



**Nacionalismo petrolero y peronismo.
De la nacionalización de la tierra al régimen de contratos (1946-1955)**

**Oil nationalism and Peronism. From the nationalization of the land to
the contract regime (1946-1955)**

**Nacionalismo petrolero e peronismo. Desde a nacionalização da terra
até o regime do contrato (1946-1955)**

Fernando G. Dachevsky*

Recibido: 28.06.13

Revisión editorial: 11.10.13

Aprobado definitivamente: 12.02.14

RESUMEN

El presente artículo analiza la política petrolera peronista poniendo énfasis en los dos aspectos más notorios de la misma: la sanción de la Constitución de 1949 y el Contrato con la Standard Oil de California, propuesto por Perón. Frente a las interpretaciones que contrapusieron ambas medidas como si fueran expresiones contradictorias en la relación entre Perón y el nacionalismo petrolero, enfatizaremos en la complementariedad de ambas medidas. Nuestra hipótesis de trabajo es que ambas medidas fueron coherentes dentro de un proceso de transición hacia formas de incorporación del capital privado en asociación con YPF. En otras palabras, entendemos que la modalidad de contratos petroleros requería no sólo cambios en la relación entre YPF y el sector privado, sino en la modalidad de acceso a la tierra. Para lo cual, las disposiciones del artículo 40 de la Constitución de 1949 aparecerían como necesarias.

Palabras clave: política económica; nacionalismo petrolero; propiedad nacional

ABSTRACT

This article analyzes the Peronist oil policy with emphasis on its two most notorious measures: the enactment of the 1949 Constitution and the Contract with Standard Oil of California, proposed by Peron. Against interpretations that opposed both measures like contradictory

* Doctor en Historia y Magister en Relaciones Económicas Internacionales de la UBA. Docente de Macroeconomía y Políticas Económicas (FCE-UBA). Becario doctoral CONICET. Mail: fdachevsky@gmail.com

expressions of a changing relationship between Peron and oil nationalism, we emphasize the complementarity of those measures. Our working hypothesis is that both measures were consistent within a transition to forms of incorporation of private capital in association with YPF. In other words, we understand that the type of oil contracts require not only changes in the relationship between YPF and the private sector, but in the form of access to land. To which, the provisions of Article 40 of the Constitution of 1949 would appear as necessary.

Key words: political economy; oil nationalism; national property

RESUMO

Este artigo analisa a política peronista petrolreira enfatizando seus dois aspectos mais notáveis: a promulgação da Constituição de 1949 e do contrato com a Standard Oil da Califórnia, proposto por Perón. Contra as interpretações que opunham ambas as medidas como expressões contraditórias na relação entre Perón e nacionalismo do petróleo, enfatizamos a complementaridade dos dois. Nossa hipótese de trabalho é que ambas as medidas foram consistentes dentro de uma transição para formas de incorporação de capital privado, em parceria com YPF. Em outras palavras, entendemos que a forma de contratos de petróleo exigem não apenas as mudanças na relação entre YPF e do setor privado, mas sob a forma de acesso à terra. Para este efeito, as disposições do artigo 40 da Constituição, de 1949, apareceria como necessário.

Palavras-chave: Política económica; nacionalismo petrolreir; apropriação nacional

SUMARIO

1. Antecedentes; 2.1 La nacionalización de la tierra; 2.2.a El reingreso del capital privado en la extracción del petróleo; 2.2.b El contrato con la Standard Oil de California; 2.2.b.i Determinación del territorio y plazos; 2.2.b.ii Ingreso de la compañía y pago de renta; 3. El nacionalismo petrolero ante el nuevo régimen

Si bien a nivel económico general, el gobierno peronista fue reconocido por la bibliografía general como un quiebre respecto del desarrollo del mercado interno y la industria sustitutiva¹, en materia petrolera no protagonizó transformaciones estructurales. Los dos primeros gobiernos de Juan Perón se situaron temporalmente entre dos momentos de grandes transformaciones. Por un lado, aquellas introducidas previamente a partir de la Ley de hidrocarburos de 1935, que derivó en la contracción de las actividades petroleras privadas. Por otro lado, la política de contratos aplicada desde 1958, durante el gobierno de Arturo Frondizi. En este sentido, entendemos que la política petrolera peronista se destacó más que por sus modificaciones efectivas, por transformaciones en el régimen territorial que anticiparían cambios en la manera en que se

1 Con independencia de la valoración que se haga sobre la economía peronista. Ya sea desde autores críticos de ésta como Diaz Alejandro (1975), Cortés Conde (1997) y Llach y Gerchunoff (1998) o de autores que valoran positivamente el desarrollo industrial registrado durante el peronismo (Basualdo, 2006, entre otros), los primeros dos gobierno de Juan Perón son presentados como un punto de inflexión en el desarrollo de la acumulación de capital en la Argentina.

relacionarían YPF y los capitales privados. Es decir, los gobiernos de Juan Perón plantearon ciertas medidas que consideramos transitorias al régimen que sobrevendrá años después.

La bibliografía que abarcó el desarrollo petrolero en la Argentina se aproximó al análisis de la política petrolera peronista a partir de dos grandes hitos. El primero, es la Constitución Nación de 1949 donde se declaraba que los yacimientos eran “propiedad imprescriptibles e inalienables de la Nación” (art. 40). El segundo hito fue el renombrado contrato entre YPF y la Standard Oil de New Jersey propuesto por Perón en 1955². En pocas palabras, en dicho contrato, que analizaremos más adelante, YPF acordaba con la empresa norteamericana la explotación de una extensa área en el sur del país.

