa establecieron conexiones estatales. Después de la crisis de la deuda, la necesidad de vincularse al gobierno de turno para no desaparecer fue mayor. Esa asociación se quebró en 1994 cuando el gobierno de Rafael Caldera (COPEI, 1994-1999) se negó a salvar de la quiebra al Banco Latino porque había apoyado la reelección de Pérez y precipitó la

caída de otros 18 bancos. La incertidumbre económica posterior influyó también en la elección presidencial de 1998 (Straka 2016).

La experiencia de los años ochenta contribuyó a que en los noventa los directivos de PDVSA reconocieran la necesidad de trabajar en el ámbito político y acercarse al Poder Ejecutivo. De esa forma lograron incidir para que, cuando el ministro de Reforma Económica de la administración Caldera sugirió vender 10 % de PDVSA a los trabajadores petroleros para financiar un programa de despidos y jubilaciones anticipadas de empleados y obreros públicos, el presidente se opusiera (Phillip 1999, 371). Además, consiguieron que la posición de PDVSA favorable al aumento de la producción petrolera fuera adoptada por el gobierno¹⁶ porque limitar la producción de petróleo sin discriminar entre mercado interno y externo hacía que mantener la gasolina subsidiada en el mercado doméstico —por temor a una reacción social negativa (OMC 1996, 138)— estimulara el consumo mientras las limitaciones externas afectaban los ingresos fiscales por exportaciones. Si ello repercutió negativamente en planes y programas de la empresa y del Estado, que enfrentaba menores ingresos fiscales y aumento del costo del consumo interno (OMC 1996, 125), significó también un quiebre en la visión de sí misma que PDVSA había desarrollado desde su creación —su aislamiento político había terminado.

Cáceres (2015, 316) resume la situación de la empresa diciendo que PDVSA llegó al final del siglo 20 en medio de un proceso de apertura petrolera, sufriendo simultáneamente una reorganización interna y un reajuste de sus principios rectores (elementos identitarios) porque sus directivos abandonaron el apoliticismo inicial y la conversión de sus reservas en reservas internacionales del Estado en 1982 afectó su capacidad de autofinanciamiento. En paralelo, actores políticos y opinión pública se dividían en visiones opuestas acerca de la relación de la empresa con el Estado. En síntesis, mientras surgían cuestionamientos internos y disminuían las ventajas competitivas de la empresa, PDVSA enfrentaba un contexto político conflictivo.

Si la nacionalización de 1976 mantuvo prácticas gerenciales de las empresas extranjeras y aceptó la necesidad de incorporar capital extranjero para lograrlo, el gobierno que ganó las elecciones en 1998

¹⁶ En varios años de la década de los noventa la producción de PDVSA superó la cuota de la OPEP (OMC 1996, 126)

tenía una visión de nacionalismo económico radicalmente diferente (Straka 2016, 80). Desde 1995, había discrepancias entre el Ministerio de Hacienda, que buscaba aumentar la contribución de PDVSA al fisco para financiar el déficit estatal, y la empresa, que trataba de mantener inversiones y no comprometer su producción. Pero, según Espinasa (2006), desde 1998, el colapso de PDVSA fue auspiciado por el nuevo gobierno, que buscaba convertirla en máquina de generar recursos para sus programas sociales y políticos.

De acuerdo con Mares y Altamirano (2007, 44-45), todos los gobiernos venezolanos desde 1943 intentaron usar los recursos petroleros para financiar planes de desarrollo y programas sociales, mientras desde 1976 los directivos de PDVSA intentaron manejarla como una empresa eficiente considerando que así generaba más recursos y beneficios a la nación. Para esos autores, el cambio clave después de 1998 fue la ley petrolera de 2001 establecida por la coalición cívico-militar que llegó al poder. Aunque se mantuvo la centralidad del petróleo, la fórmula:

$$\text{petróleo} + \frac{\text{desarrollo}}{\text{económico}} = \text{democracia} + \frac{\text{posibilidad de alcanzar el}}{\text{poder político}}$$

se convirtió en

$$\text{petróleo} + \text{poder político} = \frac{\text{posibilidad de difundir políticas}}{\text{radicales interna y externamente}}$$

En la nueva fórmula, desarrollo económico y democracia dejaron de ser objetivos, lo que determinó, por un lado, que cambiara la retórica del nacionalismo económico y, por otra, que el Poder Ejecutivo concentrara la actividad petrolera en sí mismo, sacando los recursos fiscales de PDVSA del control del Congreso para ponerlos a su servicio. El artículo 24 de la ley de 2001 da al Ejecutivo la potestad de decidir qué empresas privadas (nacionales o extranjeras) pueden realizar actividades petroleras al pasar las negociaciones de PDVSA al Ministerio de Energía y Petróleo (Cuervo 2010, 662, 670). Luego la ley de nacionalización de hidrocarburos (2006) no menciona a PDVSA y señala que el Ejecutivo podrá crear empresas estatales (que pueden ser más de una, artículo 29) para realizar actividades petroleras y gasíferas (artículo 27) (Cuervo 2010, 672).

La ley petrolera de 2001 y una nueva acta de constitución y estatutos para PDVSA (2002) reservaron las actividades petroleras al Estado y

las funciones de supervisar el sector, su comercio y operaciones productivas al ministro de Energía nombrado por el presidente. Esa relación directa Poder Ejecutivo —PDVSA facilitó que el Ejecutivo trasladara el financiamiento de sus programas sociales (misiones) a la empresa y los sacara del control presupuestario del Congreso. Antes de 2001, la empresa financiaba programas estatales agrarios, industriales, culturales y sociales que para 1997 alcanzaban \$ 77,4 millones (Mares y Altamirano 2007, 40), pero en 2005 PDVSA financiaba todos los programas sociales gubernamentales por un monto de \$ 6,2 miles de millones (Mares y Altamirano 2007, 46).

Al mismo tiempo, la ley de 2001 aumentó el pago de *royalties* de 16,6 % hasta 33 % y estableció la necesidad de que las nuevas empresas conjuntas tuvieran propiedad estatal mayoritaria (Bull y Rosales 2020), lo que luego se extendió a las establecidas previamente. Según Mares y Altamirano (2007, 24-26) el aumento del *royalty* pagado por la empresa recién aumentó los ingresos del Estado a finales de 2003, cuando se duplicaron los precios internacionales del petróleo y se inició un nuevo auge exportador petrolero. Pero, mientras se aumentaba el *royalty*, que va directamente al Poder Ejecutivo, se disminuyó el aporte de PDVSA por impuesto a la renta (de 67% a 50 %), que va al fisco nacional, aunque según cálculos de esos autores los ingresos por impuesto a la renta hubieran sido mayores que los producidos por el *royalty*¹⁷. En resumen, PDVSA empezó a contribuir menos dinero al tesoro público y más a programas sociales administrados por el presidente y su partido (Mares y Altamirano 2007, 27).

Al control administrativo y financiero de PDVSA por el Ejecutivo se añadió el control político. Sucesivos nombramientos de presidentes sin experiencia en la industria petrolera y despidos y prejubilaciones de directivos provocaron una huelga de la empresa (abril de 2002) que originó manifestaciones a favor y en contra, con saldo de 17 muertos y la salida del presidente cuando los mandos militares se negaron a reprimirlas. Otro grupo militar restauró a Chávez en el gobierno, pero los cambios en PDVSA provocaron una segunda huelga (diciembre de 2002-enero de 2003), que paralizó producción, distribución y exportación de petróleo. En ese momento adquirió notoriedad un grupo formado en la empresa con respaldo de academias científicas, universidades y sectores de clase media, Gente del Petróleo, que rechazaba la utilización del petróleo como

¹⁷ Cuando el presidente de PDVSA nombrado por el gobierno, General Guaicaipuro Lameda, objetó el aumento del *royalty*, fue destituido.

arma política para proyectar regional e internacionalmente al gobierno. Juan Fernández (2019), uno de sus fundadores, le atribuye el objetivo de “salir a la calle a defender nuestros principios y valores”, en clara referencia a la existencia de elementos identitarios en la empresa. La reacción gubernamental fue despedir a más de 18. 000 trabajadores y directivos de la empresa, que el gobierno justificó diciendo (Chávez citado en Pratt 2021) que antes PDVSA se manejaba como una multinacional, “con criterios que no consideraban nuestra realidad social. Ahora es una compañía nacional que nos permite, por primera vez, implementar nuestro plan.”

El control político directo de PDVSA facilitó que el gobierno estableciera un ambicioso programa de misiones sociales, aumentara la importación de bienes de consumo y favoreciera con subsidios petroleros a gobiernos aliados (Bull y Rosales 2020). Mientras tanto en PDVSA, según Espinasa (2006), se observaba disminución de producción, número de talleres activos y necesidad de volver a llamar a empresas internacionales (ahora rusas, chinas, iraníes) para explorar y explotar petróleo y gas en la Franja del Orinoco.

En 2003, PDVSA dejó de proveer información a la *US Securities and Exchange Commission*, lo que Mares y Altamirano (2007, 14) consideran el punto de ruptura entre la vieja y la “nueva” PDVSA. Agregan también datos como caída de producción petrolera de 1998 a 2005 (de 4,1 a 3,3 MBD), masiva pérdida de personal después de la segunda huelga petrolera (2002/2003), reducción en 32 % de ingresos fiscales del Estado (aunque compensada por el alza de precios internacionales del petróleo entre 2003-2008) y en 31 %, de exportaciones petroleras (Mares y Altamirano 2007, 16, 18, 21, 33). PDVSA nunca recuperó el nivel de producción de los años noventa que permaneció en alrededor de 3 MBD durante la mayor parte del gobierno de Chávez (1999-2012). Esos desarrollos negativos son especialmente notorios porque, si los noventa fueron años de precios internacionales bajos, la primera década de este siglo fue época de precios altos para el petróleo (Bull y Rosales 2020)¹⁸.

Si la filosofía de PDVSA antes de 1999 era expandir su producción aun en etapas de precios bajos, el nuevo gobierno colocó la defensa de recursos fiscales (renta petrolera) por encima de la producción (Urbaneja 2013 en Bull y Rosales 2020, 114). En otras palabras,

¹⁸ Sobre la situación de la industria petrolera venezolana en la segunda década del siglo 21 véase Hernández y Monaldi (2016).

desde 1999, y ya sin controles desde 2003, PDVSA dejó de actuar como empresa productora y pasó a convertirse en instrumento para generar renta, agudizando los rasgos de Venezuela como petroestado. Pero no se alteró un rasgo característico del comportamiento del Estado venezolano: su preferencia por la mayor ganancia posible a corto plazo. Según Rousseau (2017, 636-637), en Venezuela el petróleo fue siempre enfocado por el gobierno desde una dimensión económica —“cobrar los impuestos más altos posibles”— porque los recursos petroleros se consideraban productores de renta y no, “un bien patrimonial que debía protegerse para evitar que la nación lo perdiera...”

Fontaine (2007, 12-13) llama “neo-nacionalismo” al nacionalismo económico radical que el gobierno venezolano adoptó en 2001 e Isbell (2007) lo caracteriza diciendo que la influencia de factores externos (demanda china, precios internacionales altos) llevó al nuevo gobierno a usar el petróleo para favorecer a sus seguidores y financiar sus proyectos políticos internacionales, descuidando exigencias del desarrollo nacional (como la infraestructura física petrolera). Pero también su desconfianza en PDVSA puede haber influido en el abandono por el gobierno de la orimulsión, tecnología desarrollada por INTEVEP-PDVSA para procesar petróleo extrapesado de la Franja del Orinoco. Según Mommer, asesor del gobierno de Chávez (2004), resultaba más costoso convertir petróleo extrapesado con orimulsión que con otros sistemas y eso recortaba los aportes fiscales. Sin embargo, Al Shereidah (en Mavarez 2018) considera que, al eliminar el uso de la orimulsión, el gobierno no tuvo en cuenta que las compañías rusas, chinas e indias que ingresaban a Venezuela no tenían experiencia tecnológica para procesar petróleo extrapesado y, si la orimulsión no era competitiva internacionalmente, se hubiera podido emplear para producir energía eléctrica para el mercado doméstico.

Puede agregarse que, si la nacionalización de 1976 fue inspirada por un nacionalismo económico que buscaba “una revolución democrática y nacionalista”, el nacionalismo económico post-1998 elimina la referencia a democracia y enfatiza lo nacional, pero restringiéndolo a objetivos políticos específicos del nuevo gobierno (socialismo del siglo 21). De esta manera, nuestro estudio de caso ejemplifica que el nacionalismo económico puede contener distintas concepciones ideológicas a lo largo de la historia de un estado nación. Asimismo, la relación entre nacionalismo e ideología se exagera en coyunturas particulares en las que abundan cambios políticos y económicos simultáneos (Pickel 2003, 117).

Si ese nacionalismo se presenta discursivamente como rechazo del neoliberalismo, como lo hace el gobierno venezolano desde 1998, para Pickel (2003, 121) sigue siendo un mecanismo o instrumento político para obtener legitimación interna y/o mayor integración con aliados potenciales, es decir que su motivación es política.

Discusión y Conclusiones

El factor que complejizó la historia de PDVSA desde 1976 fue su doble rol como procesadora de petróleo que opera en el mercado nacional e internacional y como empresa responsable de generar recursos al Estado. El conflicto entre esos roles estuvo latente en etapas de auge y se activó en las de precios bajos. En ese sentido, la experiencia de PDVSA coincide con el estudio del James A. Baker Institute (2007), según el cual, si las empresas estatales deben cumplir objetivos no económicos, no pueden satisfacer necesidades de eficiencia técnica ni producir como una empresa privada, lo que crea problemas a la empresa, al Estado y al desarrollo económico de las naciones petroleras. En el caso venezolano, Espinasa (2006, s/p) lo resume diciendo que, después de la nacionalización, la tensión entre el principal (gobierno) y el agente (PDVSA) se trasladó al interior del Estado venezolano y, luego de 1999, se resolvió a favor del gobierno que asumió “la distribución discrecional del ingreso petrolero y de la producción” y eliminó “la independencia y autonomía gerencial” de la empresa.

La relación entre una empresa estatal y el Estado resulta compleja porque el segundo debe elegir entre mantener un control rígido de la compañía o una relación laxa, con la cual puede obtener eventualmente más recursos, pero no en el momento exacto en que sus objetivos políticos los necesitan. Múltiples objetivos contradictorios pueden dar a la empresa mayor libertad y llevarla a posponer los del gobierno, mientras conservan su acceso privilegiado a recursos financieros del Estado y posición monopolística en el mercado doméstico (James A. Baker Institute 2007, 208). Sin embargo, agreguemos que, cuando el Estado atraviesa condiciones negativas, la empresa no tiene libertad para elegir opciones que permitan mantener producción o inversiones, por ejemplo.

Si miramos a PDVSA desde la perspectiva del nacionalismo económico, factores como la creación de la OPEP, el shock petrolero de 1973, el proceso de nacionalización y el segundo auge petrolero (2003-2008) adquieren relevancia. La creación de la OPEP buscaba asegurar el control

de los países productores de petróleo sobre el precio del producto en el mercado internacional; el shock permitió verificar que las decisiones de producción y exportación de esos países afectaban el mercado internacional y facilitó la decisión de obtener control total sobre ese recurso y sus ganancias mediante la nacionalización. Se constituyó entonces un nacionalismo económico en el cual coincidieron principal y agente, que obtuvo apoyo en la opinión pública porque en el discurso estuvo asociado a la democracia y el desarrollo.

El nacionalismo económico en relación con las empresas petroleras se manifiesta como nacionalismo de los recursos, entendido como la tendencia de los gobiernos a asumir control directo de sus recursos no renovables o a obtener mayor participación en sus ganancias. Para Stevens (2009, 183) a principios del siglo 21, una combinación de desencanto con la globalización, alza de precios petroleros y preocupación medioambiental profundizaron tendencias del nacionalismo de recursos en gobiernos populistas. El interés de empresas estatales chinas, indias y rusas, que buscan asegurar su suministro negociando con países productores y sustituir a las multinacionales (Monaldi 2010), incentivó ese nacionalismo. Stevens (2009) lo considera un fenómeno cíclico donde influyen factores exógenos (precio internacional e ideología sobre rol del Estado en la economía) y endógenos (relación Estado-empresa, reservas petroleras, etc.) hasta que el ciclo de auge termina bajando los precios y produce un nuevo equilibrio del mercado petrolero internacional. En Venezuela, el ciclo de auge habría alentado el control directo de PDVSA por el Ejecutivo y la legislación de 2001 y 2006, pero el ciclo de baja no es suficiente para explicar el fracaso posterior de la política petrolera.

Otra interpretación indica que los gobiernos buscan distintos objetivos mediante el nacionalismo de recursos —mostrar fuerza y desplazar a rivales internacionales (Rusia), maximizar rentabilidad (Brasil), propagar una ideología (Venezuela), financiar objetivos políticos a corto plazo (Argentina), entre otros, pero su resultado dependerá “de cuan bien se reglamente una compañía petrolera más que de la propiedad de los recursos” (Gardner 2013). Adicionalmente, Mabro (2007, 2) plantea que el nacionalismo petrolero de la década del 2000 es “un nuevo fenómeno, similar en algunos aspectos a episodios anteriores, pero distinto en otros”. Según ese autor, las nacionalizaciones petroleras de los setenta fueron impulsadas por interés en adquirir independencia económica nacional y se basaban en la desconfianza de empresas extranjeras, importancia del petróleo en

la economía y descontento por la falta de desarrollo de los países productores. En la década del 2000, la “nacionalización” en Venezuela y Bolivia consistió en renegociar contratos de exploración/explotación o exportación, basándose en considerar insatisfactorios los contratos firmados por gobiernos anteriores con petroleras extranjeras (Mabro 2007, 6). Pero también jugó un rol el radicalismo político de esos gobiernos porque los hizo preferir firmar nuevos contratos con empresas estatales de gobiernos políticamente afines. Según Rousseau (2015), el gobierno posterior a 1998 manifestó una actitud pragmática al mantener la apertura petrolera, pero ideologizada porque prefirió negociar con compañías de ciertos países y cambió a directivos de PDVSA por personal político leal al gobierno.

Para nuestro análisis interesa la noción según la cual el resultado del nacionalismo económico petrolero no depende solo de que el Estado tenga la propiedad de esos recursos sino de cómo se reglamente a la empresa estatal que los explota (Gardner 2013). En Venezuela desde 2001 el control directo de PDVSA y su conversión en herramienta generadora de recursos financieros para programas del Ejecutivo afectó su función productiva al reducir sus recursos para realizar nuevas inversiones. Fontaine (2007, 12-13) afirma además que el “neo-nacionalismo” del gobierno de Chávez encontró limitaciones que impidieron su éxito porque PDVSA quedó desmantelada después del despido masivo de personal que siguió al segundo paro petrolero. A ello se agrega que Mabro (2007, 8) duda que PDVSA hubiera podido reemplazar a las compañías extranjeras (de países desarrollados en los noventa y de economías emergentes, en los años 2000) en la transformación de los crudos pesados y extrapesados de la Franja del Orinoco en productos ligeros derivados del petróleo después del abandono de la orimulsión. En conjunto, esos factores disminuyeron la capacidad de PDVSA y contribuyen a explicar el fracaso del nacionalismo económico petrolero de Venezuela desde principios del siglo 21.

Si se acepta además que la empresa no es solo un mecanismo con la función de producir sino también una organización jerárquica con funciones de gobernabilidad interna (Williamson), desde una visión institucionalista ello implica que más allá de la relación principal-agente la empresa tiene vida propia, desarrolla autonomía en sus relaciones internas y puede internalizar una visión especial acerca de sus objetivos económicos, sociales y políticos. Esa visión se asimila al concepto de una “identidad”, que debe entenderse para comprender su relación con el Estado (García-Gárnica y Taboada 2012, 20). Si bien la presente investigación

no alcanza a corroborar si en PDVSA existía una identidad propia, se observa la presencia de elementos identitarios en testimonios de algunos de sus miembros (Coronel, Espinasa, Fernández), en la conformación de AGROPET y Gente del Petróleo y en la motivación central que ambos grupos plantean —mantener a la empresa estatal al margen de las luchas políticas nacionales para cumplir mejor sus funciones. Este aspecto contribuye a explicar de qué forma los cambios en la institucionalidad del contexto venezolano a principios del siglo 21 —modificación de derecho de propiedad, normas y leyes del juego económico y político— incidieron para que la relación principal-agente se rompiera. Puede decirse que, en ese momento, PDVSA dejó de existir porque desapareció la identidad forjada desde su contrato original, mientras se establecía un nuevo contrato en el que el principal se aseguraba el control sobre beneficios y actividades del agente. Un aspecto interesante, que necesita más investigación, es si la existencia de una identidad corporativa de PDVSA, que le otorgó estabilidad y permanencia a lo largo del tiempo, contribuyó a hacerla resistente al cambio y a perder capacidad de adaptarse (como plantea Fleck 2007).

Nuestra investigación corrobora que para analizar la relación empresa estatal-Estado resulta útil la combinación de enfoques del institucionalismo que estudian distintas dimensiones de su relación (Schmidt 2010). En PDVSA, la dimensión histórica es observable en las ventajas que acumuló o perdió en cada una de sus etapas a medida que Estado y empresa buscaban racionalmente alcanzar sus propios intereses y tomaban decisiones que influyeron sobre las siguientes. La formación y mantención de elementos identitarios (filosofía empresarial, visión especial de sí misma) y la influencia de factores del contexto, en especial del nacionalismo económico, contribuyeron a que las ideas de los actores se expresaran en políticas y programas de gobierno y, en PDVSA, en esfuerzos por llegar a la opinión pública (discurso de AGROPET, por ejemplo). Debe distinguirse además entre cambios en el principal —decisión gubernamental de poner a PDVSA bajo control del Ministerio de Energía— y cambios en el agente —decisión de sus directivos de salir a la palestra política para defender sus posiciones en los años noventa. Este último cambio se relacionó con la percepción racional de la existencia de un entorno negativo para PDVSA, pero como afectaba elementos identitarios de la empresa pueden haber existido divisiones internas a favor o en contra de esa decisión, similares a las que Pacheco (2018) describe en esos años por la decisión de fusionar sus tres filiales operadoras en una sola.