La bibliografía en general consideró a ambas medidas como expresión de tendencias contradictorias. Básicamente se sostiene que durante los primeros años de gobierno, Perón hizo suyas las banderas del nacionalismo antiimperialista que propugnan por el monopolio estatal, lo cual se expresaría en la Constitución de 1949. Luego habría dado un giro, en algunos casos considerado como una traición y en otros como una muestra de pragmatismo, que lo acercó al capital extranjero. El contrato con la Standard Oil sería manifestación de ello. Por ejemplo, Solberg, uno de los autores más reconocidos y citados sobre el estudio del nacionalismo petrolero en la Argentina, afirma que Perón comienza su primera gestión cercano a las ideas del nacionalismo que propugnaba por el monopolio estatal. Como muestra de ello, menciona la sanción de la Constitución de 1949 y afirma “Sin embargo, a pesar de su compromiso retórico con el nacionalismo petrolero, Perón no expropió las compañías petroleras privadas, cuya producción caía continuamente.”³. Luego “en mayo de 1955 [a partir de la firma del contrato con la Standard Oil] Perón abandonó súbitamente su compromiso con el nacionalismo petrolero”⁴. La idea de que hay dos tendencias en la política petrolera de Perón, una que buscaba avanzar en el monopolio estatal y otra que buscó el acercamiento de los privados, aparece con argumentos similares a los de Solberg en autores como San Martín (2006) y en críticos del peronismo como Silenzi de Stagni (1955). Esta visión es también compartida por Rapoport quien afirma sobre el renombrado contrato de 1955 que “la nueva posición del gobierno frente al capital extranjero constituyó uno de los factores que catalizó la oposición al gobierno. Alteraba sustancialmente los postulados del artículo 40 de la Constitución, que declaraba la propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación sobre los yacimientos minerales, por lo cual los convenios deberían presentarse como locación de obra, a fin de poder sortear formalmente las restricciones de ese artículo”⁵. Y por Gadano quien considera que “el artículo 40 establecía principios muy estrictos sobre el control estatal de las reservas de hidrocarburos, pero en los hechos el sector continuó trabajando sin demasiadas modificaciones de fondo”⁶. En otro trabajo de este mismo autor, se sostiene más enfáticamente la oposición entre ambas medidas señalando que “el enfoque nacionalista y estatista llegó incluso a la Constitución Nacional con la reforma implementada por el peronismo en 1949, que declaró a los yacimientos de petróleo y gas “propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación”, bloqueando toda participación del sector privado. En su segundo mandato, sin embargo, la política económica de Perón giró hacia posiciones más pragmáticas y menos ideológicas”⁷.

Desde una posición defensora de la política petrolera peronista, Federico Bernal retoma esta contraposición, aunque no califica al contrato de 1955 como un acto de traición a los principios

2 Fue aprobado en diputados y luego anulado durante el gobierno de Lonardi.

3 Solberg (1982: 245).

4 Solberg (1982: 247).

5 Rapoport (2007:402-403).

6 Gadano (2006: 609).

7 Gadano (2000: 4).

del nacionalismo petrolero. En cambio, lo presenta como una medida coyuntural de carácter urgente, en un contexto donde no quedaba otra posibilidad por parte de un gobierno que había demostrado su compromiso con el monopolio estatal a partir de la Constitución de 1949⁸. En este sentido, en un reciente libro de divulgación sobre la historia petrolera nacional publicado por Federico Bernal, junto con Ricardo De Dicco y José Francisco Freda, se vuelve sobre esta idea afirmando que la Constitución de 1949 “en su artículo 40 se declaraba a los mismos [los yacimientos petroleros] de dominio inalienable e imprescriptible de la Nación, sin posibilidad de participación de las empresas privadas en la actividad petrolera” (Bernal, De Dicco y Freda, 2008: 26).

En el presente trabajo polemizaremos con estas aproximaciones que, desde posiciones de apoyo o crítica al peronismo, contrapusieron la sanción del artículo 40 de la Constitución de 1949 y la firma de contratos con privados como el de 1955 con la Standard Oil, como si fueran expresiones de tendencias contradictorias.

Consideramos que esta oposición derivó de la confusión entre propiedad de la tierra y propiedad del capital. La confusión entre medidas que definen un régimen territorial de aquellas que rigen la relación entre capitales privados y estatales derivó en una incompreensión del sentido general que tuvo la política petrolera peronista. Al no diferenciar los distintos terrenos de aplicación, pareciera ser que referirse al monopolio estatal de los yacimientos supone una restricción al capital privado, cuando en la práctica puede ser modo para alcanzar lo contrario. Cabe señalar que esta clase de confusión no fue atributo exclusivo de la bibliografía dedicada al caso argentino. Al respecto, en un reciente trabajo publicado en 2006, el economista iraní Cyrus Bina advertía: “Yet oil appears to have remained mystical, if not entirely misunderstood, in everyday public conversation by the amateur and self-proclaimed expert alike. One reason for oil’s mysticism is the lack of adequate recognition of oil’s historical development. Another reason is perhaps the complexity of the interaction of oil capital and landed property” (Bina, 2006, p. 4 y 5).

Nuestra hipótesis de trabajo es que ambas medidas fueron coherentes dentro de un proceso de transición hacia formas de incorporación del capital privado bajo la modalidad mixta. En otras palabras, entendemos que la modalidad de contratos petroleros requería no sólo cambios en la relación entre YPF y el sector privado, sino en la modalidad de acceso a la tierra. Para lo cual, las disposiciones del artículo 40 de la Constitución de 1949 aparecerían como necesarias.

1. Antecedentes

Luego de la creación de YPF, en 1922, la discusión existente acerca de la relación entre el Estado y los capitales privados adquirió un nuevo sentido. La polémica, que venía desarrollándose en el parlamento desde 1913, tomaría nuevamente notoriedad con el renombrado debate de 1927, aunque las resoluciones de este debate en Cámara de Diputados caducaron sin tratarse en la Cámara de Senadores.