Resumiendo, el análisis histórico-económico de una empresa estatal se diferencia del de una empresa privada porque, aunque en esta hay diferenciación entre principal y agente, asimetrías de información y poder e influencia del contexto sociopolítico, el Estado posee objetivos y funciones que crean presiones adicionales para sus empresas y son interpretadas de forma diferente por distintos gobiernos. En las empresas estatales petroleras, existen igualmente presiones derivadas de su dependencia de mercado internacional y tecnología de punta para aumentar o mantener la producción por tratarse de la explotación de un recurso natural no renovable que genera importantes recursos fiscales. Asimismo, su impacto en el ámbito nacional suele ser mayor que el de otras empresas estatales, lo que hace que los gobiernos estén más interesados en intervenir en ellas.

En conclusión, si la experiencia histórica de PDVSA en su relación con el Estado venezolano se ajusta a tendencias del mercado internacional (auge y caída de precios petroleros, crisis de la deuda) y a acontecimientos nacionales (luchas partidistas, golpes militares, quiebras bancarias, etc.), esas tendencias y esos acontecimientos afectaron también a las empresas privadas venezolanas. Una de las principales diferencias entre la experiencia de PDVSA y la de las empresas privadas es que la relación asimétrica entre principal y agente fue afectada por la forma en que los gobiernos de turno asumieron el rol del Estado en la economía, según sus visiones de nacionalismo económico. Por lo tanto, el nacionalismo económico constituye un elemento crucial del entorno de una empresa estatal petrolera. Cuando a ese entorno se añade que en su trayectoria la empresa desarrolló elementos de una identidad propia, su permanencia pasó a depender de su mayor o menor capacidad de adaptar esos elementos a la visión del gobierno o de convencer a este de aceptar y mantener el contrato original de la empresa. En el caso de PDVSA, luego de una primera etapa de coincidencia en sus visiones del lugar de la empresa en el desarrollo y la democracia, roces y enfrentamientos Estado-empresa no alteraron drásticamente la coexistencia entre ambos. Si a principios del siglo 21 la empresa establecida en el contrato original de 1976 desapareció, a ello pueden haber contribuido los cambios en su organización interna (reestructuración de filiales, etc.) que debilitaron su cohesión como grupo, o que su proceso de institucionalización la había dotado de elementos identitarios fuertes que le impidieron adaptarse a las demandas del nuevo gobierno. Lo que es innegable es que un cambio importante provino del entorno y fue la drástica alteración de la visión de nacionalismo económico del gobierno.

Bibliografía

Arbatli, Ekim. 2018. «Resource nationalism revisited: A new conceptualization in light of changing actors and strategies in the oil industry». *Energy Research and Social Science* 40: 101-108. DOI: 10.1016/j.erss.2017.11.030

Baena, Cesar. 1997. «The politics of oil in Venezuela: a decision-making analysis of PDVSA's internationalisation policy». Tesis Doctoral. London School of Economics and Political Science, Department of Government. <http://etheses.lse.ac.uk/2228/1/U615175.pdf> (consultado: 12 de diciembre de 2021).

Baena, Cesar. 1999. *The policy process in a petrostate. An Analysis of PDVSA's Internationalisation Strategy*. Abingdon: Routledge. Acceso el 24 de noviembre de 2021. [https://books.google.ca/books?id=AziDDwAAQBAJ&pg=PT94&lpg=PT94&dq=Diez+a%C3%B1os+de+la+industria+petrolera+nacional+1976-1985+\(1986\).&source=bl&ots=o92I8AW_g0&sig=ACfU3U13rFBnWRTn3sqhayFUy1WvydhAEQ&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewi31Nzh89L0AhVjJjQIHdtbAE8Q6AF6BAGbEAM#v=onepage&q=Diez%20a%C3%B1os%20de%20la%20industria%20petrolera%20nacional%201976-1985%20\(1986\).&f=false](https://books.google.ca/books?id=AziDDwAAQBAJ&pg=PT94&lpg=PT94&dq=Diez+a%C3%B1os+de+la+industria+petrolera+nacional+1976-1985+(1986).&source=bl&ots=o92I8AW_g0&sig=ACfU3U13rFBnWRTn3sqhayFUy1WvydhAEQ&hl=en&sa=X&ved=2ahUKewi31Nzh89L0AhVjJjQIHdtbAE8Q6AF6BAGbEAM#v=onepage&q=Diez%20a%C3%B1os%20de%20la%20industria%20petrolera%20nacional%201976-1985%20(1986).&f=false)

Brismat, Nivia Marina. 2014. «Instituciones: Una mirada conceptual a su historia», *Revista Científica Guillermo de Ockham* (Cali, Universidad de San Buenaventura) 12 (2): 31-40.

Bull, Benedicte y Antulio Rosales. 2020. «Into the shadows: sanctions, rentierism, and economic informalization in Venezuela», *European Review of Latin American and Caribbean Studies*, 109, 107-133.

Cáceres, Alejandro. 2015. «De las concesiones petroleras a la 'nueva PDVSA': Cien años de industria petrolera». En *La Nación Petrolera: Venezuela 1914-2014*, editado por Tomás Straka, 301-317. Caracas: Universidad Metropolitana-Academia Nacional de la Historia.

Coriat, Benjamin y Oliver Weinstein. 2017. *Entre neoclásicos y heterodoxos. Nuevas teorías de la empresa*. Carapachay, Provincia de Buenos Aires, Lenguaje Claro (reimpresión).

Coronel, Gustavo. 1983. *The Nationalization of the Venezuelan Oil Industry: From Technocratic Success to Political Failure*. Lexington, MA: D.C. Heath.

Cuervo, Luis E. 2010. «The uncertain fate of Venezuela's black pearl: the petrostate and its ambiguous gas and oil legislation». *Houston Journal of International Law* 32 (3): 637-693. Acceso el 12 de diciembre de 2021. <https://www.joneswalker.com/en/insights/the-uncertain-fate-of-venezuelas-black-pearl-the-petrostate-and-its-ambiguous-oil-and-gas-legislation.html>.

Domingo, Carlos, María Fargier, Jesús Mora Contreras, Vicente Ramírez, Andrés Rojas y Giorgio Tonella. 1997. «La apertura petrolera: un intento de explicación dentro del capitalismo rentístico venezolano», *Revista Brasileira de Energía* 6 (1): 1-13.

Espinasa, Ramón. 2006. «El auge y colapso de Pdvsa a treinta años de la nacionalización». *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, 12 (1): 147-182. Acceso el 3 de enero de 2022. http://ve.scielo.org/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S131564112006000100010&lng=es&tlng=es.

Fernández, Juan. 2019. «Gente del Petróleo», *Energy, Strategic Planning & Business Management*, 18 de julio de 2019. Acceso el 22 de agosto de 2022. <https://es.linkedin.com/pulse/gente-del-petr%C3%B3leo-juan-fernandez-juan-fernandez>.

Fleck, Denise. 2007. «Institutionalization and Organizational Long-term Success», *Brazilian Administration Review* 4 (2): 64-80.

Fontaine, Guillaume. 2008. «Neonacionalismo petrolero en los Andes». *Observatorio Socioambiental Working Paper* 4 (febrero).

Fronjosa Lasalle, Ernesto. 2018. *Auge y caída de un petroestado: La historia de la industria petrolera en Venezuela*. Caracas: Universidad Metropolitana.

Garavini, Giuliano. 2015. «From Boumedienomics to Reaganomics: Algeria, OPEC, and the International Struggle for Economic Equality». *Humanity* 6 (1): 79-92.

García Garnica, Alejandro. 2005. «Nuevo Institucionalismo versus Neo-Institucionalismo Económico: Dos perspectivas diferentes de ver la empresa (Oliver Williamson vs Bart Nooteboom)», *Economía y Sociedad* (Michoacán) Año 10 No. 15: 17-30.

García-Gárnica, Alejandro y Eunice L. Taboada Ibarra. 2012. «Teoría de la empresa: Las propuestas de Coase, Alchian y Demsetz, Williamson, Penrose y Nooteboom», *Economía: Teoría y Práctica, Nueva Época*, 36: 9-42.

Gardner, David. 2013. «Financial Times: Distintos tipos de nacionalismo petrolero», *El Financiero* (México). Acceso el 9 de febrero de 2022. <https://www.elfinanciero.com.mx/economia/financial-times-distintos-tipos-de-nacionalismo-petrolero/>.

Grindle, Merilee. 2000. «The Social Agenda and the Politics of Reform in Latin America». En *Social Development in Latin America: the politics of reform*, editado por Joseph Tulchin y Allison Garland, 17-52. Boulder, Colorado: Lynn Rienner.

Hernández, Igor y Francisco Monaldi. 2016. «Weathering Collapse: An assessment of the financial and operational situation of the Venezuelan oil industry». *Center for International Development (CID-Harvard University) Working Paper 327*, November.

Isbell, Paul. 2007. «Hugo Chávez y el futuro del petróleo venezolano (I): el resurgimiento del nacionalismo energético», *Análisis del Real Instituto Elcano*. Acceso el 15 de diciembre de 2021. <https://www.realinstitutoelcano.org/analisis/hugo-chavez-y-el-futuro-del-petroleo-venezolano-i-el-resurgimiento-del-nacionalismo-energetico-ari/>.

James A. Baker III Institute for Public Policy. 2007. «The Changing Role of National Oil Companies in International Energy Markets». *Baker Institute Policy Report 35*. Rice University. Acceso el 10 de diciembre de 2021. <http://www.bakerinstitute.org/research/baker-institute-policy-report-35-the-changing-role-of-national-oil-companies-in-international-energy/>.

Keohane, Robert. 1998. «International Institutions: Two Approaches». *International Studies Quarterly*, 32 (4): 379–396.

Lewis, Colin M. 2003. «States and Markets in Latin America: the political economy of economic interventionism». Ponencia en GEHN Conference, Bankside, London. Acceso el 10 de diciembre de 2021. <http://eprints.lse.ac.uk/22483/1/wp09.pdf>.

Mabro, Robert. 2007. «El nacionalismo petrolero, la industria del petróleo y la seguridad energética». *Análisis del Real Instituto Elcano* 114/2007. Acceso el 17 de octubre de 2021. <http://biblioteca.ribei.org/id/eprint/1230/1/ARI-114-2007-E.pdf>.

Mares, David y Nelson Altamirano. 2007. «Venezuela's PDVSA and world energy market: Corporate strategies and political factors determining its behaviour and influence» *Oil Policy Report, Case Studies* (James A. Baker III Institute for Public Policy, Rice University). Acceso

el 10 de diciembre de 2021. https://www.bakerinstitute.org/media/files/page/9c4eb216/noc_pdvsa_mares_altamirano.pdf.

Martínez, Ibsen. 2016. «Una idea tejana repensada en Venezuela». *El Nacional* (Caracas). <https://runrun.es/opinion/260718/una-idea-tejana-repensada-en-venezuela-por-ibsen-martinez/>.

Mavarez Laguna, Marbelys. 2018. «Al Shereidah: Fue un error prescindir de la orimulsión», *El Universal* (Caracas). Acceso el 21 de enero de 2022. <https://www.eluniversal.com/economia/24895/al-shereidah-fue-un-error-prescindir-de-la-orimulsion>.

McCook, Stuart. 1998. «Plantas, petróleo y progreso: las ciencias agrícolas y las ideologías del desarrollo en la época de Juan Vicente Gómez (1908-1935)». *Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe* 14(1): 67-88.

Mommer, Bernard. 1998. «The New Governance of Venezuelan Oil». WPM 23. Oxford Institute for Energy Studies.

Mommer, Bernard. «La Orimulsión: Verdades científicas y mentiras políticas», *Interciencia* 29 (1), (2004): 11-12.

Monaldi, Francisco. 2010. «La economía política del petróleo y el gas en América Latina». *Working Paper 9 (Plataforma Democrática)*. Acceso el 11 de diciembre de 2021. <http://www.plataformademocratica.org/Archivos/La%20Economia%20Politica%20Del%20Petroleo%20y%20El%20Gas%20En%20America%20Latina.pdf>.

Mora Contreras, Jesús y Ramón Espinasa. 1994. « Les entreprises publiques des pays producteurs: les trois grandes stratégies de PDVSA », *Revue de l'Énergie* 456, 87-94.

Musacchio Aldo, Emilio Pineda Ayerbe y Gustavo García. 2015. «State-Owned Enterprise Reform in Latin America Issues and Possible Solutions». Discussion Paper IDB – DP- 401. Acceso el 23 de octubre de 2021. <https://publications.iadb.org/publications/english/document/State-Owned-Enterprise-Reform-in-Latin-America-Issues-and-Possible-Solutions.pdf>.

Nicholson, Stace y Kishore G. Kulkarni. 2009-2010. «Analysis of Dutch disease phenomenon in Venezuela». *Journal of Science, Technology and Management* 2 (3-4): 57-71.

Noreng, Oystein. 1994. «National oil companies and their government owners: the politics of interaction and control». *The Journal of Energy and Development* 19 (2): 197-226.

OMC (Organización Mundial de Comercio). 1996. «Venezuela. Examen de Políticas y Prácticas Comerciales por Sectores». pp. 97-166. WT/TPR/S/10. Acceso el 9 de febrero de 2022. <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=Q:/WT/TPR/S10-5.pdf&Open=True>.

Pacheco, Luis A. 2018. «PDVSA 1998: antes de la tormenta». *Perspectivas Prodavinci*. Acceso el 23 de agosto de 2022. <https://prodavinci.com/pdvsa-1998-antes-de-la-tormenta/>.

Pagano, Ugo. 2003. «Nationalism, development, and integration: the political economy of Ernest Gellner», *Cambridge Journal of Economics* 27 (5): 623-646.

Palacios, Luisa. 2022. «The Petroleum Sector in Latin America: Reforming the Crown Jewels», *Les Etudes du CERI* 88: 1-44.

Peñaloza, Humberto. 1960. «La Corporación Venezolana del Petróleo». Conferencia en Universidad del Zulia, auspiciada por Centro de Ingenieros del Estado Zulia-Dirección de Cultura-Universidad del Zulia. Acceso el 15 de enero de 2022. https://www.svip.org/files/CVP_HP.pdf

Pérez, Carlos Andrés. 1975. *Discurso con motivo de la Ley de Nacionalización del Petróleo*. Acceso el 10 de octubre de 2021. <http://www.analitica.com/bitblib/ca:nacionalizacionpetroleo.asp>.

Philip, George. 1982. *Oil and Politics in Latin America: Nationalist movements and State companies*. Cambridge: Cambridge University Press.

Philip, George. 1999. «When Oil Prices Were Low: Petróleo de Venezuela (PdVSA) and economic policymaking in Venezuela since 1989». *Bulletin of Latin American Research* 18 (3): 361-376.

Pickel, Andreas. 2003. «Explaining and explaining with economic nationalism», *Nations and Nationalism* 9 (10): 105-127. Acceso el 20 de Agosto de 2022. https://www.researchgate.net/publication/229690488_Explaining_with_Economic_Nationalism.

Ponce Velázquez, Pedro. 1993. «El semestre económico». En *Academia Nacional de Ciencias Económicas* (Caracas) 17: 215-283. Acceso el 12 de diciembre de 2021. <https://ancevenezuela.org.ve/wp-content/uploads/2021/01/Ano-1993-No17.pdf>.

Pratt, Joseph. 2021. «Exxon and the Rise of Producer Power in Venezuela». En Kiddle, Amelia (Ed.) *Energy in the Americas: Critical Reflections on Energy and History*. Calgary: University of Calgary Press, 99-122.

Rabasa Kovacs, Tania. 2013. «Auges petroleros en México: sucesos fugaces», *Economía* 10 (29): 35-55.

Rojas, Armando. 1994. «La huella de Alberto Adriani». *Fundación Alberto Adriani*. Acceso el 9 de febrero de 2022. https://web.archive.org/web/20160131040635/http://www.fundacionalbertoadriani.org.ve/downloads/biografia_alberto_adriani.pdf.

Rojas Duno, Robin. 2021. *Los IESA Boys: Derecho a réplica*. Caracas: Publicación Independiente. ISBN: 9798707671005.

Rousseau, Isabelle. 2017. *Tribulaciones de dos empresas petroleras estatales 1900-2014. Trayectorias comparadas de Pemex y PdVSA*. México: El Colegio de México.

Rousseau, Isabelle. 2015. «The Dynamics of Latin American National Oil Companies' Evolution Case Studies: Pemex and PdVSA». En *States and Markets in Hydrocarbon Sectors*, editado por Belyi, Andrei V. y Kim Talus, 122-143. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Sánchez, Rafael A. 1998. «El desarrollo de la industria petrolera en América Latina». *Revista Mexicana de Sociología* 60 (3): 157-179. Universidad Nacional Autónoma de México.

Schmidt, Vivien. 2010. «Reconciling Ideas and Institutions through Discursive Institutionalism». En *Ideas and Politics in Social Science Research*, editado por Beland, Daniel y Robert Cox, 65-82. Oxford: Oxford University Press.

Silva Luongo, Luis José. 1981. *Nacionalización petrolera con medida y acierto "Manos a la obra"*. Caracas: Ediciones de la Presidencia de la República.

«Sin democracia y sin energía». 2020. *El Nacional* (Caracas). Acceso el 13 de diciembre de 2021. Consultado 12 de febrero de 2022. <https://www.elnacional.com/opinion/sin-democracia-y-sin-energia/>.

Steiner, Stan. 1979. *The Man Who Invented OPEC -- To Conserve Energy*. *Washington Post*. Acceso el 20 de octubre de 2021. <https://www.washingtonpost.com/archive/opinions/1979/09/16/the-man-who-invented-opec-to-serve-energy/71f43cc3-1193-49a1-b877-9826adf4f7a4/>.

Stevens, Paul. 2009. «Nacionalización de recursos y el rol de las empresas estatales de petróleo en Medio Oriente: historia y perspectivas», *Revista De Derecho Administrativo* (Pontificia Universidad Católica de Perú) 8: 171-188. Acceso el 17 de diciembre de 2021. <https://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/view/13992>.

Straka, Tomas. 2016. «En busca de un capitalismo propio», *Debates IESA XXI* (2): 76-80.

Suarez Guevara, Sergio. 1984. «Situación internacional del petróleo en los años ochenta». *Momento Económico*. México. Acceso el 15 de octubre de 2021. <http://ru.iiec.unam.mx/1220/1/num4-articulo1-ssuarez.pdf>

Vargas Hernández, José Guadalupe. 2008. «Perspectivas del Institucionalismo y Neoinstitucionalismo», (Fundación Manuel Giménez Abad, Zaragoza) *Ciencia Administrativa* 2008/1: 47-58. Acceso el 23 de agosto de 2022. <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/perspectivas2008-1.pdf>.

Zurbriggen, Cristina. 2006. «El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de políticas públicas», *Revista de Ciencia Política* (Montevideo), 26 (1): 67-83.

Fecha de recepción del artículo: 24/06/2022

Fecha de aceptación del artículo: 02/08/2022

Parte Abierta

Aristas de la cuestión social: *La Miseria en la República Argentina* (1900) y *La Fatiga* (1922) de Alfredo L. Palacios

José César Villarruel¹

Resumen

En 1900 Alfredo L. Palacios (1880-1965) presentó la tesis *La miseria en la República Argentina* en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Inscripta en una serie de artículos muy diversos que exploraban los oficios en la ciudad de Buenos Aires en talleres, manufacturas, fábricas y servicios fue la primera exploración que se interesó por las enfermedades de etiología profesional y las condiciones de vida de los trabajadores en la Argentina. En ella se advierten varias influencias contemporáneas. Un grupo de ideas solidarias entre sí originadas en el modelo del higienismo social desarrollado en Francia desde 1860, la recepción en Buenos Aires de la crítica de la economía política de Marx y las concepciones del movimiento anarquista de los años 1890. Estas primeras reflexiones serían continuadas décadas más tarde con las investigaciones que, tras la primera guerra mundial, estimularía la Organización Internacional del Trabajo en torno de la jornada de ocho horas. *La Fatiga y sus proyecciones sociales*, publicada en 1922, se realizó gracias a un vasto dispositivo experimental instalado en un laboratorio en el Riachuelo con el que se demostró cómo la fatiga laboral resiente la salud del trabajador y origina múltiples enfermedades, evidencias que permitieron rechazar la ofensiva de las corporaciones para aumentar la jornada de trabajo o impedir su reducción a ocho horas y que, por último, arrojaba dudas sobre la organización científica del trabajo del ingeniero Frederick W. Taylor que, interesado en los rendimientos, formuló una metodología al margen de la fisiología y la higiene.

¹ Universidad Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Centro de Estudios Económicos de la Empresa y del Desarrollo.

argent.jose@gmail.com

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6014-985X>

Palabras clave:

Miseria, fatiga, enfermedad, higienismo, anarquismo, socialismo.

Edges of the social question: La Miseria en la República Argentina (1900) and La Fatiga (1922) by Alfredo L. Palacios

Abstract

In 1900 Alfredo L. Palacios (1880-1965) presented his thesis *La miseria en la República Argentina* at the Faculty of Law and Social Sciences of the University of Buenos Aires, part of a series of very diverse articles that explored the trades of the city of Buenos Aires in workshops, manufacturing, factories and services. At the same time, it is the first exploration of occupational diseases and the living conditions of workers in Argentina. It reveals the influences of the model developed in France since 1860 by social hygienism, in the analyses that the reception of Marx's critique of political economy aroused in Buenos Aires, and in the ruptures that originated in the anarchist movement of the 1890s. These early reflections would be continued decades later with the research that, after the First World War, the International Labour Organisation would stimulate around the eight-hour working day. *Fatigue and its social projections*, published in 1922, was carried out thanks to a vast experimental apparatus installed in a laboratory in the Riachuelo, which demonstrated how work fatigue damaged workers' health and caused multiple illnesses, provided evidence to reject the corporations' offensive to increase the working day or prevent its reduction to eight hours and, finally, cast doubt on the scientific organisation of work of the engineer Frederick W. Taylor who, interested in performance, formulated a methodology outside of physiology and hygiene.

Keywords:

Misery, fatigue, disease, hygienism, anarchism, socialism.