Al igual que durante la década anterior, en 1927, el código minero era el objeto de debate. Sin embargo, las condiciones habían cambiado. La empresa estatal había dejado de ser una repartición de carácter experimental y se consolidaba a nivel nacional en todos los planos del negocio. En consecuencia, el debate presentó nuevos ejes de discusión. Por un lado, la posibilidad de que el Estado intervenga en la explotación dejó de ser objeto de debate y no se presentaron proyectos que pretendieran una privatización de YPF. Respecto del capital de explotación, la polémica giró en torno a la relación que debía haber entre el capital estatal y privado. La discusión principal fue entre el control monopólico de YPF (proyecto del yrigoyenismo) y la

8 Bernal (2005: 72-75).

creación de sociedades mixtas, que con sus diferencias fue sostenida por Alvear, el socialismo y otras corrientes⁹.

En el marco de estas discusiones, veremos emerger una clara diferenciación entre expresiones del nacionalismo petrolero argentino distintas. Mientras el proyecto yrigoyenista de monopolio estatal de la explotación se sustentaba en argumentos inspirados en las ideas del nacionalismo petrolero mexicano contra las compañías privadas, aparecerá una vertiente del nacionalismo que pondrá más énfasis en la sustitución de importaciones que en la propiedad del capital.

Este segundo tipo nacionalismo se presentaría a sí mismo como una alternativa pragmática al nacionalismo del monopolio estatal, aparecía por primera vez durante la década de 1920. Esta corriente centraba sus críticas contra el régimen de propiedad liberal previsto en el Código de Minería, pero no con el objetivo de eliminar al capital privado de la extracción, sino para eliminar las prácticas rentísticas asociadas al acaparamiento improductivo y asociar a las grandes compañías en proyectos de inversión junto con el Estado.

En consonancia con el debate sobre la propiedad del capital petrolero, los debates de la década de 1920 presentaron otra característica importante. Nos referimos a la formación de una autoridad minera y la disputa por la apropiación de la regalía. Sea para garantizar un monopolio estatal de la explotación o para centralizar la inversión de capital petrolero en proyectos dirigidos por el Estado (sociedades mixtas) era necesario que no existiesen terceros, en este caso los gobiernos provinciales, que pudieran intervenir socavando la autoridad del Estado nacional. Si bien, el debate de 1927 quedaría trunco, las propuestas de los nacionalismos petroleros en disputa, sobre todo aquellas referidas al aspecto territorial, quedarían latentes.

A pesar de que la sanción de una nueva ley que reemplace al código minero se produjo recién en 1935, respetando muchos de los principios fundamentales del código minero, sobre todo en lo referido al reconocimiento de las autoridades provinciales en la administración del suelo petrolero, el desarrollo de distintas vertientes del nacionalismo petrolero expresaba la aparición de medidas concretas que anunciaban el avance de la propiedad nacional. Nos referimos al avance de las reservas nacionales y la universalización de la regalía.

Ambas medidas tuvieron un impacto decisivo acentuando la retracción del capital privado de la extracción y la centralización de las fases de extracción y refinación. Es decir, los principales capitales privados que sobrevivieron a la década de 1930, fueron aquellos que tenían estructuras instaladas en la refinación. Estos capitales, ante la imposibilidad de expandir su producción, por efecto de las reservas nacionales, y ante la posibilidad de disponer de crudo barato en el exterior, comenzaron a abastecer sus refinerías con crudo importado.

Por su parte, la empresa estatal, la única que verdaderamente integraba sus operaciones en la Argentina, empezó a mostrar límites para poder expandir su producción. A su vez, las necesidades del sector no petrolero en expansión derivó en una creciente una presión sobre los recursos de

9 El proyecto de nacionalización de Yrigoyen sería presentando en julio de 1927, como respuesta al proyecto que presentara anteriormente Alvear, proponiendo la nacionalización de los yacimientos y la formación de empresas mixtas. El yrigoyenismo fue estricto en no aprobar ninguna otra forma propuesta que no fuera el monopolio estatal. Al respecto, el 28 de julio de 1927, el diputado radical Diego Molinari: “La Unión Cívica Radical, si no se votara la nacionalización de las minas de petróleo y su explotación directa por el Estado nacional, no asumiría la responsabilidad de participar en debates de ninguna naturaleza, porque no puede defraudar a la opinión pública del país ni la legítima expectativa que desde años atrás se viene manteniendo respecto de esta grave y delicada cuestión”. Los principios que deberán regir la industria petrolera son “que las minas de petróleo son bienes privados de la Nación y que el Estado nacional explotará directamente, exclusivamente, por sí, las minas que constituyen sus bienes privados”. Ver Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de sesiones*, 28/07/1927, tomo III, p. 184.

YPF, que trascendía a la renta y afectaba a la propia reproducción normal de la empresa. Esta situación, sumada a la interrupción del comercio exterior provocada por la Segunda Guerra Mundial, se tradujo en que la propia empresa estatal debió recurrir, desde 1942, a la importación de crudo para abastecer su refinería.

Los límites de la producción nacional, la creciente utilización de la capacidad de importación del país en combustibles y la rápida internacionalización de las inversiones petroleras al finalizar la guerra acentuaron en Argentina el debate entre las vertientes del nacionalismo petrolero argentino. El nacionalismo “desarrollista” comenzó a tomar fuerza incluso entre quienes eran defensores del monopolio estatal. Sin embargo, la alianza con el capital privado para expandir la extracción requeriría un cambio en el régimen territorial.