Introducción

La tesis manuscrita presentada en 1900 por Alfredo Lorenzo Palacios en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, *La miseria en la República Argentina*, fue la primera indagación interesada en las enfermedades profesionales y las condiciones de vida de los trabajadores en la Argentina². Una agenda que incluía los problemas que se derivaban del agotamiento laboral: “los fisiólogos han demostrado que el organismo en la jornada de trabajo desarrolla sustancias tóxicas que producen el cansancio y aniquilan al obrero” (1988, 89). Ese temprano interés por la fatiga laboral culminaría, tras una dilatada acción parlamentaria interrumpida en 1915 con su alejamiento del Partido Socialista, en las investigaciones que la *Revista de Ciencias Económicas* publicó como un adelanto de *La Fatiga y sus proyecciones sociales* en 1922.²

El curso de Sociología de 1899

Desde su tesis, *Las causas del delito*, aprobada en 1892 en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Antonio Dellepiane (1861-1939) se interesó por la criminalidad, un fenómeno social en el que intervenían cuestiones étnicas, económicas y sociológicas. Observaba que la estadística criminal de la ciudad de Buenos Aires del período 1881-1891 exigía responder la pregunta por el origen del crecimiento de los delitos que no se explicaban ni por el aumento de la población ni por la escala cultural del “cuerpo social”. Esa conclusión lo orientó en dirección de otras causas y la respuesta que ensayó se asoció con las crisis contemporáneas, moral y económica, que se alimentaban una a la otra cooperando en la producción del delito. Una coyuntura en que ambas tensiones contribuían a “engrosar las filas de

² El volumen consultado corresponde a la versión impresa publicada por el propio autor en 1901 que Víctor O. García Costa reprodujo en la edición de CEAL de 1988 con notas y mención de los párrafos observados por Raymond Wilmart, miembro del tribunal.

esa funesta agrupación conocida con el nombre de *ejército del crimen*” (1892, 284. Subrayado en el original) que, en 1894, serían analizadas en *El idioma del delito* y un extenso diccionario del lunfardo que exploraba la comunicación y los recursos lingüísticos de los delincuentes.

En 1895 Wenceslao Escalante (1852-1912) dictó su último curso de Filosofía del derecho inaugurado en 1884. En 1896 Dellepiane se hizo cargo de esa asignatura planificando una sección racional no identificada con la metafísica y otra destinada a una Sociología que constataba y explicaba los fenómenos (1907, 9). En ese libro, Dellepiane reproducía algunas notas de los temas de crítica sociológica que le interesaban desde 1890. Una de ellas, “El biologismo social en la Argentina” abundaba en interrogantes en torno del análisis de la crisis realizado por Carlos Rojo en *El noventa*. Reflexiones que continuaban con “El suicidio en Buenos Aires” donde indagaba las influencias sociológicas que lo provocaban, una ecología de las dificultades de la vida durante los inviernos o en pleno verano cuando las pérdidas en los negocios aparecían en los balances de fin de año.

Hasta allí, Dellepiane encarnaba la reacción contra el positivismo y el surgimiento de una sociología idealista opuesta a las concepciones naturalistas del hombre que hasta ese entonces aparecía como un agente de transformación de la naturaleza (Herrera Carassou 2006, 56). Recién en 1904 cuando Ernesto Quesada fue elegido para dictar Sociología dentro de una terna que integraba junto con Juan Agustín García y José María Ramos Mejía, esos estudios alcanzarían legitimidad universitaria (Altamirano 2004, 40).

Ya en esa época, persistía en Dellepiane su interés por la criminología. Así, en un comentario bibliográfico se lee que “si mal no recordamos, escribió entre nosotros artículos llenos de interés y de talento inspirados, probablemente, en las ideas de Sighele, observando por primera vez en el país que las influencias relativas a la criminología, no había que limitarlas a las taras psicopáticas individuales de orden puramente patológico, sino a una serie extensísima de influencias externas que ocupaban un rango tanto o más importantes que las primeras causales del crimen” (Zeballos 1905, 631). La referencia aludía a Scipio Sighele (1868-1913) que había publicado en 1891 una obra de psicología colectiva, *La multitud delincuente*, cuyas traducciones francesas y alemanas lograron una enorme difusión que precedió a la misma Psicología de las masas de Gustave Le Bon (1841-1931) en 1895. La polémica con Le Bon, a quien acusó por plagio, aún se mantenía hacia el fin de siglo en el plano de las

argumentaciones. Su contribución fue pionera, a pesar de sus afirmaciones reiteradas y volubles frente a Le Bon que se expresaba con un enfoque ajustado a los parámetros científicos de su tiempo (Pireddu 2018, LXV).

En esa época Dellepiane impulsó varias investigaciones. Entre otras, aconsejó a Palacios un trabajo de laboratorio con el tema “La condición de la clase obrera en Buenos Aires” en el curso de grado de 1899 al que asistieron trece estudiantes a lo largo de 74 clases (Vila 2014, 39). Esa monografía fue el borrador de la futura tesis rechazada por sus expresiones hacia las instituciones, una cuestión prohibida por las ordenanzas universitarias. Si bien exploraba numerosas ramas de actividad, el trabajo de campo se encontraba a medias documentado y aunque desarrollaba conocimientos originales, a menudo la exposición acudía a las formas de la propaganda política, al panfleto. El autor intentaba un estudio sociológico abandonando el gabinete y codeándose con el obrero en el taller y en la vivienda observando su género de vida, las horas de trabajo y los salarios que percibía. En la edición de 1901, Palacios, que ya había defendido otra tesis sobre Quiebras, denunciaba la intolerancia con que se rechazó su trabajo por expresar principios socialistas, una cuestión que no ocultaba las debilidades de la obra, pero que surgía de algunas notas agresivas de Raymond Wilmart (1850-1937), el antiguo emisario de Karl Marx y la Asociación Internacional de Trabajadores en el río de La Plata, miembro informante del tribunal. Esos obstáculos ideológicos no eran aislados. En 1889, Víctor S. Guinazú presentó un extenso trabajo, “Separación de la Iglesia del Estado”, que fue desestimado por desarrollar “propaganda religiosa”, problema que se solucionó con un segundo texto breve de otro tema (Ubertone 1996; Dolabjian y Martínez 2020, 191).

Elvira Virginia López, también alumna del curso de 1899, presentó una tesis dirigida por el mismo Dellepiane y Rodolfo Rivarola en 1901 (Denot 2006, 206). Su análisis del movimiento feminista arrojaba luces acerca de las estrategias para sostener el *cursus honorum* en un medio que desacreditaba esa propuesta. Tras un primer rechazo y tres mesas examinadoras, a lo largo de una Introducción y dieciséis capítulos, la autora se ciñó al canon de las investigaciones y las normas implícitas de la institución. Con acierto se afirma que se trataba del “programa político de una vanguardista prudente” (Gago 2008) detallando la historia universal de la mujer y los movimientos europeos y americanos. Si bien evitaba la defensa de la ampliación de los derechos políticos, bregaba por una inserción social de la mujer que la emancipara de la ignorancia que la esclavizaba.

Las librerías de Buenos Aires y el circuito anarquista

Las exploraciones de Palacios y el objeto de su estudio, la miseria y los trabajadores, guardaban una estrecha relación con las preocupaciones del movimiento anarquista de los años 1870 cuando se formaba una nueva hegemonía política que, a la postre, se traduciría en una estrategia diferente de la lucha revolucionaria. Tras la expulsión de Mijail Bakunin (1814-1876) de la Asociación Internacional de Trabajadores en 1872, los sucesivos fracasos destinados a reagrupar una internacional anarco colectivista acentuaron la dispersión de quienes habían sostenido, hasta ese entonces, un pensamiento que prolongaba al antiguo romanticismo.

En la década siguiente esos debates europeos se canalizaron en Buenos Aires a través de una rudimentaria distribución de folletos y prensa de origen español, francés e italiano. El dirigente belga Émile Piette, uno de los secretarios del congreso de Verviers convocado por el anarco colectivismo en 1877, instaló en 1885 la Librería Internacional en Barracas al Sur que se transformó en un centro de reunión de emigrados, entre ellos, Gérard Gérombou que también había actuado en Verviers (Zaragoza 1996, 80-81). Aún en julio de 1888 conservaban su antigua identidad en Buenos Aires, *L'Éticelle de Verviers*, cuando participaron en una reunión conmemorativa de los mártires de Chicago (Enckell 2014). Más tarde, formaron parte del comité editorial del periódico *La Liberté* cuyo primer número apareció en enero de 1893 aunque, a pesar de todos estos esfuerzos, en esas fechas todavía “no existía un circuito específico de circulación del libro” (Domínguez Rubio 2018, 20).

La literatura del movimiento anarquista circularía por amplios canales tras la llegada a Buenos Aires en 1893 de Fortunato Serantoni (1856-1908), fundador en Barcelona de la revista Revolución Social, que muy pronto publicó un periódico en idioma italiano *La Riscossa* que perduró hasta 1894. En julio de este último año, inició un nuevo proyecto editorial con la reedición de *La Questione Sociale*, la antigua publicación de Errico Malatesta, una revista teórica mensual impulsora del anarquismo organizacionista que pronto se transformó en bilingüe. Esa publicación fue contemporánea de *El Oprimido* (1894-1897) del médico Juan Creaghe de cuya continuidad se encargó el mismo Serantoni en 1895. Este grupo de publicaciones propició la creación de organizaciones obreras libertarias y sociedades de resistencia que desembocaron en la ruptura entre el anarco-comunismo y el anarco-individualismo.

A la par de estas iniciativas, Serantoni inauguró la Librería Sociológica en la antigua calle Corrientes, un espacio destacado del anarquismo hasta 1902, año en que huyó de la Argentina (Souza Cunha 2016). A través de ella, Palacios accedió a las publicaciones de *La Révolte* que Jean Grave, de oficio artesano zapatero, había fundado en París en 1887. Algunos de los títulos editados por esa revista quincenal aparecerían en el catálogo de Buenos Aires, entre ellos, *La Société au lendemain* de la *révolution* de Jean Grave y dos títulos de Piotr Kropotkin (1842-1921), *Paroles d'un revolté* de 1885 y *Les Temps nouveaux* que reproducía su conferencia de Londres de 1894 (Souza Cunha 2019). La circulación no se detendría allí sino que abarcaría otros títulos del movimiento comunista anárquico de París vinculado tanto a un amplio espectro de artistas, poetas y escritores como a un frente político progresista. Tras la clausura de *La Révolte* y la persecución de dirigentes y activistas, aparecería otra publicación, aún más consistente en la promoción en el largo plazo de un canon artístico y literario anarquista, la revista *Les temps nouveaux* que desde 1895 dirigiría el mismo Jean Grave (Bantman 2017, 455) ^{3,3}

Las huellas del anarco comunismo en *La Miseria en la República Argentina* (1900)

El texto de Alfredo L. Palacios se inscribe en una trayectoria de artículos muy diversos que incursionaron en los oficios de la ciudad de Buenos Aires en talleres, manufacturas, fábricas y servicios. Había sido precedido en 1898 por las indagaciones del obrero pintor Adrián Patroni (1867-1950) *Los trabajadores en la Argentina* que inauguraron los estudios en profundidad de la situación de la clase obrera en el país.

Hoy es posible destacar la enorme influencia del anarco comunismo en las reflexiones de Palacios en el 1900, tanto que iniciaba su tesis con un parágrafo de Ricardo Mella (1861-1925), el traductor al español de *Dios y el Estado*, una obra inconclusa de Mijail Bakunin. Esa cita sería inhallable en la multitud de los artículos de este periodista publicados en

³ Otro circuito a considerar fueron las empresas comerciales. Varias librerías se destacaban por su prestigio. La Céntrale de Espiasse fundada en 1883, la de Arnoldo y Balder Moën que se instalaron en 1885 y la casa Maucci Hermanos que, desde 1892, se transformó en una sucursal de la Casa Editorial Maucci en Barcelona. Compartía algunas ediciones con aquella o sostenía lanzamientos locales, entre ellos, *Memorias de un revolucionario* de Kropotkin en 1899 (Llanas, 2015).

España, Estados Unidos y Argentina, si no perteneciera a su *Lombroso y los anarquistas. Refutación*, editado en 1896 por la revista Ciencia Social de Barcelona, traducido al italiano y difundido en sucesivas entregas por el periódico *L'Avvenire* de Buenos Aires entre 1895 y 1904. Allí desarrollaba una síntesis de las ideas anarquistas en torno de la fuerza, un concepto concebido como el único instrumento de redención y de satisfacción de las necesidades materiales en aras del objetivo final de una revolución que no era metafísica sino que, muy por el contrario, se proponía desplazar las resistencias e imponer la civilización y el progreso, la solidaridad y las condiciones naturales de la paz y la fraternidad.

“La próxima revolución, debe, ante todo y sobre todo apagar todas las hambres: hambre física, hambre intelectual, hambre moral. Dese a todos el pan, primeramente el pan, el combustible necesario para que la máquina funcione. Que si alguna vez falta sea porque todos hayan saciado el hambre heredada siglo tras siglo y de generación en generación” (Mella 1896, 67).

Esas reflexiones se inspiraban en *La conquista del pan* de Kropotkin cuya edición francesa se remontaba a 1892 con un prólogo de Élisée Reclus, muy pronto traducida al español por la editorial La España Moderna de Madrid en 1893 y en 1894 por la Juventud Comunista Anarquista en Buenos Aires (Oyón 2014, 106). La interpretación que ofrecía Mella del pensamiento de Kropotkin subrayaba la necesidad de que el pueblo se organizara por sí mismo dirigiendo las tareas y sustituyendo la cooperación forzosa con la cooperación voluntaria.

Palacios adoptó la interpretación de Mella sobre los atentados en Europa para criticar las tipologías de Cesare Lombroso o de Max Nordau de la asimetría craneana o la degeneración por atrofia. Algunas de sus frases poseían el sello de la cosmovisión anarquista: “El pobre desfallece de inanición. El rico en su banquete saborea los manjares”. Imágenes que ofrecían una síntesis de los antagonismos sociales que impedían calificar a los magnicidas de idiotas, locos morales o epilépticos. “Caserío el bueno; Lucheni, el humilde; Vaillant, Henry, Angiolillo no son delincuentes natos, no son degenerados, son hambrientos” (Palacios 1988, 50). La zaga de los atentados de 1894 y 1897 se completaba con el realizado por Luigi Lucheni que en 1898 apuñaló a la emperatriz austro-húngara Isabel de

Baviera. Palacios excluía de ese listado a Ravachol que, tras varios saqueos y crímenes, se transformó en un propagandista por los hechos con sus atentados dinamiteros destinados a vengar los fusilamientos de los obreros de Fourmies y la represión de Clichy del 1º de mayo de 1891.

Estos razonamientos no eran ajenos a las declaraciones de Pedro Acciarito condenado por atentar contra el rey de Italia ni a la carta de Kropotkin analizando el caso Lucheni (García Costa 1988, 34). En la nota “El proceso de un hambriento” Acciarito reflexionaba: “Mientras que considerables sumas son derrochadas en futilidades y crímenes, yo moría de miseria. ¿Debía yo inclinarme sin protestar ante la muerte por el hambre, decretada contra mi persona por una detestable organización social? ¿Debía yo someterme y desaparecer sin rebelarme?” (*La Protesta Humana* 1897, 3). En “Sobre la tragedia de Ginebra” Kropotkin lamentaba la muerte de la emperatriz de Austria, una “nueva víctima de la lucha social” aunque explicaba los orígenes del crimen: “Es absurdo pedir a los pobres que lleguen a una concepción de la vida social que no han alcanzado, hasta ahora, los hombres más instruidos” (*Ibid.* 1898, 49).

Una segunda cita de Mella insertada en la sección “Alimento del obrero. Inversión del salario”, recordaba la prioridad del pan, el primero de todos los bienes. Una familia de Buenos Aires donde trabajaba el matrimonio y el hijo mayor de trece años, no alcanzaba a equilibrar el presupuesto a pesar que no consumía té ni café, ni vino, ni arroz, ni aceite, no leía diarios, no visitaba al médico o al boticario y el hombre jamás atravesaba el dintel de la taberna. Y todo ello gracias a la “carestía del pan” que se originaba en la exportación del trigo al exterior y a la “carestía de la carne” que nacía con la enorme masa de “intermediarios que no son sino parásitos sociales, producto neto del actual sistema económico” (Palacios 1988, 97).

Esa presencia del anarco comunismo cerraba el último capítulo de la tesis, “Lo que debe hacer el obrero de nuestro país en presencia del actual orden de cosas”, con una reflexión de Kropotkin en torno de la densidad de los tiempos revolucionarios algunos de cuyos desplazamientos no se inscribían en el largo plazo sino que pertenecían al orden inmediato de las coyunturas. “Es cuestión no de siglos sino de años solamente. Un poco de tiempo y de energía de ataque. Los perezosos no hacen la historia, la soportan”. Una convicción que Palacios hacía propia reforzando sus advertencias acerca de los peligros que acechaban al “cuarto estado” debilitado por el exceso de las tareas en los talleres sin luz ni oxígeno,

habitando pocilgas, padeciendo desnutrición y consumiendo el alcohol que lo estragaba (1988, 110-112). Males que solo podrían ser enfrentados si se corregía el escaso espíritu de asociación de los obreros que les impedía concentrarse en un todo orgánico formando “una fuerza viva y temible”.

La recepción de Karl Marx en Buenos Aires en la década de 1890

En 1893 se publicó en Buenos Aires el *Manifiesto del Partido Comunista* de Karl Marx y Friedrich Engels en una edición organizada por *El Socialista*, un periódico identificado con la socialdemocracia alemana y orientado hacia la formación de un partido de acción política reformista que dejó de editarse el 1º de mayo de 1893, casi al mismo tiempo que *El obrero*. Ambos fueron precursores de *La Vanguardia* que, fundado en abril de 1894 por Juan B. Justo, adhería al socialismo científico como “defensor de la clase trabajadora” (Martínez Mazzola 2005). A la par de este proceso, en abril de ese año, los grupos socialistas que coexistían en la Argentina se confederaron en formación del Partido Socialista Obrero Internacional del que surgiría en 1896 el Partido Socialista Obrero Argentino, un nombre que se simplificó en Partido Socialista.

Palacios, a la vez que recogía estadísticas de los jornales que percibían los trabajadores en Buenos Aires, las interpretaba a luz de las lecturas del primer tomo de la 4ª edición alemana de *El Capital* de Karl Marx traducido por Juan B. Justo (1865-1928) y publicado en cuadernillos quincenales por iniciativa del socialista español García Quejido en Madrid entre septiembre de 1897 y diciembre de 1898. Sus reflexiones, extraídas del capítulo VIII dedicado a la jornada de trabajo, se referían a la hambruna de plustrabajo originada en el monopolio de los medios de producción detentados por una parte de la sociedad a través de múltiples figuras históricas, ya sea, el aristócrata ateniense, el teócrata etrusco, el ciudadano romano, el barón normando, el esclavista norteamericano, el boyardo valaco, el terrateniente moderno o el capitalista. Frente a ellos el trabajador, libre o no, estaba obligado a producir otra cantidad de tiempo de trabajo destinada a la subsistencia de aquellos (Marx 1975, 282).

El otro texto de consulta fue el resumen de *El Capital* de Gabriel Deville (1854-1940), un teórico francés que en la década de 1880 apoyó una tendencia del marxismo ortodoxo, el Parti Ouvrier Français. Publicado en 1883 por la editorial Flammarion se tradujo al español en 1887. Es verosímil

que Palacios también haya accedido a la edición francesa de M. J. Roy cuyos primeros cinco fascículos fueron remitidos en 1873 por Marx desde Londres a Raymond Wilmart (Tarcus 2007, 88). Esa versión francesa se basaba en la segunda edición alemana que apareció en fascículos entre junio de 1872 y mayo de 1873.

En esa época, Palacios permanecía al margen del Partido Socialista y los primeros acercamientos se producirían tras el rechazo de su tesis. Si bien los socialistas invitaban a Palacios a incorporarse, aquel rechazaba la idea porque, afirmaba, no era “menester inscribirse en una agrupación para dar pruebas de convicciones socialistas”, resistencia que desagradaba a la dirección del partido pero que se mantuvo hasta muy entrado el año 1901 (Poy 2017, 3 y ss).

En los capítulos “Salarios” y “La ley de los salarios”, se reproducían las estadísticas del enviado extraordinario de los Estados Unidos en Buenos Aires William I. Buchanan y de Adrián Patroni que comprendían el período de 1886 y 1896. A la luz de una desocupación que estimaba en cuarenta mil obreros, Palacios calculaba que unas cien mil mujeres y cincuenta mil niños invadían los talleres “en busca de un sustento” provocando, así, la reducción del salario por debajo del mínimo de subsistencia hasta cubrir “*apenas lo imprescindible para impedir que el proletario muera inmediatamente de hambre o de frío*” (1988, 106. Subrayado en el original). Ya en 1896 se advertía el fenómeno de la desocupación forzada que pronto, en 1897, fue aceptada por *La Vanguardia*. La novedad de los obreros sin trabajo obligaba a avanzar en dirección de otras formulaciones que desembocarían en la noción de un grupo social “desocupado” para definir la cuestión específica de la población sumergida en el no-trabajo involuntario (Dimarco 2019, 103).

Tras la Gran Guerra, Palacios regresaría a estas proposiciones de *El Capital* a propósito del primer capítulo de *La Fatiga y sus proyecciones sociales* donde reproducía las líneas generales de los efectos que provocaba la innovación tecnológica al prolongar la jornada de trabajo en la transición del maquinismo a la gran industria. En el capítulo XIII, Marx acudía a la metáfora de una nueva edad de oro en la que los árboles y las cosechas entregaban sus frutos sin que el hombre se esforzara. “Una nueva aurea aetas” que el poeta Antípatro celebraba con la liberación de las molineras de sus tareas gracias a la invención del molino hidráulico destinado a la molienda del trigo⁴. Un poeta al que acudieron Paul Lafargue (1842-1911) en *El derecho a la pereza* al analizar las consecuencias del

exceso de producción y Ferdinand Lasalle (1825-1864), a los que Palacios reprochaba incursionar por la obra de Marx sin citarla (1944, 32).⁴

La influencia de la medicina del siglo XVIII

En el apartado “El obrero en el taller” Palacios acudió al *Tratado sobre las enfermedades de los trabajadores* del médico Bernardino Ramazzini (1633-1714), publicado en latín en 1700 que, hacia el final del siglo XIX ya era reconocido como el primero en interesarse por esas cuestiones, largo tiempo soslayadas por quienes atenuaban u ocultaban el interés que ofrecían sus investigaciones. Algunos fundadores del higienismo durante los años 1830 y 1840 afirmaban que Ramazzini exageraba las relaciones entre las enfermedades y las profesiones. Preocupados por evitar las trabas al desarrollo industrial, reducían las posibles secuelas en el cuerpo humano con un encuadre optimista de las operaciones industriales (Vincent 2012). Esa conclusión sería removida cuando los argumentos destinados a desmentir las intoxicaciones derivadas de las materias primas utilizadas en la industria no se compadecían con la realidad (Le Roux 2011). El espectáculo parisino de las tareas sin descanso y de las enfermedades sin derechos, reactualizó el *Tratado* en el último cuarto del siglo XIX. Uno de esos autores, Henri Napias (1842-1901), el que mayor influencia ejerció en Palacios, subrayaba que algunas profesiones se habían convertido en una fuente de males para los desafortunados artesanos que morían maldiciendo sus ingratas tareas (1876, 34).