Luego de la abrupta caída en el consumo de derivados de petróleo provocada por la SGM, entre 1947 y 1958, el consumo de éstos creció un 130% más que el crecimiento del PBI. Sin embargo, la producción nacional se encontraba estancada, lo cual comenzó a evidenciarse al poco de haber finalizado la guerra. Sólo entre 1945 y 1946, las importaciones se incrementaron un 600% y mantuvieron un crecimiento sostenido hasta finales de la década de 1950. Para 1955, último año de gobierno de Perón, la producción local había crecido un 36% respecto de 1946 y las importaciones un 310%¹⁰. Para dicho año, la importación de combustibles había alcanzado un pico histórico, llegando a representar casi un cuarto de las importaciones totales.

El estancamiento de la producción nacional y sus límites durante las décadas de 1940 y 1950 era el resultado de la profundización de aquello que venía desarrollándose desde la segunda mitad de la década de 1930: la contracción de la producción privada y, fundamentalmente, el sostenimiento de la producción estatal limitada por las restricciones a capitalizarse impuestas a YPF.

Ahora bien, la batalla del petróleo mostraba resultados desiguales en la extracción y en la refinación. Respecto de la capacidad de refinación, ésta fue actualizándose a las necesidades del mercado interno. El consumo de nafta para 1946 era un 35% superior al del inicio de conflicto y para 1955, su crecimiento era del 68%, mientras que la capacidad de industrialización del consumo local se mantuvo en niveles superiores al 95%¹¹. En este sentido, para 1946, la capacidad de refinación de YPF era de 2.435.000 m3 anual, mientras que hacia el fin del segundo gobierno peronista, ésta se había ampliado a 6.083.054 m3¹².

En lo que respecta a la actividad de extracción, luego de finalizada la guerra, hubo una importante recomposición de la actividad petrolera. En los diez años siguientes, la perforación de pozos se multiplicaría por tres¹³. Sin embargo, estas actividades que en buena medida tenían como propósito la prospección del territorio en búsqueda de recomponer las maduras reservas descubiertas durante las décadas pasadas, no presentaban resultados inmediatos que pudieran satisfacer la creciente demanda interna.

Durante los años de gobierno peronista se descubrieron los importantes yacimientos de Campo Durán y Madrejones, así como también otras en Mendoza, Plaza Huincul, Río Gallegos y Tierra del Fuego¹⁴. Sin embargo, el desarrollo y extracción de las reservas a nivel nacional requería tiempo y recursos, lo cual era incompatible con las limitaciones presupuestarias de YPF heredadas de la década pasada¹⁵.

10 En base a datos de del Ministerio de Agricultura de la Nación: *Estadísticas de Petróleo de la República Argentina*, años varios.

11 En base a datos de San Martín (2006).

12 En base a datos de Memorias y Balances generales de YPF, años varios.

13 Ministerio de Agricultura de la Nación: *Estadísticas de Petróleo*, años varios.

14 Kaplan (1957:62).

15 Ver Silenzi de stagni (1955) y Dachevsky (2013).

Sobre los límites de la industria petrolera durante el peronismo, la visión más aceptada afirma que los países productores de los bienes de capital necesarios, en particular Estados Unidos, habrían establecido un régimen de prioridad de exportación en el cual la Argentina no estaba incluida. Esto que generalmente se conoce como el “boicot norteamericano”, fue enfatizado por autores como Schvarzer (2000), Kaplan (1957), Solberg (1982) y Rumbo (1957), entre otros, en tanto fuerte limitante que debió afrontar YPF para garantizar las inversiones necesarias. Luego, se sostiene, para cuando se levantaron las restricciones en 1948, la Argentina ya no disponía de las divisas necesarias para la renovación de las instalaciones. En consecuencia, debió restringirse la exploración a niveles que eran insuficientes para abastecer a una economía en crecimiento. Autores como Silenzi de Stagni comparten esta visión pero enfatizan, en sintonía con lo aquí planteado, en el efecto de las limitaciones presupuestarias heredadas de la década pasada y plantea la idea de que durante los años de gobiernos peronistas YPF fue usada con criterios políticos y no técnicos. Conduciendo esto a la desorganización administrativa y al despilfarro de recursos¹⁶. Este último punto mencionado por Silenzi de Stagni es retomado como principal determinante de las falencias de YPF por Gadano. Dicho autor pone especial énfasis en la incidencia de los gastos salariales en los ingresos por ventas, que era del 16% en 1943 y ascenderá al 40% en 1948 (Gadano, 2006: 552). Pero, a su vez, discute la idea del boicot norteamericano como factor explicativo y sostiene que en los primeros meses de gobierno peronista, cuando las divisas no escaseaban, el problema principal de la petrolera estatal fue obtener las autorizaciones presupuestarias del Poder Ejecutivo para llevar adelante su programa de inversiones. Una vez que habría logrado la disponibilidad presupuestaria interna, el obstáculo principal no habrían sido las trabas del gobierno norteamericano, sino la escasez de permisos de cambio¹⁷.

Más allá de cual haya sido el peso del llamado boicot en limitar la acción de YPF, consideramos que si bien es un factor a tomar en cuenta, debe ser matizado por: 1) temporalmente, su alcance fue limitado, 2) YPF venía arrastrando restricciones financieras desde la década pasada y 3) este no pareció haber impedido que el sector de refinación realice las inversiones necesarias para acompañar el crecimiento del mercado interno¹⁸.