La primera traducción de Ramazzini al castellano se demoró hasta el siglo XX⁵. Las versiones accesibles a Palacios se remontaban a una época lejana, a la edición francesa de 1777 de A. de Fourcroy reeditada varias veces hasta 1855, a la traducción francesa de 1822 de P. Patissier, y a la traducción italiana de 1745 y sus reediciones, a la traducción parcial de la versión francesa de 1777 realizada por G. Antonelli en Venecia en 1845 y, por último, a la publicada en Venecia en 1857 (Baldessaroni y

⁴ Marx solo aclaraba que se trataba de un poeta griego de la época de Cicerón. Hoy se atribuye el poema a Antípatro de Tesalónica o de Macedonia que habría vivido en Roma hacia el final del siglo I a. C hasta el 20 d. C. (Galán Vioque 2004, 132).

⁵ En 1949 se publicó la primera traducción al español de Susana Victorica y Codazzi Aguirre en la ciudad de Rosario de la edición latina de *Opera Omnia* de Ramazzini de 1717 que, al parecer, se realizó según la primera versión de 1700 y, no así, de la edición ampliada de 1713 (Veiga Cabo 2014, 69).

Carnevale 2015, 149). A la luz de estas dificultades se comprende que casi no se extendiera en las contribuciones de Ramazzini a quien recordaba por advertir “la influencia perniciosa de los talleres” (Palacios 1988, 88).

A lo largo del *Tratado*, Ramazzini expuso las dos cualidades que definían a los talleres más nocivos. Eran sórdidos y hediondos donde “sórdido” (*sordidus*) indicaba lo sucio y oscuro o lo asqueroso en su sentido moral, en tanto que “hediondo” (*foetidus*) definía lo fétido y pestilente. Ciertas tareas reunían ambas condiciones y se definían como “oficios sórdidos”. Se desarrollaban en lugares nauseabundos “que son auténticas pestes del olfato”. En esos espacios en los que se laboraba entre la suciedad y el olor, trabajaban los aceiteros, curtidores, carniceros, salazoneros de pescado, adobadores en salmuera, fabricantes de velas de sebo y los queseros. “He de reconocer que, cada vez que entré en alguno de tales lugares, sentí revolvérseme el estómago en no pequeña medida y que no pude soportar la hediondez del olor por mucho tiempo, sin ser víctima de dolor de cabeza o de algún tipo de vómito” (Ramazzini 2012, 83). Estos oficios identificados con los tipos de trabajo muy penosos requerían habilidades y destrezas particulares que agrupaban a estos trabajadores en el género de los “artesanos sórdidos” (*Ibid*, 83). En los cincuenta y dos oficios que analizaba, el origen de las enfermedades se reducía a dos causas principales. Una de ellas derivaba de las materias primas que se procesaban y de las condiciones del medio, de la atmósfera nociva y del agua contaminada, mientras que la restante dependía de las violencias a las que se sometía el cuerpo por las posiciones que se adoptaban y los esfuerzos que se realizaban.

Algunos de los oficios retratados por Ramazzini no diferían de las condiciones laborales del trabajo artesanal y fabril de Buenos Aires, una de las capitales prósperas de la periferia del capitalismo. “Los talleres en Buenos Aires en su casi totalidad anti-higiénicos, donde el proletariado pasa doce horas del día, determinan como consecuencia lógica la miseria físico y psicológica del obrero” (Palacios 1988, 88). Eran lugares estrechos y reducidos en los que se trabajaba respirando un aire viciado por las moléculas en suspensión y con luz insuficiente. En estos talleres, la insalubridad acarrearba la muerte prematura de los obreros transformados en nuevos “esclavos libres”, habitantes de fábricas asimiladas a cárceles suavizadas de acuerdo con una metáfora de Fourier, dirigidas por autócratas que dictaban rigurosos códigos disciplinarios destinados a reducir los magros salarios. “Los patrones que tienen sus talleres en el centro de la

ciudad aglomeran a los obreros de la manera más inicua, basados en que los subidos alquileres que tiene que pagar por los locales, no les permitiría sostener la concurrencia si así no lo hicieran” (*Ibid.*, 89). En sótanos húmedos alumbrados con luz eléctrica todo el día y con pésima aireación originada en la circulación y concentración en el ambiente de sustancias físicas y químicas, al margen de los consejos difundidos por los higienistas, los obreros se exponían “a gérmenes patógenos” que preparaban sus cuerpos para uno de los males de la época, la tisis.

El modelo del higienismo francés

Los análisis de Palacios de la situación de la clase obrera en los talleres y las fábricas de Buenos Aires se realizaron con el telón de fondo de los sondeos de los médicos higienistas de París que escribían en la época de la tercera república francesa. Esos estudios recogían medio siglo de investigaciones comparando la mortalidad y la natalidad en los distritos más encumbrados y menos favorecidos, comprobando que unos y otros, ricos y pobres ocupaban los dos extremos de la escala social. Con las cifras registradas desde los primeros años del imperio francés llegaron a formularse hipótesis en torno de la cantidad de individuos que en el futuro morirían en los hospicios y los hospitales. La posición ocupada en la estructura productiva acarrea consecuencias en la esperanza de vida: el crecimiento de los ingresos dilataba el ciclo de la vida y favorecía la reducción de la mortalidad, una evidencia que chocaba con el registro opuesto de las profesiones que condenaban a hombres y mujeres a sucumbir muy jóvenes, muchos de ellos antes de los cincuenta años.

Las consultas de Palacios a los diagnósticos de los médicos europeos contrastan con las nulas referencias hacia el higienismo en la Argentina que, en una primera etapa, se concentró en el impacto del medio en la salud proponiendo soluciones de saneamiento con las obras públicas destinadas a la distribución del agua potable, los desagües cloacales, los pozos negros y el tratamiento de los residuos. La putrefacción de las materias orgánicas animales y vegetales, los efluvios o los miasmas, aún ofrecían una explicación del origen de las enfermedades en la agenda oficial donde asomaban las cuestiones propias de la higiene social, entre ellas, el conventillo.

En buena medida, se apoyaba en las observaciones del higienista Henri Napias volcadas en una obra de síntesis, *Le mal de misère: étude*

d'hygiène sociale (1876), que subrayaba la dramática esperanza de vida de las capas empobrecidas de la población. En ella Palacios descubrió las preocupaciones por las condiciones de vida y de trabajo imperantes en las principales capitales europeas. Esa lectura le permitió internarse en la etiología de las enfermedades del trabajo que, a pesar de los matices, concentraba las coincidencias de autores muy diversos en torno de la posición social y la riqueza entre las principales determinaciones de la higiene social. Napias brindaba un modelo para razonar y explorar el origen de las patologías profesionales, una guía para el estudio de las experiencias laborales que Palacios desarrolló en el río de La Plata como un duplicado de las conclusiones de *Le mal de misère*, una obra que repasaba la morbimortalidad de la población parisina durante ese extenso período que cubre la primera mitad del siglo XIX, desde la derrota del Imperio napoleónico hasta la Segunda República, intentando explicar los “defectos sociales” que comenzaban a condensarse en esa noción tan vaga como compleja de la cuestión social. Es posible que Palacios también leyera *L'étude et les progrès de l'hygiène en France*: de 1878 a 1882 que el mismo autor escribió en colaboración con A. J. Martín.

Estos trabajos proponían un modelo de causalidades, una etiología de las enfermedades en el mundo artesanal y fabril del Buenos Aires de 1900. Si bien muchas lecturas distaban de ser posibles, a menudo ellas ingresaban en los espacios intelectuales gracias a los comentarios y las alusiones o las referencias. En ocasiones, ofrecían un puente hacia ese pasado remoto en el que surgieron las primeras preocupaciones por la diversidad de la esperanza de vida en Europa, indagaciones que ya eran familiares en pleno período de la Restauración, desde 1814 con la proclamación de Luis XVIII hasta la caída de Carlos X en 1830. Esas lecciones del capitalismo tardío francés en una región de nuevo poblamiento, la pampa húmeda, adelantaban las amenazas de un futuro cuando aún las enfermedades laborales no conformaban un problema y se intentaba avanzar en dirección de las grandes soluciones urbanas en el control de las epidemias.

Aunque Palacios brindaba escasas noticias de las obras consultadas, recordaba a Louis-François Benoiston de Châteauneuf (1776-1856) a la hora de reflexionar sobre los obreros en los talleres de Buenos Aires, un demógrafo cuyas observaciones cubrían la primera mitad del siglo XIX (Napias 1876, 35-49). En tanto miembro de la Academia de Ciencias Morales y Políticas diseñó encuestas de los nexos entre las enfermedades

y los oficios que se remontaban a 1817. Sus conclusiones respecto de la natalidad y el ciclo de la vida de los pobres y los ricos no arrojaban dudas en torno de la manera desigual que la riqueza y la pobreza contribuían a la muerte. Esas exploraciones acerca de la mortalidad comparada entre las diversas capas de la población parisina contribuyeron a evitar las simplificaciones alrededor de la escala de la vida, fuera ella breve o dilatada, que la reducían a una cuestión natural, una conclusión que desdeñaba la intersección entre la naturaleza y la cultura. Los contrastes de la fortuna y la miseria permitieron demostrar que la existencia dependía del nivel de la riqueza aún en el ejemplo extremo, el flagelo de la tisis, con una mortalidad muy aguda en las capas bajas de la población frente a los escasos decesos en las clases acomodadas.

Las enfermedades laborales en los talleres de Buenos Aires

El grueso de los ejemplos utilizados por Palacios no se originó en sus observaciones. La bibliografía consultada le permitió destacar las enfermedades y las deformidades provocadas por las posiciones violentas durante diez o doce horas de trabajo, entre ellas, desde las varices en los miembros inferiores de los afiladores hasta las hemorragias pulmonares, gastralgias, gastritis y cánceres de píloro de los zapateros que trabajaban encorvados con un punto de apoyo en el pecho y en el estómago. O cuando alertaba respecto de los elementos químicos y las sustancias nocivas del organismo como el fósforo y los polvos sulfurosos, las gastritis causada por el arsénico, las úlceras en la boca y los temblores provocados por el mercurio y sus sales, las lesiones en el tabique nasal originadas en el bicromato de potasa y los cólicos, las neuralgias y las parálisis estimuladas por las manipulaciones del plomo.

En un orden mucho más amplio, la tesis reiteraba el paradigma de los miasmas con su fórmula de los “aires malsanos” emanados del suelo y de las aguas que en el siglo XVII desarrolló el médico inglés Thomas Sydenham (1624-1689). Si bien esas ideas ya comenzaban a ser sustituidas por la teoría germinal de Louis Pasteur (1822-1895) y por los descubrimientos de los microorganismos de la lepra en 1873, la malaria en 1880, la tuberculosis en 1882 y el cólera en 1883, aún no se abandonaba la creencia que el agente causal de las dolencias eran esos efluvios dañinos.

Esas referencias suplían las escasas conclusiones acerca de la insalubridad laboral que se desprendían del trabajo de campo en los talleres,

apenas un par de referencias específicas entre las numerosas observaciones generales. Entre ellas, los apuntes en una fábrica de cigarros donde una obrera, casi una niña “de aspecto enfermizo” colocaba unas treinta mil hojas de cartón por día para envolver el tabaco y el movimiento de sus brazos no se diferenciaba de la máquina que marchaba sin detenerse. O, un testimonio de la Compañía Nacional de Tejidos y Sombreros que a pesar de sus destacadas condiciones de higiene, no impedía el desarrollo de “penosas enfermedades” provocadas por la aspiración del pelo de conejo o el uso de ácido sulfúrico diluido en agua caliente utilizado por los conformadores de sombreros (Palacios 1988, 68-72).

Sobreexplotación y discriminación del trabajo femenino

En el capítulo “Trabajo de las mujeres” analizaba la multitud de obreras ocupadas en la Intendencia de Guerra, sastrerías, casas de modistas y lencerías “encorvadas en las mesas de trabajo, tristes y silenciosas, agotando sus fuerzas físicas e intelectuales”, mujeres que habían ingresado al mercado de trabajo impulsadas por el salario insuficiente de los hombres, urgidas de equilibrar las necesidades familiares. Una multitud que se completaba con las pequeñas obreras gratuitas o con un salario muy restringido a cambio de la educación que se les ofrecía. Obreras que en diversas ramas de la actividad percibían un ingreso inferior por una cuestión de género, muy a pesar que el empleador con un costo menor embolsaba ganancias similares al trabajo de los hombres. Diversos fabricantes admitían que ellas eran muy prolijas y ponderaban esa calidad superior de su trabajo, una confesión que chocaba con la presunción general y con la creencia de una productividad inferior que habilitaba una paga menor (Palacios 1988, 77).

En la Compañía Nacional de Tejidos y Sombreros y en los talleres de empresas similares, el contingente de obreras superaba con creces a los obreros. Percibían una retribución insignificante por la tejeduría de punto, mientras que en la Fábrica General de Fósforos, en un párrafo suprimido por Raymond Wilmart, los fabricantes practicaban un *sweating system* porteño admitiendo que las mujeres aceptaban las presiones hacia la reducción del salario mucho más que los hombres. Los empleadores echaban mano del supuesto de las necesidades diferentes de las mujeres y los hombres para explicar que ellas continuaban en actividad con un salario en el mínimo de subsistencia necesario. Una conclusión que remitía a una

cuestión de género. La mujer por “su sexo tiene otros medios de existencia además de su jornal”. No se trataba de condiciones estructurales de la esfera de la producción —la productividad de ambos sexos era similar— sino de una categoría externa al taller: “¿Y cuál es entonces la razón por la que Ud. les paga menos salarios? — Porque son mujeres” (Palacios 1988, 78). En la primera década del siglo XX, a la luz del paradigma cultural de la domesticidad femenina se agravaba la desigualdad salarial originada en el género y persistía la imagen de un salario femenino complementario del masculino. A la vez, la expansión de la actividad económica y el crecimiento de los conflictos “habría posibilitado el aumento de los salarios masculinos en mayor medida que los femeninos” (Cuesta 2020, 17).

En una región que ingresaba en la división internacional del trabajo con su oferta de bienes salario, esa discriminación clasificaba a la mujer en la categoría de “no trabajadora”. Se sospechaba que las cifras del Censo de la República Argentina de 1895 no registraban el total de los contingentes de la población femenina ocupada en la manufactura habida cuenta de las sanciones sociales que existían. Una cantidad indeterminada de mujeres de las lencerías y las grandes tiendas trabajaba de incógnito y se ocultaban por temor al desprecio a pesar de la visible “palidez anémica”, un indicio de su condición de trabajadoras. Usaban sombrero y vestían “casi con *corrección*, obreras mil veces más desgraciadas que las otras porque nuestra imbécil sociedad *distinguida* las obliga a esconderse so pena de repudiarlas de su seno” (Palacios 1988, 78. Subrayado en el original).

Conventillos y casas de inquilinatos.

En el 1900, la preocupación por la precariedad de la vivienda obrera persistía entre los higienistas. En una obra muy temprana, el *Curso de Higiene Pública*, Eduardo Wilde (1844-1913) subrayaba la obligación del Estado para proveer agua pura, pan con sustancias alimenticias y casas saludables y bien aireadas. Objetivos que escapaban a la iniciativa del habitante pobre, necesidades que solo podrían ser satisfechas con un orden colectivo: “los edificios destinados a las clases obreras, serán construidos de tal o cual manera; el pan pesará tanto y el agua será gratuitamente distribuida en los surtidores públicos. Los pobres no pueden proporcionarse buen pan; pero es necesario que *no puedan* proporcionárselo malo; y ¿cómo conseguirá esto el gobierno? Impidiendo que se expend

pan malo; vigilando su fabricación y reglamentando su peso” (1885, 9. Subrayado en el original).

Tras la experiencia de la epidemia de fiebre amarilla de 1871, Guillermo Rawson (1821-1890) comenzó a analizar las condiciones de la habitación obrera. En el *Estudio sobre las casas de inquilinato de Buenos Aires* imaginaba una travesía por la vida cotidiana de la gente sumida en la miseria. “Pero sigámoslos, aunque sea con el pensamiento, hasta la desolada mansión que los alberga; entremos con ellos a ese recinto oscuro, estrecho, húmedo e infecto donde pasan sus horas, donde viven, donde duermen, donde sufren los dolores de la enfermedad y donde los alcanza la muerte prematura; y entonces nos sentiremos conmovidos hasta lo más profundo del alma, no solo por la compasión intensísima que ese espectáculo despierta, sino por el horror de semejante condición” (1891, 107-108). Dolencias que no concluían allí sino que, en esa caminata tras las huellas de las emanaciones, Rawson descubría cómo se propagaban desde esos cuartos a través de la atmósfera y se difundían hasta las lujosas mansiones cuyos habitantes se creían a salvo de las pestes porque respetaban los preceptos de la higiene.

A la omisión de Palacios de esa primera red de médicos que actuaron en las epidemias de cólera y de fiebre amarilla, ahora se añadía el silencio hacia la reciente escuela del higienismo social. Entre ellos, Emilio Coni (1855-1927) que en 1891 presentó un informe a propósito de las viviendas insalubres y las enfermedades epidémicas en el congreso de higiene y demografía de Londres, y Samuel Gache (1859-1907) que en 1895, en la *Climatologie médicale de la République Argentine et des villes d'Amérique*, abordaba los detalles estadísticos de la morbimortalidad y la fiebre tifoidea en la ciudad de Buenos Aires.

Indagar en estas cuestiones obligaría a reflexionar en torno de la validación de los conocimientos y la jerarquía de los centros del exterior frente a la trayectoria aún muy reciente de las instituciones locales. La única consulta de Palacios se reducía a “Los tuberculosos en los conventillos”, un artículo publicado en la revista *Semana Médica* en agosto de 1899 que aconsejaba la construcción de casas de obreros y la desinfección de los hogares, una tarea que ya se realizaba en tranvías y trenes. Las cifras de la frecuencia de la tuberculosis, lejos de ser exageradas, eran gravísimas conforme lo demostraban las autopsias que contradecían los diagnósticos de las causas de muerte por bronquitis, neumonía o pleuresía. Es significativo el subregistro de la información recolectada por Palacios

comparada con el Censo General de la ciudad de Buenos Aires de 1904. Consignaba una cifra de inquilinatos en 1900 similar a las estadísticas de 1880 y 1883 (Rawson 1891, 141) o, peor aún, inferior al Censo de 1895.

El modelo urbano de Buenos Aires de estos estudios suponía una dualidad. Así lo describía Adrián Patroni en quien Palacios veía un “incansable propagandista e inteligente obrero” por su exploración de las condiciones de vida de la clase obrera en la Argentina, la primera en el género. En ese texto, escrito en 1898, se subrayaban los contrastes de la geografía de una ciudad en la que proliferaban viviendas semejantes a palomares con habitaciones o celdas ocupadas por familias numerosas o por hombres solos en los que se albergaban alrededor de ciento cincuenta personas. Verdaderos “focos de infección” con la escarlatina, la difteria, la fiebre tifoidea o la tuberculosis sembradas en los muros y los pavimentos y con los chicos en eterna algarabía desde muy temprano por la mañana hasta las nueve de la noche. Muchos de ellos semidesnudos gateando por los patios con cuanto residuo encontraban en la boca. Frente a la ciudad opulenta y soberbia, esta otra desheredada e indigente cuyos “niños pálidos, sin luz, sin aire exhiben en sus angelicales rostros los signos de la anemia y en quienes la muerte se ensaña justamente por falta de resistencia y de los recursos” (Patroni 1990, II 193-194).

Sucios, harapientos y desgredados

Una vez que los talleres quedaron atrás, otras fisonomías muy distantes del artesano o del obrero poblaban los extramuros en los que se descargan los residuos urbanos que, en el pasado, eran recolectados por empresarios contratados encargados de recuperar objetos, retornarlos al mercado y quemar el resto. Ese proceso fue migrando desde el casco de la ciudad hacia los suburbios hasta penetrar en una amplia zona despoblada de escaso valor económico e inundable, al sudoeste del Matadero de la Convalecencia, nombre que derivaba del nosocomio dirigido por los padres betlemitas en el siglo XVIII.

Esas antiguas faenas de ganado de los años 1830 fueron recreadas por Esteban Echeverría en *El Matadero*, una historia que Juan María Gutiérrez publicó recién en 1871, en la época que los abastos se alejaron en dirección del sur-este, a los Nuevos Mataderos del Sud o de los Corrales Nuevos que, hacia 1872, ocuparon unas manzanas del actual Parque de los Patricios (Toranzo Calderón 2017, 81). En los antiguos

terrenos abandonados se diseñó el Parque España frente al Hospicio de los Inválidos inaugurado en 1868 destinado a la atención de los heridos de la Guerra del Paraguay, a escasos centenares de metros del Hospicio de San Buena Ventura, una casa de dementes inaugurada en 1863 que se transformaría en el Hospicio de las Mercedes.