La diferencia entre los alcances de la inversión en la refinación respecto de la extracción pasó inadvertida por casi toda la bibliografía. La excepción aquí es Marcos Kaplan quien da cuenta de este fenómeno pero no puede explicarlo sin caer en una contradicción con sus propios postulados. Según Kaplan, “es necesario subrayar que muchas de las nuevas actividades en materia de elaboración y distribución de producción petrolera no se planean y cumplen por la propia dinámica de progreso de la burocracia bonapartista, sino por fuerza de la necesidad”¹⁹. Es decir, la misma burocracia que en páginas antes de su obra imposibilitaba el desarrollo eficiente de YPF

16 Sileni de Stagni (1955). Cabe señalar que Silenzi de Stagni analiza el desempeño de YPF hasta 1950. De esta manera aunque los problemas por él señalados se mantienen en los años posteriores, omite el descubrimientos de reservas por YPF, sobre todo en 1953.

17 El autor cita un comentario del entonces presidente de YPF hacia el secretario de comercio para reafirmar su posición: “El principal problema con que esta repartición ha tropezado, lo constituye, sin duda alguna, la imposibilidad existente para la normal obtención de los permisos previos de cambio, y aún las transferencias de fondos correspondientes a los permisos de cambios ya acordados”. Ver Gadano (2006: 557). Frente a esta situación YPF proponía que se le otorgase una reserva global de divisas que serían utilizadas gradualmente para evitar la pérdida de tiempo que demandaba la aprobación de cada permiso.

18 Tampoco impidió que finalmente se consolidó en el país una industria de insumos petroleros. Como es el caso de Siderca a partir de la fabricación de tubos sin costura. Para un análisis del desarrollo de la rama de producción de tubos petroleros en la Argentina, ver Kornbliht (2009).

19 Kaplan (1957: 63)

en la extracción, en la refinación obtiene resultados distintos. La pregunta aquí es ¿por qué la fuerza de la necesidad logró imponerse aguas abajo y no aguas arriba?

2.1. La nacionalización de la tierra

El renombrado artículo de la Constitución de 1949 establecía que “los minerales, las caídas de agua, los yacimientos de petróleo, de carbón y de gas, y las demás fuentes naturales de energía, con excepción de los vegetales, son propiedad imprescriptible e inalienable de la Nación, con la correspondiente participación en su producto que se convendrá con las provincias”. Este artículo, en sí, no introduce ninguna novedad, ni amplía derechos de propiedad al Estado argentino mirado de conjunto sobre los yacimientos a lo ya establecido en el Código de Minería. De los autores que trataron la cuestión petrolera durante el peronismo, pocos advirtieron que el artículo 40 se limitaba a un principio territorial, sin negar la posibilidad de que, al igual que en el código minero, se diera lugar a formas de arrendamiento al sector privado. Podemos mencionar los casos de Kaplan (1957), Notta (1975) y Rumbo (1957). De estos tres autores, sólo el tercero reivindica el hecho de que el artículo 40 no sea un modo de restringir al capital privado en la extracción. A su vez, 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”²⁰.

Ahora bien, así como hubo quienes mal interpretaron al artículo 40 de la Constitución de 1949 como un gesto de avance hacia el monopolio, quienes dieron cuenta de su alcance estrictamente territorial no consideraron los importantes cambios que este introducía. A saber, que transfería la autoridad minera de las provincias al Estado nacional. Nótese que el artículo contempla que las provincias puedan conservar su participación en el producto por medio de regalías, sin embargo, perdían el derecho de retirar tierras de producción y, por lo tanto, de negociar por fuera de los ofrecimientos de YPF otros precios de realización de dichas regalías. Esta cuestión no es un detalle menor si tomamos en consideración la centralidad que tuvieron las autoridades provinciales en la definición de regalías y en la delimitación de zonas de exploración durante las décadas de 1920 y 1930²¹. Quitarle el poder de policía minera a las provincias marca el inicio de una nueva fase en la industria petrolera argentina.

Autores como Kaplan no se detienen a considerar esta cuestión puesto que se limita a mencionar como la Constitución de 1949 deja una puerta abierta a la traición que se terminaría concretando con la firma del contrato con la Standard Oil. Con esto Kaplan reproduce un tipo de análisis propio de aquella literatura preocupada por identificar al peronismo como un régimen bonapartista y, en consecuencia, a cada una de sus medidas como un modo de aparentar un enfrentamiento con el imperialismo, pero que en realidad contienen el germen de una traición anunciada. De esta manera, se pierde de vista la importancia de la centralización de la autoridad minera y como ésta anticipaba una transformación en la estructura petrolera y en el rol de YPF.

La propiedad inalienable e imprescriptible de la Nación, lejos de ser un truco de ilusionista propio de un gobierno calificado como bonapartista, establecía un principio básico que regiría la práctica de la industria petrolera argentina durante las décadas siguientes.

En 1956, el gobierno de la Revolución Libertadora derogaba la reforma constitucional. Las razones de esta derogación exceden a los límites de este trabajo, sin embargo, podemos afirmar que el artículo 40 no era una de las razones. En 1957, Gregorio Meira, el director de YPF

20 Cámara de Senadores: Diario de Sesiones, 18/07/1951, p. 549.

21 Para un análisis del proceso de formación de las regalías en Argentina durante las décadas de 1920 y 1930, ver Dachevsky (2013).

designado por el gobierno de la Revolución Libertadora²², en el marco de un dictamen acerca de las regalías y la relación entre YPF y las provincias, sostenía que era necesario avanzar hacia un nuevo régimen petrolero en el que

“las provincias tengan las entradas que merecen por la enorme suerte de encontrarse en su subsuelo algunos de los materiales energéticos y que, asimismo, la Nación, además de mantener a buen resguardo aquel principio de soberanía, cuente con la posibilidad de explotar esos minerales en beneficio de toda la comunidad”²³.