Ya en esa época, el crecimiento de la ciudad transformó la escala de los residuos que, en 1873, se centralizaron en un depósito cercano a la plaza Once de Septiembre. Desde allí se transportaban hasta el antiguo Camino de la Cina-Cina, la actual avenida Amancio Alcorta y Zavaleta, la única calle que penetraba en la Quema. En el acarreo de la basura se utilizaba un ramal del Ferrocarril del Oeste, destinado en 1869 a la carga de los materiales desembarcados en el Riachuelo. Con la clausura del depósito en 1888 desapareció el “tren de la basura” aunque subsistió hasta 1895 afectado al transporte de cargas (González Losada 2017, 34). El espectáculo al que asistía Palacios corresponde a una etapa posterior cuando los desperdicios se trasladaban en carros colectores, alrededor de mil, que durante el día recorrían la ciudad hasta el Vaciadero donde trabajaban los “desgraciados” clasificando los deshechos urbanos y quemando la basura a fuego lento al aire libre. “La atmósfera está infectada porque el calor y la humedad han descompuesto los residuos vegetales y animales”. Escarbando en los deshechos pululaban hombres, mujeres y niños separando trapos, pedazos de hierro, de plomo, de zinc, latas, vasos, zapatos o sombreros y rescatando objetos útiles que luego revendían (Palacios 1988, 74).

Una imagen fantasmagórica retrataba a los trabajadores amontonando los detritos en unas amplias parrillas de hierro. “Sucios, harapientos, envueltos en una humareda acre y asfixiante con la cabellera desgredada, empuñando los largos rastrillos y enterrados hasta la rodilla entre la movable montaña de inmundicias, parecen seres extraños a la especie humana” (*Ibid*, 74). Las tareas se dividían en varias categorías específicas de trabajadores. Ciruja, una palabra que deriva de cirujano, o cateador era aquel que separaba los residuos con un garfio o un rastrillo. En la primera selección gruesa se clasificaban los materiales de valor según su tipo, ya sea, metales, papeles, cartones, vidrios rotos blancos, verdes y azules, botellas y frascos (Paiva 2006, 119-120). Las cirujas que se albergaban en las viviendas precarias de la zona aledaña de lagunas y bañados se apodaban “raneros” porque vivían en el barrio de las Ranas o de las Latas, un case-río de refugios hechos con cajones de madera y latas de kerosene o nafta

a menudo rellenas con barro. Un “pueblo” en la nomenclatura policial que, hacia 1905, registraba alrededor de trescientas personas (González Losada 2017, 34).

La Fatiga y sus proyecciones sociales (1922)

Las penurias físicas e intelectuales de los trabajadores y las ruinas morales provocadas por el agobio fueron denunciadas en la tesis una y otra vez. Entre los contemporáneos, también José Ingenieros (1877-1925) se preocupaba por el sobretrabajo y, mientras que Elvira Rawson de Dellepiane (1867-1954) acuñaba la idea de las “mujeres máquinas” explotadas en los talleres de costura o Augusto Bunge (1877-1943) subrayaba las afecciones originadas en la sobrecarga y la intensidad del trabajo (Armus 2007, 118). Tiempo más tarde, otros autores se orientaron en dirección de la hibridación del discurso científico y las proposiciones morales y políticas. Así, Enrique Romero Brest (1873-1958) con *El ejercicio físico en la escuela (del punto de vista higiénico)*, tesis presentada en 1900 en la Facultad de Medicina de la Universidad de Buenos Aires; Juan Bialek Massé (1846-1907) y su *Informe sobre el estado de la clase obrera en el interior de la República Argentina* de 1904 y, una vez más, Augusto Bunge con los dos volúmenes de *Las conquistas de la higiene social* en 1910 (Roldán, 2010).

Tras la elección de 1904 por la cuarta circunscripción electoral del barrio de La Boca que lo consagraba diputado nacional, Palacios presentó numerosos proyectos legislativos acerca de las condiciones de trabajo. Entre ellos, el descanso dominical en la ciudad de Buenos Aires aprobado en 1905, la jornada laboral de 8 horas de 1906 que recién sería reglamentada en 1929, la protección del trabajo de mujeres y niños cuyo proyecto recogía las propuestas de la escritora e inspectora Gabriela de Laperrière, fundadora del Centro Feminista Socialista, desechados en la redacción final de la ley de 1907 que, por el contrario, permitía a los mayores de 10 años trabajar para su subsistencia o de su familia si el defensor de menores lo autorizaba aunque, tras el debate parlamentario, se sancionó la prohibición que los menores de 16 años y las mujeres se emplearan en trabajos nocturnos o que dañaran su salud, su instrucción o su moralidad. En la Capital Federal se limitaba la jornada de trabajo de esos menores y mujeres a 8 horas. La idea de interrumpir el trabajo femenino 30 días antes del parto hasta 40 después, no prosperó a instancias del entonces decano

de la Facultad de Medicina Eliseo Cantón y solo se autorizó, en la ciudad de Buenos Aires, que las obreras dejaran de asistir durante los 30 días posteriores al alumbramiento. Asimismo, en esa jurisdicción los establecimientos dispondrían de asientos para las mujeres. En cuanto al proyecto de indemnización por accidentes de trabajo de 1908 recién se sancionó en 1915 mientras que la jubilación docente que consagró ese derecho en el magisterio se sancionó en 1912. Esta labor parlamentaria de Palacios se interrumpió en 1915 con su renuncia a la banca de diputado provocada por su expulsión del Partido Socialista al intentar batirse a duelo.

Torbellinos en la postguerra. Disputas por la jornada de trabajo y los salarios

En 1918, con el objetivo de la defensa de la libertad de trabajo maduró una ofensiva destinada al control y la disciplina de los obreros con el propósito de impedir la reducción de la jornada laboral o el aumento de salarios y jornales. Esas ideas incluían el reclutamiento de rompehuelgas y guardias patronales a fin de contrarrestar los paros y boicots en la Argentina. Una estrategia de la Bolsa de Comercio que se cristalizó con la formación de la Asociación del Trabajo agrupando a las grandes corporaciones que sobresalían por su protagonismo, el Centro de Navegación Transatlántica y el Centro de Cabotaje Argentino a los que se sumaron las empresas de ferrocarriles, la Sociedad Rural y otros representantes de la producción y del comercio exportador e importador o de las casas que abastecían al mercado interno (Rapalo 2003).

Estos movimientos fueron contemporáneos de los proyectos de la reciente Organización Internacional del Trabajo que, desde octubre y hasta noviembre de 1919, se reunió en Washington con el objetivo de estimular convenios en el mundo del trabajo. Entre ellos la adopción del principio de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas en el trabajo industrial que fue resistido por el delegado argentino de los empresarios, Hermenegildo Pino presidente de la Union Industrial Argentina, con argumentos que subrayaban la futura caída de la producción en una coyuntura donde aún no era posible satisfacer el consumo por la escasez de mano de obra, insumos y bienes de capital (Palacios 1920, 941).

El delegado patronal italiano en la OIT, Giovanni Battista Pirelli que desde 1919 presidía la Confederación General de la Industria de ese país, propuso realizar una encuesta en 1920 y analizar la influencia de

las condiciones de trabajo en la producción. Entre ellas, la frecuencia de las huelgas y lock-outs, los salarios, la productividad y la amenaza de la jornada de ocho horas que, a su juicio, precipitaría en la ruina a las empresas. La idea derivó en un estudio muy amplio de la actividad productiva, incluyendo elementos materiales —las remuneraciones, la duración y las condiciones de higiene— junto con otros de orden moral vinculados a la seguridad en la estabilidad del empleo y la participación en el control de las condiciones del trabajo en la gestión de las empresas.

La invitación que el director de la OIT Albert Thomas le envió a Palacios derivó en una comisión de la Facultad de Ciencias Económicas que instaló un laboratorio en los talleres de Obras Públicas en el Riachuelo con una pequeña embarcación, El Pampero, destinada al descanso y la espera de los trabajadores en la madrugada antes que comenzaran sus tareas durante el mes de julio de 1921. Las amenazas hacia la salud de los obreros, originadas en las reacciones en Argentina destinadas a alargar la jornada de trabajo, fueron un factor determinante de esas investigaciones (Palacios 1944, 103 y ss).

La conciliación de los intereses de los capitalistas y los obreros o la armonía de los propietarios de los medios de producción y los poseedores de la fuerza de trabajo encubría, según Palacios, otro lenguaje, el de la guerra. Una idea que había difundido el dirigente anarco sindicalista Émile Pouget, integrante de la redacción del periódico de la CGT francesa, *La Voix du Peuple*, que veía en el mercado de trabajo un espacio de beligerantes en permanente conflicto, dominado por la fuerza y la resistencia de los antagonistas. En suma, todos los acuerdos eran precarios a tal punto que tampoco eran posibles las alianzas entre patrones y obreros, a lo sumo algún armisticio que suspendiera durante algún tiempo las hostilidades y nunca más allá de una tregua que interrumpiera las acciones (Palacios 1944, 100). Esa imagen describía muy a las claras una concepción de los antagonismos, una interpretación de los tipos sociales y las oposiciones de clase desarrolladas en *Le sabotage* (Pouget 1898, 26), que Palacios adoptaba aunque no se identificaba con los métodos de lucha del sindicalismo revolucionario.

La fisiología

La fatiga y sus proyecciones sociales se publicó en 1922 en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires⁶⁵. En ella se acudía a la fisiología de los años 1890 y al higienismo contemporáneo del Centenario de 1910. Las investigaciones de Angelo Mosso (1846-1910) fueron estratégicas para esas indagaciones. Es posible que el primer contacto con ese autor se originara en las lecturas de Mella a propósito de Lombroso. Allí se adelantaban algunas observaciones de El miedo, traducción de 1891 de *Sulla Paura*, un estudio publicado en 1883 dedicado a las explicaciones fisiológicas de las reacciones psicológicas. Tras este libro, Mosso publicó *La Fatica* en 1891 que, ya en 1893 circulaba en castellano, en ella analizaba el proceso químico de la producción de toxinas susceptibles de generar regularidades en el agotamiento muscular.

Las primeras imágenes de este libro, muy alejadas de los registros experimentales, transcurrían en una playa esperando las codornices que en bandadas llegaban por el mar desde África y que, agotadas por el viaje, golpeaban contra el suelo o los árboles, los muros, las cercas o los postes de telégrafo, sin fuerzas para esquivarlos o detener el vuelo (Mosso 1891, 2). El espectáculo de esas aves continuaba en los cuerpos deformados y debilitados por la fatiga de los jóvenes que acarreaban azufre en Sicilia cuyo aspecto se replicaba en Argentina con el elevado porcentaje de inútiles por falta de talla que arrojaban los exámenes militares, un problema que desde la década de 1820 ya habían enunciado varios autores: Louis René Villermé (1782-1863), autor de una extensa obra acerca del estado físico y moral de los obreros de las manufacturas de algodón, y Adolphe Quetelet (1796-1874) con su ensayo de física social publicada en 1835 (Palacios 1944, 303).

Un apartado de *La Fatiga*, el destinado a analizar “la ruina orgánica de nuestros trabajadores”, orientó la indagación de Palacios hacia las cifras del Ministerio de Guerra de 1899 y 1900 que arrojaban una

⁶ Trasladó el laboratorio a la fábrica replicando los experimentos de su época para confirmar los resultados de la fatiga fisiológica y psicológica de los obreros y refutando “algunos supuestos teóricos del taylorismo, además de las aplicaciones que realizó en diversos ámbitos como la enseñanza, en particular la del derecho, y en el fundamento de leyes laborales” (Scarano 2022). La investigación fue posible gracias a que la Facultad de Ciencias Económicas contaba con una estructura científica adecuada para los trabajos experimentales (Scarano-Gilli 2022).

alarmante cantidad de exceptuados por falta de talla y capacidad torácica: 3.455 individuos, alrededor del 4,8 % del universo de 77.120 de individuos examinados de los que 36.745 pertenecían a la clase de 1899 y 40.375 a la de 1900. Esas cifras no registraban los exceptuados por otras causas tales como deformaciones del esqueleto o del organismo producidos, en gran parte, por los excesos de trabajo de los adolescentes, y los exceptuados por enfermedades profesionales que revelaban una “degeneración de la raza” o el estigma de la “degeneración orgánica” (Palacios 1944, 301).

A los estudios empíricos y teóricos de la fatiga de Mosso se añadieron los de Arnaldo Maggiora (1862-1945), uno de sus discípulos que en 1885 presentó su tesis en la universidad de Turín, “Las leyes de la fatiga en los músculos del hombre”⁷, un estudio experimental al que se sumaron las investigaciones de la médica polaca Józefa F. Joteyko (1866-1928) quien, presentó su tesis de doctorado de 1896 en la Sorbona sobre la fatiga y la respiración muscular, una exploración que culminó en 1917 con *La science du travail et son organisation* y en 1920 con *La Fatigue*. Esta última fue citada *in extenso* por Palacios en relación al impacto que, en los salarios, provocaría la introducción en el análisis de los factores psicofisiológicos. Dado que los salarios se determinan en relación al producto obtenido sin considerar las circunstancias del desarrollo de las tareas, la incorporación a las retribuciones de las condiciones que conducen a una gran fatiga o a un pronunciado desgaste sería rechazada por los empleadores, pues, cuando el esfuerzo supera ciertos márgenes y sobreviene el agotamiento habría que aumentar el salario o, bien, limitar las horas de trabajo cuando ya no es posible compensar el desgaste del organismo con ningún alza de los salarios obligando a respetar el principio de la higiene social (Palacios 1944, 60 y ss).⁶

Estas ideas refutaban la organización científica del trabajo expuestas en el capítulo III de *La Fatiga*. El ingeniero Frederick W. Taylor había logrado aumentar la producción en la Bethlehem Steel Co. que, hasta 1899, ocupaba equipos de jornaleros en la descarga de minerales de los vagones y la carga de lingotes de fundición y otros productos de los

⁷ En la tesis “Consideraciones de higiene sobre el obrero en Buenos Aires” ya se citaba a ese autor: “El trabajo tiene un límite fisiológico que no puede pasarse sin peligros, lo que se manifiesta por la sensación de fatiga (...) Maggiora por distintas experiencias ha podido establecer la siguiente ley: el trabajo realizado por un músculo cuando está cansado, le perjudica más que un trabajo mayor realizado en condiciones normales” (Giménez 1901, 45).

hornos. Esas tareas comenzaron a estudiarse como un caso testigo dividiendo el trabajo en sus elementos y cronometrando cada uno de ellos aisladamente. Toda la minuciosa organización de Taylor descansaba en un sistema de salario por primas que no imponía límites a la fuerza humana sino que impulsaba la obsesión del máximo rendimiento. Su error fue “asimilar el trabajo humano al trabajo mecánico” olvidando que el trabajo humano es posible gracias a cuestiones muy complejas donde el rendimiento no mide el desgaste y “las variables fisiológicas se complican con las variables psicológicas” (*Ibid*, 74-82). Una novedad que Palacios había adelantado en ocasión de considerar la unidad del aparato psico-fisiológico para definir a la fatiga y criticar la concepción mecánica muy extendida en la formación universitaria de una potencial clase dirigente de la época en la que dominaba un enciclopedismo sin formación empírica (Blanco y Carro 2014, 5).

El higienismo

Los fenómenos patológicos producidos por la fatiga, eran visibles con tan solo observar “los ojos sin luz de miles de trabajadores que realizan a diario su labor, penosamente, en un estado de inferioridad física y psíquica”, abortos en las labores repetitivas que los precipitan en la miseria física que transmiten a su descendencia (Palacios 1944, 287). Esos ambientes y la mala alimentación desembocaban con frecuencia en la anemia y la tuberculosis que atacaba con facilidad a las mujeres y los adolescentes, estragos que eran similares en otras grandes capitales y que persistían a pesar de las campañas antivariólicas.

Estas alarmas se apoyaban en las deducciones de Gregorio Aráoz Alfaro (1870-1955) que estimaba en alrededor del 10% anual las defunciones provocadas por esa enfermedad. Las cifras distaban de expresar el cuadro completo pues, a menudo, las cuestiones sociales y la ignorancia deslizaban la enfermedad hacia otros rubros estadísticos que la ocultaban. Si bien la profilaxis protegía a la población vacunada, Aráoz Alfaro que había participado junto con Emilio Coni en varias campañas de vacunación y estaba vinculado a la Liga Argentina de lucha contra la tuberculosis, fundada en 1901, afirmaba que una defensa exitosa corría por cuenta de las medidas de higiene y de asistencia social. El ambiente saludable y la alimentación adecuada se completaban con la prevención para evitar las cronicidades habida cuenta de que se trataba de una enfermedad incurable

en las capas empobrecidas de la población donde no era posible aislar a los enfermos y evitar el contagio o disponer de una dieta equilibrada, de curas termales y climatéricas, de sanatorios o playas, del aire puro y de la sierra (Palacios 1944, 296).

Aunque con sensibles demoras, las estadísticas demostraban que la tuberculosis en la Argentina había crecido desde 1911 en que representaba el 7,98% de las causas de muerte hasta 1914 en que alcanzó el 9,72% (Herrera y Carbonetti 2013, 525). Hoy, de acuerdo con las cifras oficiales del Departamento Nacional de Higiene, se comprueba que las cifras de la década de 1910 coincidían con los peores temores de Aráoz Alfaro que Palacios hacía propios, sospechas que se originaban en las dificultades para explorar el universo de la población. Se temía que la mortalidad por tuberculosis superara niveles alarmantes aunque no se disponía de información confiable. “En términos relativos, el incremento de la tasa de mortalidad por tuberculosis fue de 19,2% en el período 1914-1918” a raíz del impacto social de la Gran Guerra, el recrudecimiento de los procesos neumónicos y la epidemia de gripe española (Carbonetti 2012, 41).

En las notas introductorias de la tesis *Contribución al estudio del tratamiento de la tuberculosis de las serosas* que Augusto Bunge defendió en 1900 en la Universidad de Buenos Aires, se subrayaba que las causas primordiales deben buscarse en el género de vida, en la higiene de la habitación y en la alimentación, elementos todos ellos que definen un terreno fecundo en el que pululaban casi todas las miserias, el verdadero sustrato social de la tisis. Tampoco era extraño comprobar que la esperanza de vida de los pobres fuera tan breve y que la tuberculosis se transformara en ellos en una enfermedad muy grave habida cuenta que las dolencias evolucionaban de forma muy diferente entre ricos y pobres, tan asimétricas que hasta parecían enfermedades distintas: “el tuberculoso rico, atendido a tiempo, no tiene el derecho de morir; el tuberculoso pobre al contrario no tiene el derecho de vivir” (Bunge 1900, 36). La concepción y la práctica de la higiene eran tan extrañas al pobre como las golosinas en su infancia, “él solo tiene derecho a vivir para trabajar” tanto que “la insuficiencia de aire respirable, o en otras palabras, la intoxicación permanente por el aire viciado, añadida a la falta de luz, son la característica del ambiente en que tiene que vivir el obrero y contentarse con ganar, trabajando con exceso, el sustento indispensable para poder seguir trabajando” (*Ibid*, 33).

En 1909, Bunge sostenía en los *Anales de higiene pública* que las condiciones de la vida obrera explicaban su “inferioridad de clase” (Murillo 2012). Una reflexión que remitía a la posición de los trabajadores en la estructura social a la luz del registro de una miseria cuyos factores se enumeraban. A menudo, en *La Fatiga* se recordaban las observaciones de *Las conquistas de la higiene social*, un extenso informe de Bunge publicado en 1910, en el que se describían los efectos del maquinismo en el trabajo por piezas. En las industrias en las que prevalecía un ritmo apresurado, como ocurría en el trabajo a destajo, “la fatiga resultante del estado de tensión continua, es particularmente funesta en los jóvenes, máxime si el ambiente no es favorable” (Palacios 1944, 289). Otras reflexiones subrayaban que era posible acostumbrarse al ruido a pesar de la sordera que provocaba el funcionamiento de las máquinas, no ocurriendo lo mismo con el calor excesivo y el aire viciado que fatigaban con mayor rapidez y contribuían “a envenenar la sangre y los tejidos” (*Ibid*, 127).

Esas ideas de Augusto Bunge y de Gregorio Aráoz Alfaro se completaron con las indagaciones del “grupo de estudiantes socialistas revolucionarios internacionalistas” formado en París en 1891. En él confluían varias tendencias políticas del socialismo y del anarquismo entre los estudiantes de letras, derecho y medicina. No había allí autores individuales según confesaba el futuro médico Marc Pierrot (1871-1950). Sus vidas cotidianas, desde la segunda mitad de la década de 1890, se restringieron poco a poco hasta reducirse a los trabajos en comisiones cuyos integrantes, salvo un núcleo permanente en el que participaban Léon Rémy (1870-1910), delegado al congreso Internacional Obrero Socialista de Zúrich de 1893, Marie Goldsmith (1871-1933), miembro de la fracción antiparlamentaria del congreso Internacional Socialista de Trabajadores de Londres de 1896, y Paul Delesalle (1870-1948), columnista de *Les Temps Nouveaux*, no fueron siempre los mismos. A pesar de ello, sostuvieron un contacto estrecho con el mundo de los sindicatos y lograron elaborar ciertas ideas fuerza del sindicalismo revolucionario (Maitron 1964, 19-20).

En los folletos del período 1896-1898 analizaron el antagonismo entre reforma y revolución o las relaciones entre el anarquismo y el sindicalismo. En uno de ellos, *Misère et Mortalité*, publicado por *Les Temps Nouveaux* en 1897, se interesaron por las condiciones de vida de la población. En varios apartados examinaron la nutrición defectuosa y la influencia de las condiciones sociales en las enfermedades, incluidas las profesionales.

Ese texto circuló por Buenos Aires gracias a la Librería Sociología (Souza Cunha, 2019) e, incluso, fue objeto de una pequeña traducción publicada en el n° 10 de agosto de 1897 del periódico *La Montaña* de José Ingenieros y Leopoldo Lugones, a la que Palacios ya se refería en su tesis (1988, 90). Tras varias décadas, ese pasado parisino era evocado sin transiciones temporales en el Buenos Aires de los años 1920 reiterando un saber de otro siglo en la voz de un médico a domicilio que repasaba los obstáculos de los tratamientos en los enfermos crónicos de tuberculosis, alejados de la vida rural y viviendo en la miseria profunda de los alojamientos sin aire ni luz, soportando condiciones higiénicas deplorables y una atmósfera viciada por horribles emanaciones de ropa sucia, trapos viejos y sudor. La virulencia de los contagios producía estragos terribles en los medios pobres con familias enteras que sucumbían gracias a los daños provocados por la cohabitación (Groupe des Étudiants 1897, 16; Palacios 1944, 296).

Conclusiones

Al filo de un nuevo siglo, las exploraciones de Palacios iniciadas en la *Miseria en la República Argentina* alertaban sobre la labor excesiva transformada en una “causa terrible de la degeneración”. Ahora, veinte años después, esa premisa se ampliaba. En ese trayecto había incorporado las ideas del higienismo social asumiendo que, en el combate de las enfermedades epidémicas, las prácticas sanitarias se completaban con el cuidado de la maternidad y la higiene infantil que Aráoz Alfaro aconsejaba desde 1899 con *El libro de las madres*, orientaciones que no eran ajenas al análisis del trabajo excesivo que, en una primera etapa, se vinculó con la prevención de las enfermedades. Esa mirada hacia el futuro también se nutría de la filosofía del reformador John Ruskin que, desde las páginas de *Unto This Last* publicado en 1860 criticaba a la economía política de John Stuart Mill e instaba a aceptar que no existía otra riqueza que la vida, un sinónimo del “mayor número posible de criaturas humanas con pecho robustos, ojos brillantes y corazón gozoso” (Palacios 1944, 48). Ideas que eran solidarias con la formación de una nueva mano de obra en condiciones de insertarse en el mercado de trabajo y con los consejos de la Liga Argentina de Profilaxis Social, fundada en 1921, entre cuyos miembros Palacios coincidía junto a los médicos higienistas. Objetivos que corrían parejos con el propósito de la “justicia social” con que cerraba sus últimas reflexiones.

Bibliografía

Altamirano, Carlos. 2004. «Entre el naturalismo y la psicología: el comienzo de la ‘ciencia social’ en la Argentina», en *Intelectuales y expertos. La constitución del conocimiento social en la Argentina*, editado por Neiburg, Federico y Mariano Plotkin. Buenos Aires: Paidós.

Armus, Diego. 2007. *La ciudad impura. Salud, tuberculosis y cultura en Buenos Aires, 1870-1950*. Barcelona: Edhasa.

Baldasseroni, Alberto y Francesco Carnevale. 2015. *Malati di lavoro Artigiani e lavoratori, medicina e medici da Bernardino Ramazzini a Luigi Devoto (1700-1900)*. Con un saggio di Enrico Ghidetti. Firenze: Edizioni Polistampa. Acceso el 30 de junio 2022. <https://www.academia.edu/12748396>.

Bantman, Constance. 2017. «Jean Grave and French Anarchism: A Relational Approach (1870s–1914) ». *International Review of Social History* 62: 451-477. Cambridge: Cambridge University Press. Doi: 10.1017/S0020859017000347.

Benoiston de Chateuneuf, L.F. 1824. *Extraits des recherches statistiques sur la ville de Paris et le département de la Seine: recueil de tableaux dressés et réunis d'après les ordres de M. le Comte de Chabrol*. Gallica (ark: /12148/bpt6k63132t).

Blanco, Verónica Andrea y Fernanda D. Carro. 2014. «La fatiga laboral: revisión de los estudios experimentales de Alfredo L. Palacios». *VIII Jornadas de Sociología*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata. Acceso el 30 de junio de 2022. <https://www.aacademica.org/000-099/290>.

Bosch Alessio, Constanza Daniela. 2012. «Las mujeres en el mundo del trabajo, ciudad de Córdoba, 1904-1919». *Prohistoria* 17: 51-76. Acceso el 6 de julio de 2022.

<http://www.scielo.org.ar/pdf/prohist/v17/v17a03.pdf>.

Bouneau-Bouillare, Marie-Christine. 1992. «Élites étudiants et socialisme: le groupe des étudiants collectivistes de Paris à la fin du XIXe siècle». En *Les élites fins de siècles: XIX-XXe siècles*, editado por Sylvie Guillame, 127-139. Pessac: Maison des Sciences de l'Homme d'Aquitaine. Acceso el 22 de junio de 2022. <https://books.openedition.org/msha/19474>.

Bunge, Augusto. 1990. «Contribución al estudio del tratamiento de la tuberculosis de las serosas». Tesis. Facultad de Ciencias Médicas,

Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Revista Nacional Casa Editora.

Bunge, Antonio. 1910. *Las conquistas de la Higiene social. Informe presentado al Excmo. Gobierno Nacional*. Primera parte. Buenos Aires: Talleres Gráficos de la Penitenciaría Nacional.

Carbonetti, Adrián. 2012. «Historia epidemiológica de la tuberculosis en la Argentina. 1914-1947». *Estudio*. Acceso 20 de julio de 2022. Doi:/10.31050/re.v0i0.2550.

Caruso, Laura Gabriela. 2008. «La huelga general marítima del Puerto de Buenos Aires, diciembre 1916». *Revista de Estudios Marítimos y Sociales* 1: 23-34. Acceso el 22 de julio de 2022. <https://estudiosmaritimossociales.org/>.

Censo General de Población, *Edificación, Comercio e Industrias de la Ciudad de Buenos Aires, levantado en los días 11 y 18 de setiembre de 1904*. 1906. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco.

Coni, Emilio. 1891. *Les progrès de l'hygiène publique de la République Argentine: rapport présenté au septième Congrès international d'hygiène et de démographie*. París: O. Berthier.

Cuesta, Eduardo Martín. 2020. «Las trabajadoras industriales de Buenos Aires y la desigualdad salarial de género (1903–1942). Nuevos datos y una agenda de investigación». *Revista de Historia Económica/ Journal of Iberian and Latin American Economic History* 1:1-28. Doi: 10.1017/S021261092000021X.

Dellepiane, Antonio. 1892. *Las causas del delito*. Buenos Aires: Coni.

Dellepiane, Antonio. 1907. *Estudios de filosofía jurídica y moral*. Buenos Aires: Abeledo.

Denot, Sol. 2008/2009. «Quesada y la recepción académica del feminismo: la cuestión femenina en la naciente Sociología», *Políticas de la memoria* 8/9. Acceso el 20 de julio de 2022. <https://ojs.politicasdela memoria.cedinci.org/>.

Dimarco, Sabina. 2019. «Nociones de trabajo y desocupación en la prensa socialista de fines del siglo XIX». *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda* 14: 97-118.

Dolabjian, Diego A. y Leandro A. Martínez. 2020. «Estado y religión en la Argentina. Un panorama desde el Derecho Constitucional». *Pensar en Derecho* 15: 167-223.

Domínguez Rubio, Lucas. 2018. *El anarquismo argentino: bibliografía, hemerografía y fondos de archivo*. Buenos Aires: Libros de Anarres. Doi: 10.47195/LDR.

Enckell, Marianne. *Dictionnaire des anarchistes*. Gérombou, Gérard, version 22 marzo de 2014. Acceso el 26 de julio de 2022. <https://maitron.fr/spip.php?article155664>.

Escalante, Wenceslao. 1895. *Lecciones de Filosofía del Derecho*. Buenos Aires: Imprenta Europea.

Gache, Samuel. 1895. *Climatologie médicale de la République Argentine et des principales villes d'Amérique*. Préface Émile R. Coni. Buenos Aires: Etchepareborda.

Gago, Verónica. 2009. «El programa político de una vanguardista prudente». En Elvira V. López, *El movimiento feminista. Primeros trazos del feminismo en Argentina*. Editado por la Biblioteca Nacional Mariano Moreno. Buenos Aires.

Galán Vioque, Guillermo. 2004. «Introducción, traducción y notas». En *Antología Palatina II. La guirnalda de Filipo*. Madrid: Editorial Gredos.

García Costa, Víctor O. 1988. «Advertencia preliminar». En Palacios, Alfredo L., *La Miseria en la República Argentina. Estudio administrativo legal*. Buenos Aires: CEAL.

Giménez, Angel M. 1901. «Consideraciones de higiene sobre el obrero en Buenos Aires». Tesis. Facultad de Ciencias Médicas. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Imprenta Nacional Carlos Gallarini.

González Losada, José María. 2017. «Raneros, quemeros y cirujas. 'Una aproximación al Barrio de las Ranas' a partir de diversas producciones culturales». En *Parque Patricios. De los corrales a la tecnología. Cuaderno de Buenos Aires* 9: 33-55. Buenos Aires: Dirección General Patrimonio, Museos y Casco Histórico.

Groupe des Étudiants Socialistes Révolutionnaires Internationalistes. 1897. *Misère et mortalité*. París: Librairie Socialiste. International Institute of Social History. Edición en PDF.

Herrera Carassou, Roberto. 2006. *La sociología en América Latina (1900-1950)*. México: UNAM.

Herrero, María Belén y Adrián Carbonetti. 2013. «La mortalidad por tuberculosis en Argentina a lo largo del siglo XX». *História, Ciências,*

Saúde – Manguinhos 2:521-536. Acceso el 20 de julio de 2022. <https://www.scielo.br/j/hcsm/>.

La Protesta Humana. Periódico Anarquista. 1897 (Año I, 3. 15 de Julio) y 1898 (Año 2, 49. 4 de diciembre. Acceso el 30 de junio de 2022. <https://americalee.cedinci.org/>.

Le Roux, Thomas. 2011. «L'effacement du corps de l'ouvrier. La santé au travail lors de la première industrialisation de Paris (1770-1840)». *Le Mouvement Social* 234: 103-119. Doi:10.3917/lms.234.0103.

Llanas, Manuel. 2015. *Semblanza de la Casa Editorial Maucci (Barcelona, 1892-1966)*, Biblioteca Virtual Miguel de Cervantes. Acceso el 1 de marzo de 2022. <https://www.cervantesvirtual.com/obra/casa-editorial-maucci-barcelona-1892-1966-semblanza>.

Maitron, Jean. 1694. «Le groupe des Étudiants Socialistes Révolutionnaires Internationalistes de Paris (1892-1902): Contribution à la connaissance des origines du syndicalisme révolutionnaire». *Le Mouvement social* 46: 3-26. Doi: 10.2307/3777262.

Martínez Mazzola, Ricardo H. 2005. «El papel de la prensa en la formación del socialismo en la Argentina (1890-1912)». *VII Congreso Nacional de Ciencia Política*, Córdoba. Acceso el 20 de julio de 2022. <https://historiapolitica.com/datos/biblioteca/socialismoyculturamartinez.pdf>.

Marx, Karl. 1975. *El Capital*. Tomo I, Vol. 1. Libro primero. Buenos Aires: Siglo XXI.

Mella, Ricardo. 1896. *Lombroso y los anarquistas. Refutación*. Barcelona: Ciencia Social.

Menotti, Paulo y Antonio Oliva. 2015. «El poder de la turba. La lucha de los ferroviarios del Central Argentino y las contiendas del poder gremial en el seno del movimiento obrero (1917-1918)». *Archivos de Historia del Movimiento Obrero y la Izquierda* 6: 117-137. Doi: 10.46688/ahmoi.n6.127.

Mosso, Angelo. 1891. *La fatica*. Milano: Fratelli Treves, Editore. Acceso 15 de abril de 2022. <https://www.sips.it/wp-content/uploads/2020/08/Angelo-Mosso-La-Fatica.pdf>.

Murillo, Susana. 2012. «La ciencia aplicada a políticas sanitarias en Argentina y su relación con la escuela de Medicina de la Universidad de Buenos Aires (1869-1905)». Tesis de Magister. Centro de Estudios Avanzados. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires: Centro Cultural

de la Cooperación. Acceso el 20 de julio de 2022. <http://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.5/ar/>.

Napías, Henri. 1876. *Le mal de misère: étude d'hygiène sociale*. Gallica (ark: /12148/bpt6k56006898).

Napías, Henri ET A.-J. Martin. 1882. *L'étude et les progrès de l'hygiène en France: de 1878 a 1882*. Préface de le Professeur Brouardel. Gallica (ark: /12148/bpt6k770243).

Oyón, José Luis. 2015. «La ciudad desde el consumo: Kropotkin y la Comuna anarquista de La conquista del pan». *Urban* 07: 105-122. Acceso el 26 de julio de 2022. <http://polired.upm.es/index.php/urban/article/view/3084>.

Paiva, Verónica. 2006. «De los 'Huecos' al 'Relleno Sanitario'. Breve historia de la gestión de residuos en Buenos Aires». *Revista Científica* 10, 1: 112-134. Acceso el 27 de junio de 2022. <http://dspace.uces.edu.ar:8180/xmlui/handle/123456789/327>.

Palacios, Alfredo L. 1988. *La Miseria en la República Argentina. Estudio administrativo legal*. Con una "Advertencia preliminar" de Víctor O. García Costa. Buenos Aires: CEAL.

Palacios, Alfredo L. 1920. «Derecho Internacional Obrero. El Congreso de Washington. (Conclusión)». *Revista de Ciencias Económicas* 88. Acceso 23 de julio de 2022. <http://bibliotecadigital.econ.uba.ar/>.

Palacios, Alfredo L. 1944. *La fatiga y sus proyecciones sociales*. Buenos Aires: Editorial Claridad.

Patroni, Adrián. 1990. *Los trabajadores en la Argentina* I-II. Buenos Aires: CEAL.

Pérez Casal, Ernesto. 1897. «Miseria y mortalidad». *La Montaña. Periódico socialista revolucionario*. <http://americalee.cedinci.org/>.

Pireddu, Nicoletta. 2018. «Introduction. Alchemies of the Collective Soul: Scipio Sighele's Crimes and Punishments». *The criminal Crowd and other writing on mass society* de Scipio Sighele. Toronto: University of Toronto Press, Doi: 10.3138/9781487517359-003.

Pouget, Émile. 1898. *Le sabotage*. Gallica (ark: /12148/bpt6k54897842).

Poy, Lucas. 2017. «El Partido Socialista y su delimitación con el movimiento anticlerical en los primeros años del siglo XX». *Anuario del Instituto de Historia Argentina* 17, 1: 1-20. La Plata: Instituto de Historia Argentina. Acceso el 20 de julio de 2022. Doi: 10.24215/2314257Xe040.

Ramazzini, Bernardino. 2012. *Tratado sobre las enfermedades de los trabajadores (De Morbis Artificum Diatriba)*. Traducción comentada de la edición de 1743. Madrid: Instituto Nacional de Seguridad e Higiene en el Trabajo. Acceso el 30 de junio de 2022. <https://www.latecnicalf.com.ar/descargas/material/higieneyseguridad/>.

Rawson, Guillermo. 1891. «Estudio sobre las casas de inquilinato de Buenos Aires». En *Escritos y discursos*. Tomo I. Buenos Aires: Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco.

Rapalo, María Ester. 2003. «Los patrones ante la legislación laboral durante el primer gobierno de Yrigoyen. La Asociación del Trabajo frente a la ley 10.505 sobre salarios mínimos en el trabajo a domicilio». *Cuadernos del Sur. Historia* 32: 49-78. Acceso el 22 de julio de 2022. <http://bibliotecadigital.uns.edu.ar/>.

Roldán Diego. 2010. «Discursos alrededor del cuerpo, la máquina, la energía y la fatiga: hibridaciones culturales en la Argentina fin-de-siècle». *História, Ciências, Saúde – Manguinhos* 3: 643-661. Rio de Janeiro. Acceso el 20 de julio de 2022. <https://www.scielo.br/j/hcsm/>.

Scarano, Eduardo. 2022. «La Fatiga y sus Proyecciones Sociales. Palacios, Alfredo L.». *Ciencias Administrativas. Revista Digital* 19. Doi:10.24215/23143738e092.

Scarano, Eduardo y Juan José Gilli. 2022. «La investigación experimental de Alfredo Palacios en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires». *Epistemología e Historia de la Ciencia* 6 (2): 20–41. <https://revistas.unc.edu.ar/index.php/afjor/article/view/34363>.

Scaron, Pedro. 1975. «Advertencia del traductor». En Marx, Karl. *El Capital*. Tomo I, Vol. 1. Libro primero. Buenos Aires: Siglo XXI.

Souza Cunha, Eduardo. 2016. «Edição e anarquismo: a trajetória transnacional de Fortunato Serantoni (1856-1908)». *I Congresso de Investigadorxs sobre anarquismo*. Acceso el 16 de julio de 2022. <https://www.academia.edu/31849594/>.

Souza Cunha, Eduardo. 2019. «Fortunato Serantoni y la Librería Sociológica. El circuito editorial en la red transnacional de militancia del anarquismo». *Políticas de la Memoria* 19: 189-210. Acceso el 6 de julio de 2022. Doi: 10.47195/19.567.

Tarcus, Horacio. 2007. *Marx en la Argentina. Sus primeros lectores obreros, intelectuales y científicos*. Buenos Aires: Siglo XXI.

Tarcus, Horacio. 2017. «A 150 años de *El capital*». *Nueva Sociedad* 270. Acceso el 6 de julio de 2022. <https://nuso.org/articulo/150-anos-de-el-capital/>.

Toranzo Calderón, Graciela Noemí. 2017. «La vivienda para obreros y empleados en Parque Patricios: 1910 a 2007». En *Parque Patricios. De los corrales a la tecnología. Cuaderno de Buenos Aires* 9: 81-97. Buenos Aires: Dirección General Patrimonio, Museos y Casco Histórico.

Ubertone, Fermín Pedro. 1996. «Las tesis doctorales en derecho en la universidad de Buenos Aires (1829-1960)». *Lecciones y ensayos* 72,73 y 74. Acceso el 26 de junio de 2022. <http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/lye/>.

Veiga Cabo, Jorge. 2014. «Algunas curiosidades sobre la vida y obra de Bernardino Ramazzini, a modo de Epílogo». *Medicina y Seguridad del Trabajo*. Suplemento 2. Acceso el 26 de junio de 2022. <https://scielo.isciii.es/pdf/mesetra/v60s2/especial05.pdf>.

Vila, E. E. 2014. *Durkheim en la Argentina: Sus primeros lectores y el debate con Leopoldo Maupas*. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. Universidad Nacional de La Plata. Acceso el 13 de agosto de 2022. <http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.1023/te.1023.pdf>

Vincent, Julien. 2012. «Ramazzini n'est pas le précurseur de la médecine du travail». *Genèses. Sciences Sociales et Histoire* 89: 88-111. Doi: 10.3917/gen.089.0088.

Wilde, Eduardo. 1885. *Curso de Higiene Pública*. Buenos Aires: Imprenta y Librería de Mayo.

Zaragoza, Gonzalo. 1996. *Anarquismo argentino (1876-1902)*. Madrid: Ediciones de la Torre.

Zeballos, E. S. 1905. «Bibliografía». *Revista de derecho, historia y letras* 22: 631-647. Buenos Aires: J. Peuser.

Fecha de recepción del artículo: 01/08/2022

Fecha de aceptación del artículo: 21/09/2022

Reseña

Santos, Eduardo. 2022.

Un diablo en Pilcaniyeu: cómo se logró la producción de uranio enriquecido en Argentina,
1ª ed. – Carapachay: Lenguaje claro Editora

Un aspecto esencial de esta obra es que son las memorias y las opiniones de un protagonista directo de la historia y el presente del desarrollo tecnológico argentino. Esto representa quizás el valor más importante, ya que en lo que hace al desarrollo tecnológico argentino, especialmente a un sector rodeado de mitos y de difícil acceso a la información como el nuclear, son igualmente importantes los conocimientos técnicos como el conocimiento directo de las personas y las instituciones como para poder analizar y reflejar fielmente los procesos, las razones y las circunstancias que explican el inicio y el desarrollo de las políticas públicas y los proyectos en la materia, algo que con Santos podemos asegurar que está cubierto y esto queda demostrado en su libro.

En este caso, estamos hablando de una persona que primero fue parte de la épica y luego la relató, no como suele suceder en algunos casos en los que se construyen un relato post factual, dotando de significados a hechos históricos que no reflejan el espíritu de la época, ni de sus protagonistas.

Una constante de todo el trabajo que es importante destacar como núcleo articulador es la convicción sobre el rol fundamental de la tecnología para alcanzar los deseados y esquivos objetivos de desarrollo a nivel nacional, vinculado a la importancia fundamental de contar con un desarrollo tecnológico propio, nacional.

El caso de estudio abordado en el libro no se trata solamente de un proyecto tecnológico, sino que marca un hito en el desarrollo de un gran producto argentino como lo es INVAP. Una empresa emblema dentro de las empresas tecnológicas argentinas, con un modelo de gestión pública que ha sabido subsistir diferentes ciclos económicos, logrando ser competitiva a nivel internacional. La empresa ha logrado combinar la capacidad técnica para encarar desafíos tecnológicos y resolverlos, con la capacidad de resistir, aprovechar las cambiantes circunstancias políticas

y económicas de nuestro país y hacerse un nombre como empresa líder en el mercado de reactores de investigación y plantas asociadas, a nivel mundial. Ambos aspectos están reflejados en el libro y transmitidos con un espíritu de cercanía que nos hace sentir, de alguna manera, testigos partícipes de esa historia.

La cantidad de nombres y apellidos que aparecen en el libro nos mantienen permanentemente en la idea de que estamos escuchando un relato de primera mano, de forma amistosa y confiada con el autor quien, al estar constantemente haciendo estas referencias, nos hace sentir en comunidad con los actores de este proceso.

Hay un elemento clave y transversal en toda la obra, que va más allá de la experiencia concreta, y es la relevancia otorgada a las ideas que motivaron a los grandes protagonistas de nuestro desarrollo tecnológico, por sobre las obras en sí mismas. El libro relata el desafío complejo que representa para la sociedad en general y para los responsables políticos en particular, garantizar la continuidad del desarrollo de una dinámica multiplicadora de capacidades e infraestructura que haga posible la sustentabilidad del modelo de desarrollo a lo largo del tiempo. Aquí reside el factor clave de las políticas tecnológicas como elemento central del desarrollo, y es uno de los aspectos centrales que Santos intenta transmitir a lo largo de todo su trabajo, con el Proyecto Pilca como caso ejemplificador.

Este punto, basado en la complejidad mayor que reviste hacer realidad el impulso de las ideas, se complementa con una necesaria visión y flexibilidad para poder adaptarse a la dinámica temporal, lo que nos llevará a esta sucesión de hechos donde el logro final puede ser mucho mayor que el objetivo inicial planteado. Es así como lo demuestra la concatenación de hechos que Santos describe a partir del Proyecto Pilca, pasando por la creación de la ABACC y la constitución del MERCOSUR.