Es decir, las provincias debían limitarse a cobrar las regalía, mientras que un ente controlado por el Estado nacional sea la autoridad sobre el uso del yacimiento. Cabe señalar que este planteo se daba en el marco del pasaje de territorios como Rio Negro, Santa Cruz, Chubut y Neuquén pasaban de ser Territorios Nacionales a tener el status de provincias. Meira planteaba la necesidad de reafirmar las reservas nacionales y de extender la nacionalización de manera de suprimir los intentos de las recién surgidas provincias de imponer nuevas condiciones en la determinación de la regalía²⁴. Luego, como veremos, los principios de la nacionalización de los yacimientos contenidos en la Constitución de 1949 reaparecieron en las leyes de hidrocarburos sancionadas durante los gobiernos de Frondizi²⁵ y Onganía²⁶.

La nacionalización de la tierra rompía con el poder de los gobiernos provinciales, transformando a las provincias en receptoras pasivas de una regalía sobre la cual ya no tendrían poder de negociación. En la medida en que los gobiernos provinciales perdieran capacidad de restringir el acceso a las tierras, su capacidad de imponer precios altos de la regalía se eliminaba. De esta manera se habilitaba a que, como desarrollaremos más adelante, los nuevos precios del crudo en general y, por lo tanto de la regalía, pasaran a ser fijados por el Estado nacional sin mediaciones, en el marco del régimen de contratos. En otras palabras, sostenemos que la propiedad inalienable de los yacimientos por el Estado no sólo era compatible con la explotación particular, sino que una paso necesario para garantizar mejores condiciones para la acumulación de capital petrolero privado.

2.2a El reingreso del capital privado en la extracción del petróleo

Así como los principios de la Constitución de 1949 no eran contrarios a una mayor participación del capital privado extranjero, tampoco puede afirmarse que haya habido un cambio en la perspectiva petrolera entre los dos gobiernos de Perón. A diferencia de autores como Silenzi de Stagni o Solberg que remarcan en la idea de que entre el primero y segundo gobierno hubo un quiebre en el compromiso de Perón con las ideas del monopolio estatal, coincidimos con autores como Kaplan, Potash y Liceaga quienes plantean que desde un comienzo, Perón buscó fomentar el trabajo mixto de YPF con privados²⁷.

Quienes sostienen la idea del giro de Perón, al final de su segundo gobierno, se limitan a mencionar el contrato con la Standard Oil, pasando por alto que ya en los inicios de su primer

22 Sería designado como Secretario de Energía durante el gobierno de Frondizi, aunque luego se pronunciaría en contra de los contratos afirmando que “estos contratos son peores con los de la California”, ver Comisión Especial Investigadora sobre Petróleo de la Cámara de Diputados de La Nación (1964): *Acta de la reunión del 28 de abril*, Buenos Aires, p. 22.

23 Boletín de Informaciones Petroleras, agosto de 1958, p. 5.

24 *Ibidem*, pp. 6 y 7.

25 Ver artículo 1 de la ley 14.773 de 1958.

26 Ver artículos 1, 4 y 12 de la Ley 17.319 de 1967.

27 Kaplan, (1957), Liceaga (1955) y Potash (1984).

gobierno, YPF comenzaba a firmar contratos que buscaban acercar capitales extranjeros al negocio de la extracción.

Pocas semanas después de asumir, Perón iniciaba conversaciones con representantes de la Standard Oil de New Jersey para la explotación, por medio de un contrato de locación de servicios, de una zona reservada al sur del Paralelo 49. La propuesta de la empresa norteamericana no difería en lo sustancial de aquella que se acordaría posteriormente con la Standard Oil de California en 1955. La empresa aportaría el capital, estimado en 30 millones de dólares, y el gobierno recibiría la regalía del 12% además de una participación del 51% en las ganancias una vez que haya sido recuperada la inversión²⁸. El contrato no se terminaría firmando porque, según un mensaje de Perón al embajador de Estados Unidos, estimaba que el Congreso no lo aprobaría²⁹.

Al año de asumir Perón, Arturo Frondizi denunciaba que el gobierno proponía convertir YPF en una empresa mixta y presentaba al congreso un proyecto de expropiación de los capitales privados y formación de un monopolio estatal³⁰. Ese mismo año, se concretizaba la firma de un contrato con la *Drilling and Exploration Company Inc.* para la perforación de cuarenta pozos en distintas provincias del país³¹. Básicamente, la empresa se comprometía a proveer personal y equipos extranjeros para perforar y transferir la técnica a YPF. A cambio, la empresa estatal se comprometía a poner a disposición de la empresa la información de los terrenos a perforar y pagar los costos de los equipos, los salarios y las gestiones comerciales y el transporte, así como también una cifra determinada por metro perforado³². El contrato tendría una duración de tres años e involucraría un gasto total estimado de 50 millones de pesos moneda nacional (231 millones de pesos de 2010³³). Si bien, el contrato no significó un cambio mayor en los números del producto petrolero nacional, tuvo una importancia sustancial en lo que se refiere al modo de operar de YPF, puesto rompía con una tradición de funcionamiento al incorporar en el ámbito de sus actividades extractivas a un capital privado y extranjero³⁴.

El contrato con la Drilling da cuenta de una voluntad de trabajo mixto presente desde los orígenes del gobierno peronista. En este sentido, es un claro antecedente del contrato que se firmaría ocho años después con la Standard Oil de California. En los años siguientes, hasta la firma del contrato de 1955, tanto Perón como funcionarios de alto nivel en el gobierno volverían a referirse a la necesidad de establecer nuevos contratos. En el marco de las discusiones sobre la Ley de radicación de capitales extranjeros de 1953, el Ministro de Economía de Perón, Ramón Cereijo, afirmaba que “lo que se trata de determinar es cómo participará el capital extranjero y en qué manera el mismo no afectará el principio fundamental de la Constitución Justicialista de 1949, en lo que respecta a la explotación de los servicios públicos, y particularmente en lo que se refiere al petróleo, para el cual tiene la Constitución un régimen especial”³⁵. Ese mismo año, el propio Perón se pronunciaba en este sentido en un discurso dado a los obreros de la alimentación. Allí planteaba:

28 Gadano (2006: 566-567).

29 Van der Karr (1990).

30 Gadano (2006: 567).

31 Texto del contrato en Boletín de Informaciones Petroleras, n° 257, enero de 1946

32 Además de todos los gastos, YPF pagaba 4 dólares por metro perforado hasta los 2000 metros y 6 dólares entre 2000 y 3500.