Desde la propia presentación del libro, Santos nos demuestra lo ambicioso de este trabajo, a la altura de la ambición que animó (anima) al proyecto que está describiendo. En la misma nos introduce los conceptos centrales, los valores que no solo motivaron la escritura del libro, sino que son las ideas principales que él destaca y desea transmitir a partir de un desarrollo como el Proyecto Pilca.

El libro continúa con un capítulo curiosamente numerado como 0, que nos hace sentir un poco de esa picardía que envuelve a los grupos de científicos y tecnólogos del sector nuclear, y que los lleva a combinar un profundo sentido del humor con una voluntad irrefrenable de enseñar

y divulgar sobre su área de trabajo. Sin embargo, la motivación más fuerte suele ser el interés por transmitir la pasión que sienten por lo que hacen, y eso es lo que logra una gran capacidad didáctica para explicar procesos complejos, tal como lo hace Santos en este capítulo para explicar la física detrás del enriquecimiento de uranio. Este capítulo presenta dos grandes líneas: una tan efectiva como exhaustiva explicación de la física detrás del enriquecimiento de uranio, y una contextualización del ambiente internacional en el que se inscriben los inicios del desarrollo nuclear argentino. Al leer este capítulo, el lector o la lectora sentirá que tranquilamente pueden recorrer las cascadas de Pilca o cualquier otra instalación de separación isotópica explicando en una visita guiada el funcionamiento de esta, utilizando los conceptos de Hertz, Maxwell, Oppenheimer y otros compañeros de ruta en esta aventura del enriquecimiento de uranio.

Por otro lado, y con un enfoque muy interesante, Santos revalida el carácter con fines pacíficos el desarrollo nuclear argentino, a través de una presentación de las motivaciones y primeros pasos dados por aquellos países que buscaron dominar el ciclo de combustible orientado al desarrollo de un dispositivo con fines militares, muy distinto a los incentivos de la “mosca blanca” de la experiencia Argentina. Una figura relevante de historia del sector nuclear argentino vuelve a aparecer aquí presente, el entonces presidente de la CNEA, Carlos Castro Madero, y su rol como garante del soporte político, sin que ello implique necesariamente una subordinación a fines militares, en un momento negro de la historia política de nuestro país.

Es interesante destacar como el espíritu de Sábato animó al germen de lo que derivaría en INVAP y el Proyecto Pilca, expresado en el proyecto para desarrollar localmente, sin apoyo externo, la esponja de circonio, principalmente basado en el objetivo de desarrollar ciencia aplicada, con destino a generar recursos y ser incorporada en procesos productivos, a solicitud y financiamiento por parte de terceros. Este punto se vería fuertemente complementado con la necesidad de contar con un reactor académico en el núcleo de este grupo en un contexto donde Argentina veía restringido el acceso al material nuclear, producto del veto de EEUU, pero principalmente resulta clave que el proceso de toma de decisiones en este respecto vio involucrados a un grupo de gente tan comprometida con las necesidades y los objetivos a desarrollar, como convencida de las capacidades nacionales para el desarrollo tecnológico autónomo.

Otro aspecto interesante es como destaca la relevancia de un buen gerenciamiento y una estructura apropiada para dar lugar al desarrollo innovador y al riesgo para poder encarar proyectos tecnológicos competitivos comercialmente. En este sentido, la figura de Varotto para armar este equipo es destacada, lo que nos permite seguir construyendo puentes entre los diferentes sectores de la industria tecnológica, así como entre pasado y presente, a partir de todo lo hecho por este gran Ítalo argentino que representa una parte importante de nuestros esfuerzos por no ser un país periférico en el sistema mundial.

Como para dejar en claro que la historia que este libro cuenta tiene mucho que ver con nuestra realidad actual y sus condiciones para desarrollar políticas públicas, cabe mencionar el ejemplo sobre una hipotética invasión chilena durante el conflicto limítrofe y como la misma podría haber derivado en la destrucción de una planta apenas inaugurada.

Otro punto que marca conexiones con esta línea es el choque con la línea de desarrollo de agua pesada, que plantea líneas divergentes para un país con recursos económicos y financieros limitados que hacen más sensible la importancia de la planificación y la toma de decisiones, considerando factores no solo económicos, sino de desarrollo e independencia tecnológica.

Hay un principio siempre presente en cuanto a la justificación del carácter estratégico que tiene el desarrollo del enriquecimiento de uranio, el cual reside en como el dominio de esa tecnología garantiza el suministro de los insumos necesarios para mantener en funcionamiento las instalaciones nucleares, los cuáles podrían verse restringidos o vetados si el país no demostrase capacidades propias para su desarrollo en caso de no poder acceder a los mismos en el mercado internacional. Sin embargo, la idea que presenta Santos es más compleja, ya que el contexto internacional no representa solamente un marco hostil de restricciones, sino también una oferta de conocimientos y recorridos tecnológicos desandados previa y parcialmente en diferentes confines del mundo, disponibles para exploradores dispuestos a bucear, sin más mapa definido de antemano que la guía de las convicciones y el ingenio para lograr los objetivos propuestos. Sería injusto dejar de lado la influencia mágica del “líquido de pensar” en este punto, pero lo dejamos en el ámbito de la confianza creada con el autor y su grupo de “exploradores”.

Hay un elemento presente a lo largo de todo el libro, que se presenta en este capítulo, y es el rol clave que tiene para países como la

Argentina elegir un camino que le permita ser desandado para arribar a un desarrollo tecnológicos posible, sin dejar de ser un avance en la materia, pero no determinado por agendas de otros continentes que pueden perseguir objetivos diversos al nuestro. En conjunción con este punto, es clave el rol equilibrado entre los desarrollos tecnológicos y los industriales, siendo estos últimos elementos clave al considerar la sustentabilidad económico-financiera de los proyectos, con otras lógicas en cuanto a las condiciones para su “transferencia” como explica Santos que sucedió con el informe francés y me permito hacer analogías con lo que fue la construcción de nuestro primer reactor de investigación.

El capítulo 2 es una importante contribución a la mística que envuelve a las célebres instalaciones de INVAP: Villa Golf y Soria Moria. Vincular esos sitios con el arriesgado juego de “hacerle cosquillas al dragón” logra engrandecer la importancia de esos sitios que, junto a los Centros Atómicos representan pilares centrales del desarrollo científico y tecnológico Latinoamericano y Santos nos brinda su mirada plagada de anécdotas que nos muestran el gran componente humano de todo este proceso.

En los siguientes capítulos, Santos nos lleva en un recorrido por la estepa patagónica para que tengamos noción de lo que representaba convivir con un proyecto secreto, dentro de una comunidad muy conectada, al tiempo que se buscaban resolver desafíos de ingeniería y tecnológicos apelando a lo que se encontraba disponible en la zona. Una dinámica muy interesante de alimentación del entorno al proyecto, al tiempo que el mismo se mantenía en su carácter de reservado, pero que se hacía más difícil al tiempo que el proyecto crecía, no solo en su complejidad, sino también en metros cuadrados.

Mientras el libro nos lleva desde San Carlos de Bariloche a Pilcaniyeu, se asoma una de las grandes reflexiones de este trabajo, la cual se expresa en lo que el autor define como los grandes límites al desarrollo tecnológico argentino, reflejados en los condicionantes político, económico y social. Es interesante y vale la pena considerar detenidamente la reflexión que hace Santos, ilustrada con varias referencias a lo largo del libro que, lejos de lo que pudiera pensarse, el limitante económico no está dado por la escasez de recursos, sino más bien se refiere a problemas en la gestión de los mismos. Este punto nos lleva a las incompatibilidades existentes entre la burocracia del sector público y la sustentabilidad de políticas de desarrollo tecnológico, principalmente si se lo piensa con

objetivos comerciales y en un contexto de alta inestabilidad económica como el argentino. Habiendo dicho esto, cabe destacar el rol destacado del Estado no solo en la promoción de estas políticas, sino en su rol de cliente externos, encarnado principalmente en la CNEA, y luego como dueño y respaldo institucional de una empresa pública provincial como lo es INVAP.

Un párrafo aparte merece el destacado rol que le asigna a la promoción de la inserción de jóvenes en el desarrollo tecnológico, basado principalmente en el inmejorable ejemplo que el grupo de jóvenes que encaró el proyecto Pilca representa, como un componente fundamental que alimenta la ambición y la creatividad. Sin embargo, es interesante como, en un momento en el que la innovación parece ser un valor en si mismo en algunos círculos, Santos nos alerta sobre el peligro que esta noción acarrea para países con recursos escasos como el nuestro, en los que el desafío no debiera centrarse tanto en agendas foráneas, sino en atender las necesidades de desarrollo, y es allí donde retoma el concepto de paquete tecnológico de Sábato, en el que los conocimientos nuevos y los viejos, desarrollados o adquiridos, son igual de importantes a la hora de alcanzar respuestas tecnológicas a los problemas de desarrollo.

Resulta muy ameno y divertido recorrer el desarrollo histórico de cómo se fue gestando la construcción de la planta piloto y todo el proceso de puesta en marcha, amenizado con anécdotas de diverso tipo que constantemente nos ubican en la realidad argentina y barilocheña de este proyecto, alejando el relato estéril y fortaleciendo la idea que el desarrollo tecnológico sigue estando al alcance de la mano de una sociedad argentina y latinoamericana que parecen cada vez alejarse más del impulso de desarrollo y las inversiones que tiene en lugar en otras partes del mundo.

Siguiendo esa línea, y continuando con la narrativa que nos mantiene siempre ubicados en el contexto y en el carácter humano del proyecto, la forma en que son narrados los problemas encontrados para pasar del laboratorio a la planta piloto y la inconclusa planta industrial, así como las soluciones encontradas que no solo tienen ese componente ingenioso de la tradición de la “ingeniería autóctona” de “lo atamos con alambre” junto al carácter de la “avivada” con la que se grafica la practicidad técnica de algunos desafíos, tales como el de contar con sellos confiables, así como el de superar las restricciones internacionales haciendo espionaje tecnológico y adoptando medidas de preservación de la tecnología “a medida”

por parte del mismo grupo que trabajaba en secreto en el proyecto, escribiendo un capítulo apasionante de nuestra historia.

El Capítulo de Bonn es un delicioso relato de la existencia de un mercado negro, en un contexto donde surge el cartel (la OPEP) del sector nuclear internacional, el grupo de proveedores nucleares (o NSG por sus siglas en inglés) y combina el interés de aquellos que desean hacer negocios con un contexto político sumamente sensible que al día de hoy tiene a Argentina en un lugar delicado.

Finalmente, Santos nos transmite esa mezcla de sensaciones que combina el orgullo, y la experiencia de un gran esfuerzo realizado por un grupo de personas para lograr dar un paso gigante en la historia de nuestro desarrollo nacional, aunque al mejor estilo de la angustia argentina, parece convivir con una sensación de pena por no llegar al final del camino, lograr poner en operación la planta industrial, ya construida. Sin embargo, los logros y el impacto de tamaña epopeya se aprecian claramente en lo que destaca el actor con el fortalecimiento de la integración regional, siendo las visitas mutuas de Alfonsín y Sarney el mejor indicador de ello, así como el aún vigente en la actualidad respaldo tecnológico que le da este proyecto al posicionamiento argentino dentro del grupo de países con dominio del ciclo del combustible nuclear.

En lo que podemos calificar como una evolución de este ensayo sobre políticas tecnológicas, Lenguaje Claro da un paso fundamental con esta reedición, optimizando el texto para su mayor provecho por parte de sus lectores y, especialmente, para aquellas generaciones que tomarán la posta para continuar con estos logros tecnológicos en el presente y el futuro. Este texto, y especialmente la gesta que narra, son elementos centrales para superar ese complejo de inferioridad al que Gaviola hacía referencia y rescata Hurtado en el prefacio a esta edición. Lenguaje Claro Editora lo ha hecho de nuevo, y es preciso celebrar la existencia de una editorial que mantenga un esfuerzo sostenido en rescatar y promover aspectos centrales de nuestra historia como son los hitos de nuestro desarrollo científico, tecnológico e industrial.

Santos ha hecho historia no una, sino dos veces. El proyecto Pilca es un claro ejemplo de lo que somos capaces como sociedad, como Estado y como empresa, aún en contextos hostiles y como siempre lo que se hace bien, redundando en logros perdurables, aunque sea de manera indirecta en ámbitos inicialmente alejados del objetivo original. El presente trabajo ayuda a que este hecho no se pierda en relatos míticos y nos permite

construir puentes hacia nuestra realidad actual, para proseguir con los esfuerzos y los incentivos para que esa Argentina posible no sea solo un recuerdo de lo que podría haber sido, sino que siga constituyendo el modelo al que queremos arribar. Las diversas tecnologías para lograr el enriquecimiento de uranio, así como proyectos como el RA10, el CAREM son el camino, junto a muchos otros ejemplos en otras áreas, históricos y actuales, que dan fe a lo que dice Santos y nos llevan, sin que nos demos cuenta, a que en este proceso terminamos de leer el libro y, al levantar la vista, y ya nos encontramos con el futuro, que está escribiendo los nuevos capítulos de esta historia.

Facundo Deluchi

UNTREF-Centro Interdisciplinario de Estudios Avanzados

ORCID: 0000-0003-42342685

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

Los días 2, 3 y 4 de noviembre el Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) tuvo el honor de celebrar sus III Jornadas de Investigadores en Formación. En esta ocasión, las Jornadas fueron realizadas en conjunto con el Instituto Interdisciplinario de Economía Política de la Universidad de Buenos Aires (IIEP-BAIRES); por lo que agradecemos la predisposición y colaboración de sus autoridades y su personal de apoyo. Gracias al esfuerzo mancomunado entre las autoridades de la Facultad y los organizadores, así como también, los expositores y los comentaristas, las Jornadas adquieren permanencia en el ámbito académico logrando una periodicidad anual que permite acompañar el proceso de formación de una decena de investigadores nacionales y extranjeros. Así, sus trabajos y líneas de investigación marcan agenda en el ámbito de la Cultura, la Política Económica, la Historia Empresarial y la Historia del Estado y su relación con los mercados.

En esta nueva edición, las Jornadas se desarrollaron en formato híbrido (presencial-virtual) tras dos años de virtualidad. El retorno a las aulas y los espacios comunes de la Facultad permitió transmitir una mayor calidez a la hora de los intercambios. Asimismo, en las dos últimas ediciones las herramientas virtuales han sido de gran ayuda, ampliando el horizonte de posibilidades de interacción entre comentaristas y expositores tanto locales como residentes en el extranjero.

La apertura de las Jornadas estuvo a cargo del Aníbal Jauregui y contó con una exposición magistral de Claudio Belini sobre los problemas y perspectivas de la Historia Industrial. El objetivo de su presentación fue, por un lado, dar cuenta del lugar que ocupa la industria en las investigaciones historiográficas y, por otro, analizar los alcances y limitaciones del sector a lo largo del tiempo. Para ello dio cuenta de un nutrido conjunto de pesquisas y enfoques conceptuales provenientes de distintas especialidades que iniciaron diversas preguntas en torno al devenir de la industria en Argentina. Por último, se señaló la importancia de apostar por nuevos interrogantes, perspectivas y múltiples fuentes que permitan desarrollar propuestas inéditas en el estudio del periodo transicional entre los siglos XX y XXI.

Luego de la charla inaugural tuvo lugar la Mesa 4 **“Estado y Mercados en la Argentina”** coordinada por Mauro Cuk, Agostina López y Camila Scuzzarello. El primer bloque contó con la exposición de Teresita di Marco y los comentarios a cargo de Ignacio Carciofi. Esta ponencia analizó las regulaciones ambientales en el comercio mundial, así como las posibilidades y los desafíos de la Argentina en su inserción exportadora. Los debates de actualidad se extendieron con la presentación de Emma Álvarez sobre las políticas de protección social en España y Argentina durante la pandemia de Covid-19, cuyos comentarios estuvieron a cargo de María Sol Catania. A continuación, Camila Scuzzarello presentó los avances realizados con Martín Cuesta y Ernesto Curvale en torno a la participación de las mujeres en el mercado laboral argentino durante el período de la ISI. En esta ocasión, su trabajo se vio enriquecido por los valiosos aportes de Laura Rodríguez como comentarista. En el segundo bloque, Ernesto Curvale y Mauro Cuk presentaron trabajos que se interrelacionaron en el estudio de las políticas y los controles de precios durante el peronismo clásico y la “Revolución Libertadora”. Ambos estudios despertaron el interés de la audiencia y fueron comentados por los especialistas en Historia Económica María Helena Garibotti y Mariano Arana. La última ponencia estuvo a cargo de Agostina López y Melisa Roa quienes presentaron los avances de su beca de investigación (Biblioteca Nacional Mariano Moreno) en torno a la conformación de los Territorios Nacionales y la incorporación de los pueblos originarios al Estado-Nación. En esta ocasión, los comentarios estuvieron a cargo de Sabrina Vollweiler, especialista en estudios étnicos.

Luego, tuvo lugar la Mesa 1 **“Historia de Empresas”** coordinada por la Doctora María Inés Barbero, directora del CEEED, Tomás Chami y Cecilia Dethiou. En el primer bloque, desde México, Mildred Escalante analizó las estrategias desplegadas por dos comerciantes alemanes (Bittrolf y Niemeyer) en el estado de Guanajuato a fines del siglo XIX. Por su parte, Mariano Castaños presentó un estudio de caso sobre la integración de la Federación de Cooperativas Vitivinícolas argentinas. Ambas ponencias contaron con los comentarios de Patricia Olguín. El primer bloque cerró con un interesante trabajo en curso sobre las mujeres empresarias en Argentina, entre los años 1960 y 1980, realizado por Tatiana Alonso, Miguel Marconi y Federico Rodríguez y comentado por Ana Laura Noguera, especialista en estudios de género. En el segundo bloque, María Inés Barbero comentó los trabajos de Melissa Hernández

y José María Banfi. Ambas investigaciones giraron en torno al rol de las empresas en la innovación, centrándose respectivamente en la asociación de empresarios industriales de Uruguay hacia mediados del siglo XX y la Ingeniería Mega S.A. en las últimas décadas. Por último, la mesa cerró con la ponencia de Gustavo García sobre empresas multinacionales en Brasil y los debates sobre la financiarización en el presente siglo con comentarios a cargo del especialista en Sociología Económica Alejandro Gaggero.

El día jueves, segundo día de las Jornadas, la Mesa 2 **“La Política Económica en Debate (Siglos XIX y XX)”** contó con la coordinación del Doctor Aníbal Jáuregui, Ernesto Curvale y Juan Lucas Gómez, cuyos comentarios se sumaron a los de Mauro Sartori, José Villarruel, Hernán González Bollo y Agustina Rayes. El primer bloque correspondió a la ponencia de Liliana Bocquin quien revisitó los debates en torno a los logros y falencias industrialización argentina durante la década de 1920. En el segundo bloque Hernando Arbelo analizó el perfil ingenieril de la política de educación técnica del peronismo, para observar un ejemplo paradigmático de los alcances y limitaciones que presentaron las transformaciones logradas tras la segunda posguerra. El abordaje de la dinámica de las porosas relaciones entre empresas, industrias y Estados, en un período específico de la sustitución de importaciones a mediados del siglo XX, fue el elemento distintivo de tales ponencias a la vez que ofició de nexo con el tercer bloque. La mesa 2 culminó con presentaciones de Ignacio Rossi, Marina Giraudo, Federico Reche, Darío Machuca y Joaquín Waldman. Las mismas coincidieron en el objetivo de analizar diversas aristas constitutivas del pensamiento económico de los últimos setenta y cinco años. En este sentido, expusieron variadas problemáticas vinculadas a propuestas, implementación y evaluación de políticas públicas en distintas ramas del desenvolvimiento económico tanto nacional como latinoamericano.

El día viernes, tuvo lugar la Mesa 3 **“El sector ‘cultura’. De su dimensión simbólica a sus cadenas de valor en los siglos XX y XXI”**, coordinada por Hebe Dato y Mariana Kunst. La mesa contó con la presencia de diversos investigadores en formación que ya habían participado en las ediciones previas de las Jornadas. El primer bloque titulado “Panel sobre sector editorial” contó con cuatro ponencias. En la apertura, Rosario García Rodríguez analizó la estructura organizacional de la Editorial IVREA. Su trabajo se vio enriquecido por los comentarios de Alejandra Giuliani. A continuación, Flavio Ruffolo comentó la ponencia

de Bruno Sassone quien realizó un análisis sobre las representaciones del movimiento hippie en la revista *Gente* durante los años 60'. Por su parte, Noelia Torres analizó el caso de un consumo cultural en expansión, las "k-pop photocards" y recibió los comentarios de Rosario López Marsano. El primer bloque cerró con la ponencia de Joaquín Occhiato sobre la revista *Contorno* y su impacto en el ámbito cultural en los años 50'. Los comentarios de esta última ponencia estuvieron a cargo de Marisa Alonso. El bloque 2 "Panel sobre artes escénicas y música" contó con dos trabajos. En primer lugar, Cristina Mateu comentó la ponencia de Ayelén Clavin, quién se adentró en los debates teóricos sobre la definición de trabajo para analizar el caso de la danza en la Ciudad de Buenos Aires. En segundo lugar, Federico Ghibaudó analizó la actualidad de la industria de la música en Argentina y recibió los comentarios de Valeria Saponara Spinetta. La mesa culminó con el bloque tres "Panel sobre Sector Audiovisual". Rodrigo Salas analizó la representación del colectivo LGBTQ+ en las animaciones, haciendo un racconto histórico sobre su evolución a lo largo de los años. Los comentarios estuvieron a cargo de Flavio Ruffolo, quien sugirió una agenda de trabajo y le extendió una invitación a participar en las próximas Jornadas 2023. Finalmente, la mesa culminó con la ponencia de Rodrigo Seijas sobre el estado actual del INCAA y las dificultades que atraviesa la entidad luego de la pandemia. En esta oportunidad, la devolución y reflexión final estuvo a cargo de Martín Virgili.

El cierre de estas Jornadas 2022 estuvo a cargo de la María Inés Barbero, directora del CEEED, quién realizó un breve balance acerca de los trabajos que enriquecieron esta nueva edición. Agradeció al equipo que colaboró arduamente en el armado y el desarrollo de las Jornadas y celebró el intercambio cara a cara que permitió en esta oportunidad la presencialidad. Asimismo, expresó que el formato híbrido permitió el fructífero intercambio de investigadores y comentaristas del interior y el extranjero. Al igual que en anteriores ediciones, las III Jornadas tuvieron cuatro temáticas distintas. En total, durante los tres días se expusieron 28 ponencias. Entre ellas, destacaron los tópicos de "empresas", "cooperativas", "empresarias en el mundo empresarial", "políticas agrarias", "educación técnica", "la cultura como negocio", "empresas editoriales y revistas", "industria de la música", "normas ambientales", "políticas económicas y sociales", "controles de precios" y "territorialización estatal". Barbero felicitó a todos los expositores y comentaristas, ya que más allá del diálogo interdisciplinario, estas Jornadas marcaron agenda. Destacó

la participación de jóvenes investigadores en formación y la promoción de la investigación para fortalecer la iniciación de sus trayectorias académicas, pues “el conocimiento es una construcción colectiva”. Barbero, finalmente, nos invitó a todos a concurrir y participar de las próximas Jornadas 2023.

Agostina López¹

Universidad de Buenos Aires. Facultad de Filosofía y Letras.
Departamento de Historia - Facultad de Ciencias Económicas.
Departamento de Humanidades.
Centro de Estudios Económicos de la Empresa
y el Desarrollo (CEEED). Buenos Aires, Argentina.

Emma Álvarez²

Universidad Autónoma de Barcelona
Facultad de Ciencias Políticas y Sociología
Grupo de Sociología Analítica y Diseño Institucional (GSADI)

Darío Machuca³

Universidad Nacional de Formosa-
Instituto de Investigaciones sobre Lenguaje
Sociedad y Territorio- CONICET

¹ Agostina.lopez95@hotmail.com

Orcid: <http://orcid.org/0000-0001-7374-0577>

² Emma.alvarez@uab.cat

Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0166-5445>

³ Dariomachuca25@gmail.com

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9593-8397>

Directrices para autores/as

Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo es una publicación semestral (períodos: junio-noviembre y diciembre-mayo) con salida el primer día de junio y de diciembre, respectivamente. Publica trabajos sobre la historia económica, historia de la empresa e historia del desarrollo económico-industrial y se encuentra indexada en Latindex (versión impresa), ERIH PLUS y REDIB e integra el Núcleo Básico de Revistas Científicas y Tecnológicas Argentinas. Está adherido a la Red Latinoamericana de Revistas Académicas en Ciencias Sociales y Humanidades (LatinRev) y catalogado en el Centro de Información y Documentación del Ministerio de Hacienda de la Nación de la República Argentina y en el Repositorio Digital Institucional de la Universidad de Buenos Aires.

Las contribuciones enviadas deben ser artículos científicos originales en idioma castellano, portugués, inglés o francés y no haber sido publicadas (es decir inéditas) ni estar presentadas en otra publicación. Los autores deberán completar y firmar una declaración de autoría, buenas prácticas y cesión de derechos que se descarga en los siguientes enlaces: http://www.economicas.uba.ar/institutos_y_centros/anuario-ceed/ y <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEED/about/submissions#authorGuidelines>. El límite de trabajos no escritos en castellano o portugués no superará el cincuenta por ciento de los incluidos en cada número.

Los autores deberán observar el Código de conducta y buenas prácticas al cual adhiere *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*: Código de conducta y buenas prácticas establecido por el Committee on Publication Ethics (COPE) (Code of Conduct and Best Practice Guidelines for Journal Editors y Code of Conduct for Journals Publishers). En cumplimiento de este código, *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* asegurará la calidad científica de las publicaciones y la adecuada respuesta a las necesidades de los lectores y los autores. El código va dirigido a todas las partes implicadas en la gestión y publicación de resultados científicos del *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo*. Los trabajos que no cumplan con estas normas éticas serán rechazados.

Los trabajos recibidos son considerados por los miembros del Comité Editorial y por evaluadores externos a los fines del referato. Al ser aprobada la publicación los autores ceden al Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEED) los derechos exclusivos para reproducir por cualquier medio y distribuir las contribuciones. Las propuestas se reciben en forma continua durante todo el año, las mismas deberán remitirse por correo electrónico a ceed@econ.uba.ar y a través del Open Journal Systems (OJS) <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEED>.

Presentación de Trabajos

Detalle de cuestiones técnicas

- La extensión máxima de los artículos no deberá superar las 12.000 palabras, incluyendo notas, tablas, gráficos, mapas, apéndices y referencias.
- Fuente y tamaño tipografía: 11 puntos, Times New Roman.
- Interlineado: sencillo.

Los títulos, secciones y demás partes del texto deberán escribirse como sigue:

- Título del artículo. En negrita, alineación centrada y tamaño de fuente 13, sin punto al final.
- Subtítulos. En negrita, alineación justificada, tamaño de fuente 11, sin punto al final.
- Notas al pie de página y fuentes de cuadros y gráficos, tamaño de fuente 10 puntos.
- El título deberá consignarse en la lengua original del artículo, en castellano y en inglés.
- El correo electrónico de todos los autores.
- Las filiaciones completas, con la información: universidad, facultad, centro de estudio, departamento de investigación y/o instituto de investigación, según corresponda.
- ORCID. (Open Researcher and Contributor ID). Todos los autores deben incluir su número ORCID. En caso de no tenerlo tramitarlo en <https://orcid.org/register>
- Las notas y citas bibliográficas deben ajustarse al sistema **Documentación II: citas autor-año** (con referencias autor-año formato básico, Listas de referencias y citas en el texto; y referencias autor-año casos especiales), conforme se consigna en Torres Ripa, Javier, adaptación y ed. 2013. *Manual de Estilo Chicago-Deusto*. España: Publicaciones de la Universidad de Deusto. Este contempla el “sistema autor-año con notas”. Puede consultarse una guía breve del mismo en <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/otraspub/otras-pub07.pdf>

Autor-fecha: ejemplos

Los siguientes ejemplos ilustran las citas que se utilizan en el sistema autor-fecha. Cada ejemplo de una entrada de la lista de referencia va acompañado de un ejemplo de su correspondiente cita entre paréntesis en el texto. En las entradas de la lista de referencia se invierte el nombre del autor. Nótese que en las obras con dos o más autores se invierte solo el nombre citado en primer lugar. En los casos en los que el sistema autor-año se complementa con notas a pie de página o final de capítulo, la mención de la fuente en las notas se realiza igual que cuando se hace en el cuerpo del texto. Para más detalles y ejemplos, véase el capítulo 15 del *Manual de Estilo de Chicago-Deusto*. Para ver ejemplos de las mismas citas utilizando el sistema de notas y bibliografía, véase el capítulo 14.

1. Libro

Un autor

Duch, Lluís. 1998. *Mito, interpretación y cultura*. Barcelona: Herder.
Segura, Santiago. 2012. *Gramática latina*. Bilbao: Universidad de Deusto.
(Duch 1998, 99-100)
(Segura 2012, 74-76)

Dos autores

León, Orfelio G. e Ignacio Montero. 1993. *Diseño de investigaciones: Introducción a la lógica de la investigación en psicología y educación*. Madrid: McGraw-Hill/Interamericana de España.

(León y Montero 1993, 25)

Tres autores

Borrego Nieto, Julio, José J. Gómez Asencio y Emilio Prieto de los Mozos. 1986. *El subjuntivo: valores y usos*. Madrid: SGEL.

(Borrego Nieto, Gómez Asencio y Prieto de los Mozos 1986)

Cuatro o más autores

En la entrada de la lista de referencias se incluye a todos ellos. El orden y la puntuación son los mismos que en el caso de los libros con dos o tres autores. En el texto se da solo el apellido del autor que aparece en primer lugar, seguido de et al.

(Ojeda et al. 2009, 128-129)

Editor, traductor o compilador en lugar de autor

Notario Ruiz, Antonio, ed. 2005. *Contrapuntos estéticos*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.

(Notario Ruiz 2005, 24)

Editor, traductor o compilador además de autor

Fernández Ramírez, Salvador. 1985. *La enseñanza de la gramática y la literatura*. Editado por José Polo. Madrid: Arco/Libros.

(Fernández Ramírez 1985, 112-23)

Capítulo u otra parte de un libro

Gómez Mendoza, Josefina. 2009. «Ecología urbana y paisaje de la ciudad». En *La ciudad del futuro*. Editado por Antonio Bonet Correa, 177-217. Madrid: Instituto de España.

(Gómez Mendoza 2009)

Prefacio, prólogo, introducción o parte similar de un libro

Rieger, James. 1982. Introducción a *Frankenstein; or, The Modern Prometheus*, de Mary Wollstonecraft Shelley, XI-XXXVII. Chicago: University of Chicago Press.

(Rieger 1982, XX-XXI)

Libro publicado electrónicamente

Si un libro está disponible en más de un formato, se cita la versión con la que se ha trabajado. En los libros consultados en línea hay que añadir el URL. Se aconseja incluir también la fecha de acceso. Si no se conocen con exactitud los números de páginas, se puede incluir el título de sección o capítulo u otro dato identificativo.

Libro electrónico obtenido de una biblioteca o librería

Muchos libros editados electrónicamente pueden tener un equivalente impreso. Pero dada la posibilidad de que existan diferencias, se aconseja indicar el formato en el que se ha consultado.

Austen, Jane. 2008. *Pride and Prejudice*. Nueva York: Penguin Classics. Edición en PDF.
(Austen 2008)

Libro consultado en línea

Gutiérrez Ordoñez, Salvador. 1981. *Lingüística y semántica: Aproximación funcional*. Oviedo: Universidad de Oviedo. <http://www.gruposincom.es/publicaciones-de-salvador-gutierrez-ordonez>.

Kurland, Philip B., y Ralph Lerner, eds. 1987. *The Founders' Constitution*. Chicago: University of Chicago Press. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://press-pubs.uchicago.edu/founders/>.

(Gutiérrez Ordoñez 1981)
(Kurland y Lerner, cap. 10, doc. 19)

2. Artículo de revista

Artículo en una revista impresa

En el texto, si procede, se cita el número concreto de la página consultada. En la entrada de la lista de referencias, se deben indicar los números de comienzo y fin del artículo completo.

Hernández Guerrero, María José. 2011. «Presencia y utilización de la traducción en la prensa española». *Meta* 56, n.º 1: 101-118.
(Hernández Guerrero 2011, 115)

Artículo en una revista en línea

Indique el DOI (Digital Object Identifier, «Identificador Digital de Objetos»), si la revista utiliza alguno. En caso contrario, señale el URL y la fecha de acceso.

Feliu Albadalejo, Ángeles. 2011. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66: 454-481. doi:10.4185/RLCS-66-2011-941-454-481.

Feliu Albadalejo, Ángeles. 2011. «La publicidad institucional en la arena parlamentaria española». *Revista Latina de Comunicación Social* 66: 454-481. Acceso el 2 de febrero de 2015. http://www.revistalatinacs.org/11/art/941_Alicante/20_Feliu.html. (Feliu Albadalejo 2011, 470)

3. Artículo en periódicos o magazines

Los artículos en un periódico o magazine, pueden ser citados de la siguiente forma en el texto («Como Sheryl Stolberg y Robert Pear mencionan en un artículo del *New York Times* el 27 de febrero de 2010,...»), y, normalmente, se omiten en la lista de referencias. El siguiente ejemplo muestra una versión más formal de las citas. Si se consulta un artículo de forma online, se debe incluir el URL, indicando la fecha de acceso. Si el autor no está identificado, se comienza la cita con el título del artículo.

Stolberg, Sheryl Gay, y Robert Pear. 2010. «Wary Centrists Posing Challenge in Health Care Vote». *New York Times*, 27 de febrero. Acceso el 28 de febrero de 2010. <http://www.nytimes.com/2010/02/28/us/politics/28health.html>
(Stolberg y Pear 2010)

4. Reseña del libro

Kamp, David. 2006. «Deconstructing Dinner». Reseña de *The Omnivore's Dilemma: A Natural History of Four Meals*, de Michael Pollan. *New York Times*, 23 de abril, Sunday Book Review. <http://www.nytimes.com/2006/04/23/books/review/23kamp.html>

(Kamp 2006)

5. Tesis o tesina

Hernández Rubio, Francisco José. 2010. «Los límites del eliminacionismo: Una solución epigenética al problema mente-cerebro». Tesis doctoral. Universidad de Murcia. <http://hdl.handle.net/10201/17600>

(Hernández Rubio 2010)

6. Documento presentado en conferencias, ponencias, congresos o similares

Rodríguez Vázquez, Silvia. 2012. «Flujos de traducción: Herramientas de ayuda a la gestión de proyectos en función de la situación de trabajo». Conferencia pronunciada en la Universidad de Salamanca, 8 de noviembre.

(Rodríguez Vázquez 2012)

7. Sitio web

La cita del contenido de un sitio web puede estar frecuentemente limitada a una mención en texto («El 19 de julio de 2008, la corporación McDonald's mencionaba en su sitio web...»). Si se quiere una cita más formal, puede ser del estilo del ejemplo que figura

a continuación. Debido a que tal contenido está sujeto a cambios, se debe incluir la fecha de acceso o, si está disponible, la fecha de la última modificación.

McDonald's Corporation. 2008. «McDonald's Happy Meal Toy Safety Facts». Acceso el 19 de julio. <http://www.mcdonalds.com/corp/about/factsheets.html> (McDonald's 2008)

8. Entrada de blog o comentario

Las entradas de blog o comentarios pueden citarse en el texto («En un comentario publicado en el *Blog de Lengua española* el 13 de marzo de 2012,...») y, generalmente, se omiten en la lista de referencias. Si es necesaria una entrada en la lista de referencias, cite la entrada del blog, pero mencione los comentarios solo en el texto. (Si se requiere una fecha de acceso, añádala antes del URL).

Ramírez, José Luis. 2012. «Hacer los deberes». *Blog de Lengua española*. Acceso el 17 de marzo. <http://blog.lengua-e.com/2012/hacer-los-deberes/#comments> (Ramírez 2012)

9. Comunicación personal y entrevista

Las referencias a conversaciones, entrevistas, correos electrónicos, mensajes de texto o similares, normalmente se incluyen en el texto («En conversación telefónica con el autor el 7 de julio de 2010, el líder sindicalista admitió que...») y raramente se incluyen en la lista de referencias.

(Lourdes Díaz, correo electrónico al autor, 15 de mayo de 2011)

Nótese que la cita de una comunicación personal o entrevista puede también complementarse con una nota a pie de página o final de capítulo. («Según señala Benjamin Spock en una entrevista realizada por Milton J. E. Senn el 20 de noviembre de 1974,⁸ ...»).

⁸ Spock, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

(Spock, entrevista por Senn, 20 de noviembre de 1974)²

² Benjamin Spock, entrevista por Milton J. E. Senn, 20 de noviembre de 1974, entrevista 67A, transcripción, Senn Oral History Collection, National Library of Medicine, Bethesda, MD.

10. Obra registrada en bases de datos

Para documentos localizados mediante bases de datos o repositorios, se indica el nombre de dicha base y, entre paréntesis, el número de identificación recomendado en la misma.

Choi, Mihwa. 2008. «Contesting *Imaginaires* in Death Rituals during the Northern Song Dynasty». Tesis doctoral. Universidad de Chicago. ProQuest (AAT 3300426).

II. Documento legal y jurisprudencia

La mayoría de los escritos legales y públicos citan la documentación en el propio cuerpo, más que en notas, y prácticamente no incluyen bibliografía. Todo escrito legal que necesite algo más que mencionar una fuente en el texto tendrá que recurrir a notas a pie de página o final de capítulo. Para más detalles y ejemplos, véase el capítulo 14 del *Manual de Estilo de Chicago-Deusto*.

- El artículo deberá estar precedido por un resumen tanto en el idioma original del artículo (con una extensión entre 200 y 250 palabras) como en castellano y en inglés. Además, se deben colocar tres palabras clave tanto en el idioma original como en castellano y en inglés. Asimismo, el título del artículo deberá consignarse tanto en idioma original como en castellano y en inglés.
- Los agradecimientos se pondrán en la segunda nota al pie de cada artículo.
- Para referencias bibliográficas el *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* adhiere al sistema **Documentación II: citas autor-año** (con referencias autor-año formato básico, Listas de referencias y citas en el texto; y referencias autor-año casos especiales) (Torres Ripa 2013).
- Si se incluyen tablas y/o gráficos deberán remitirse los archivos originales con los que se formularon. Por ejemplo: archivo Excel. Asimismo, se deberá ajustar su extensión al tamaño establecido para la página.

Plagio y auto-plagio: Detección por medios electrónicos, detección de estilo y los pasos a los que se somete a las presunciones de usos engañosos en el artículo presentado para determinar si corresponde aplicar el código de conducta a los autores.

Cuando el Comité Editorial considera que un envío es de interés para la revista se utiliza la herramienta antiplagio PaperRater para controlar la originalidad de los manuscritos recibidos. Si la herramienta digital no ha detectado plagio hay una segunda etapa de escrutinio realizada a través de miembros del Comité Editorial, especializados en la temática de la contribución. La última instancia de detección se realiza en la etapa de arbitraje, la misma es llevada a cabo por dos árbitros externos (ajenos al equipo editorial y a la institución editora). Si se detecta plagio en alguna de las instancias se interrumpe el proceso de evaluación quedando rechazada la contribución. Se notifica al autor el motivo del rechazo.

Envío: dirección y forma de entrega del artículo original

Los trabajos recibidos son considerados por los miembros del Comité Editorial y por evaluadores externos (ajenos al equipo editorial y a la institución editora) a los fines del referato doblemente ciego. Es decir, los evaluadores no saben quiénes son los autores, y los autores no saben quiénes son los evaluadores. Los artículos son inicialmente

revisados por el Comité Editorial, el cual revisa que satisfagan los requisitos formales y la presente política editorial; si los artículos no cumplen con los requisitos establecidos son rechazados. En caso de cumplir con ellos son admitidos. Luego, cada artículo o reseña admitido/a es evaluado por dos árbitros externos. En caso de disparidad en los dictámenes se toma la última decisión desde el Comité Editorial y/o desde la dirección de la revista. En caso de no haber disparidad entre los árbitros, la decisión final relativa a la publicación de los artículos y reseñas se toma en función de los dictámenes de los evaluadores externos, requiriéndose dos recomendaciones favorables para la publicación. Los posibles dictámenes son los siguientes: aceptado, aceptado con cambios menores, aceptado con cambios mayores y rechazado. El proceso de evaluación abarca entre dos y cuatro meses. Al ser aprobada la publicación los autores ceden al Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (CEEED) los derechos exclusivos para reproducir por cualquier medio y distribuir las contribuciones.

Proceso de envío

- a. Los manuscritos deberán enviarse exclusivamente en formato digital modificable (.doc; .rtf; .docx; .odt; etc.) al siguiente correo electrónico ceed@econ.uba.ar y cargados a través del OJS, previo registro en el sistema: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEEED/index>
- b. De no estar registrado, los autores pueden hacerlo en el siguiente enlace: <http://ojs.econ.uba.ar/ojs/index.php/CEEED/user/register>
- c. Una vez realizado el envío, los autores recibirán un acuse de recibo por parte del equipo editorial del Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo, mediante el cual se dará inicio formal al proceso de evaluación, que no superará los 4 meses.

Lista de comprobación para la preparación de envíos

Como parte del proceso de envío, los autores/as están obligados a comprobar que su envío cumpla todos los elementos que se muestran a continuación. Se devolverán a los autores/as aquellos envíos que no cumplan estas directrices.

1. El manuscrito no ha sido publicado previamente (es decir inédita), ni se ha presentado a otra revista.
2. El fichero enviado está en formato digital modificable (.doc; .rtf; .docx; .odt; etc.)
3. Se han añadido direcciones web para las referencias donde ha sido posible.
4. El texto tiene interlineado sencillo; el tamaño de fuente es 11 puntos; se usa cursiva en vez de subrayado (exceptuando las direcciones URL); y todas las ilustraciones, figuras y tablas están dentro del texto en el sitio que les corresponde y no al final de todo.
5. Si se incluyen tablas y/o gráficos deberán remitirse los archivos originales con los que se formularon. Por ejemplo: archivo Excel. Asimismo, se deberá ajustar su extensión al tamaño establecido para la página.

6. El texto cumple con los requisitos bibliográficos y de estilo indicados en las Directrices para autoras/es.

Aviso de derechos de autor/a

La revista opera bajo licencia Creative Commons: Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0). Es una publicación gratuita sostenida por la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires que protege los derechos intelectuales de sus miembros.

Los autores que publican en Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo están de acuerdo con los siguientes términos:

Los autores conservan los derechos de autor y garantizan al *Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo* el derecho de ser la primera publicación del trabajo al igual que licenciado bajo una Creative Commons: Attribution-NonCommercial 4.0 International (CC BY-NC 4.0) que permite a otros compartir el trabajo con un reconocimiento de la autoría del mismo y la publicación inicial en esta revista.

Los autores pueden establecer por separado acuerdos adicionales para la distribución no exclusiva de la versión de la obra publicada en el Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo (por ejemplo, situarlo en un repositorio institucional o publicarlo en un libro), con un reconocimiento de su publicación inicial en esta revista.

Se permite y se anima a los autores a difundir sus trabajos electrónicamente (por ejemplo, en repositorios institucionales o en su propio sitio web) antes y durante el proceso de envío, ya que puede dar lugar a intercambios productivos, así como a una citación más temprana y mayor de los trabajos publicados.

Declaración de privacidad

Los nombres y direcciones de correo electrónico introducidos en esta revista se usarán exclusivamente para los fines declarados por esta revista y no estarán disponibles para ningún otro propósito u otra persona.

Política de Datos Primarios

El Anuario Centro de Estudios Económicos de la Empresa y el Desarrollo solicita el envío de los datos primarios utilizados para realizar el manuscrito ya que, a nivel nacional, se está implementando la política pública de desarrollo científico tecnológico que promueve la equidad de acceso a la producción científicotecnológica y a los datos primarios de las investigaciones. Como consta en la Ley N° 26.899 de Repositorios Digitales Institucionales de Acceso Abierto.