33 Conversión en base a serie histórica de Índice de Precios Mayoristas (2010).

34 Kaplan (1957: 61).

35 Declaración tomada de Liceaga (1955:90).

“las compañías petroleras dicen: nosotros venimos y trabajamos para YPF y vamos a sacar todo el petróleo que necesiten ustedes para sus necesidades. Y bueno, si trabajan para YPF no perdemos absolutamente nada, porque hasta les pagamos con el mismo petróleo que sacan. En buena hora entonces, que vengan para que nos den todo el petróleo que necesitamos”³⁶.

Un año antes del fin de su gobierno, Perón volvía a insistir en la necesidad de la firma de contratos y en que estos eran compatibles con la Constitución de 1949. En un discurso pronunciado el 1º de mayo de 1954 afirmaba:

“que el gobierno ha llegado a la conclusión de que es necesario 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”³⁷.

En definitiva, el gobierno peronista inicia una nueva fase en la industria petrolera argentina, en la cual se abren las puertas para el reingreso del capital privado en la extracción. Desde el inicio del primer gobierno, si bien se registró una intensificación de los trabajos de YPF por cuenta propia, que derivaron en un incremento de las reservas petroleras, la política petrolera peronista se destacó por introducir una nueva forma de participación del capital privado, que se consolidaría desde el gobierno de Frondizi. Desde sus primeros años de gobierno, vimos como YPF apeló a la firma de contratos con empresas privadas que trabajarían, al menos formalmente, como proveedoras de la empresa estatal. En este sentido, entendemos que el contrato firmado en 1947 es un claro antecedente del que se firmaría en 1955.

De todas formas, el contrato firmado en 1947 y el de 1955 presentaron diferencias importantes. La diferencia fundamental, más allá de los montos de inversión proyectados en cada uno, radicaba en el modo en que se estipulaba el retorno de la inversión privada. En el caso del contrato con la Drilling, los ingresos de la compañía privada dependían del volumen invertido (equipos, salarios, costos de perforación, etc.). En el caso del contrato con la Standard Oil, los ingresos de ésta dependían del volumen extraído. Esto significa que en el primer caso, la negociación se centraba en los precios de la inversión, mientras que en el segundo, en el propio precio del petróleo.

2.2.b El contrato con la Standard Oil de California

El contrato con la Standard Oil de California en 1955 era una forma de concesión encubierta con la forma legal de un contrato de locación de servicios. Es decir, la empresa norteamericana aparecía como si fuera una proveedora de YPF, encubriendo una relación distinta. Esto es, que YPF le cedía en arrendamiento a la Standard Oil tierras que eran parte de las reservas nacionales formadas durante la década pasada.

En términos generales, el contrato estipulaba que se le asignaría a la Standard Oil una extensa área en el sur del país, donde ésta, durante el plazo de cuarenta años, tendría control total sobre las decisiones de explorar y explotar, comprometiéndose a una serie de parámetros que estipulaban inversiones mínimas. El crudo extraído por la compañía sería vendido íntegramente a YPF a un precio convenido. El estado podría luego gravar las ganancias de la empresa, pero con

36 Liceaga (1955:91).

37 Liceaga (1955:92).

la condición de que los impuestos a los réditos de ésta no superen el 50% del producto neto. Esto es, el producto al precio convenido, descontando los costos operativos de la empresa.

En síntesis, de la lectura del contrato resaltamos las siguientes condiciones más importantes³⁸:

2.2.b.i Determinación del territorio y plazos

La zona reservada a la Standard Oil comprendía una extensión geográfica de 4.980.000 hectáreas en las provincias de Santa Cruz. La extensión del área contratada fue objeto de numerosas críticas de parte de quienes se oponían al contrato. En este sentido, Silenzi de Stagni llegó a afirmar que se trataba de la concesión más extensa que se conocía en el mundo³⁹. Si bien la observación de Silenzi de Stagni era sumamente exagerada, puesto que sólo la famosa concesión de D'Arcy en Irán en 1901 comprendía un área veinticuatro veces superior, el contrato suponía una extensión que no tenía antecedentes en la historia petrolera argentina. Para 1955, seguía en vigencia la Ley de Hidrocarburos de 1935, según la cual, el máximo de agrupamiento de hectáreas posible de ser obtenido por un particular era de 60.000 hectáreas en la fase de exploración y 10.000 hectáreas en la fase de explotación. El control de la tierra por el Poder Ejecutivo nacional era una condición necesaria para transgredir los límites de la Ley de Hidrocarburos.

En lo que se refiere a los plazos, compromisos y condiciones generales para la inversión, el contrato tendría una duración de 40 años. La Standard Oil se comprometía a invertir 13.500.000 dólares durante los primeros cuatro años y, en adelante, una cantidad determinada de pozos anuales por superficie. El control de las operaciones en la zona quedaba a manos de la Standard Oil. Ésta decidía donde y como se realizarían las tareas de exploración y explotación en el área del contrato. Por su parte, YPF se comprometía a brindarle todos los datos científicos y técnicos de la zona en cuestión. A su vez, el gobierno se comprometía a “proveer a La Compañía, libre de costos y gastos para ésta, todas las servidumbres, derechos de paso y otros derechos superficiales en los terrenos fiscales situados dentro del área del contrato, o fuera de ésta”. Si los territorios fueran particulares, luego de solicitud de la compañía, el gobierno se encargaría de las gestiones contempladas en código minero de indemnización (Artículo 56). Es decir, YPF se hacía cargo de las gestiones y costos territoriales que contemplaba la Ley de Hidrocarburos. También, es importante aclarar, se hacía cargo de la regalía de que allí se produjera, puesto que la Standard Oil sólo aparecía formalmente como brindando un servicio a quien era la verdadera concesionaria del suelo: YPF.

Una primera particularidad del régimen de contratos es que define plazos para la fase de explotación. De esta manera, se suprime la posesión a perpetuidad, que regían desde el régimen anterior, y con ella la formación de propietarios privados de hecho sobre los yacimientos. A su vez, en el régimen de concesión, tanto durante los años de vigencia del código minero de 1886 como de la ley de hidrocarburos de 1935, el Estado en tanto propietario de las minas definía pautas generales dentro de las cuales el capital privado debía asumir el riesgo minero. Tanto la extensión de tierras, los cánones, los plazos, las inversiones mínimas, etc. La definición de plazos y la flexibilidad en el modo en que la tierra petrolera es arrendada supone un cambio en un cambio significativo en el ejercicio de la autoridad minera. En el régimen instaurado desde el Código de Minería, la autoridad minera se limitaba a una oficina administrativa que recibía solicitudes de cateo. El tamaño de las parcelas era establecido de manera fija con un criterio

38 El texto completo del contrato y el pedido de aprobación de Perón a la Cámara de Diputados puede verse en Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de Sesiones*, 11/05/1955, pp. 11 a 159.

39 Silenzi de Stagni (1955:123)

enteramente superficial. Es decir, las concesiones estaban limitadas por cantidad de kilómetros cuadrados por superficie, incluida las ampliaciones, en abstracción del tamaño real del yacimiento. Esto, daba lugar a que reapareciera, bajo la forma de la propiedad estatal, aunque con menor intensidad que en los casos de propiedad privada, el problema de la fragmentación de la tierra y sus perjuicios en la fase de exploración. Al colocarse YPF como autoridad minera que dispone del conjunto del territorio del país como área de reserva, los límites del código minero y de la ley 12.161 podían ser traspasados. Cuestión que vimos presentarse la Standard Oil de California, cuya área de contrato superaba ocho veces la extensión máxima posible contemplada por la ley de 1935, y que reaparece en varios de los contratos firmados durante el gobierno de Frondizi.

Esta capacidad de YPF no derivaba sólo del hecho de controlar todo el territorio, sino de constituir un ente de alcance nacional con los conocimientos y la capacidad práctica necesaria para determinar que estructuras geológicas corresponden con cada tipo de contrato. No debe perderse de vista que en todos los casos es YPF quien suministra la información del área a trabajar la empresa contratista, garantizando de antemano el éxito en la mayoría de los casos.

2.2.b.ii Ingreso de la compañía y pago de renta

El contrato incorporaba, a su vez, una serie de cláusulas novedosas referidas a la protección de la inversión de la Standard Oil. Muchas de estas cláusulas son las mismas que generalizarían a partir de la década de 1980 en los principales países petroleros⁴⁰. Nos referimos a la exigencia de trato nacional. Es decir, que la Standard Oil no podría recibir, por su condición de extranjera, un trato diferente al de otros capitales operando en el país. Además, la empresa no estaba condicionada por ningún tipo de cláusula de compra nacional. El Estado no podría exigir que un determinado porcentaje de sus insumos sean de fabricación nacional. Sólo daría prioridad a los productos manufacturados en el país “siempre que tales materiales y productos sean fácilmente obtenibles, en cantidad o cantidades suficientes a precio o precios comparables con el precio o precios de materiales y productos similares en los Estados Unidos”⁴¹. A su vez, a diferencia de lo que sucedía con el resto de los capitales que operaban en la Argentina, la Standard Oil se garantizaba que no sería afectada por ninguna clase de control de importaciones, ni control de cambios, ni restricciones en la remisión de utilidades al exterior⁴². También, se autorizaba a la empresa a que en el futuro pueda construir una refinería en caso de proyectar que a futuro sería rentable.

Como es común en toda clase de contrato, éste contenía cláusulas que protegían a la Standard Oil en caso de que el Estado rescindiera el mismo antes del plazo fijado. Sin embargo, en este caso, la indemnización no contemplaba sólo el capital invertido, sino también una renta a futuro sobre la explotación de yacimientos. En concreto, la empresa se garantizaba a) la inversión no recuperada en dólares, b) el 100% de las reservas que comenzó a trabajar pero no pudo explotar. Si hubiesen sido desarrolladas completamente por la empresa, quedaría a cargo de YPF desarrollarlas y darle el 100% de la explotación a la compañía y, c) una regalía del 25% de todo crudo extraído en el área del contrato a perpetuidad⁴³.

En las cláusulas indemnizatorias del Artículo 55, resumidas en el punto anterior, podemos ver la aparición de un tipo de relación inédita hasta entonces, donde YPF no sólo abre sus

40 Para un análisis de los tratados de inversión firmados por los principales países petroleros desde la década de 1980 en adelante, ver Dachevsky (2012).

41 Artículo 12.

42 Artículos 14 y 19.

43 Artículo 55.

territorios de reservas para que opere el capital privado, sino que le da a éste derechos de posesión sobre el crudo allí contenido. El contrato con la Standard Oil era más que una simple locación de servicios y difería, en este aspecto, del contrato con la Drilling.

Los derechos sobre el crudo del yacimiento no eran más que una prolongación de la modalidad por la cual se determinaría el ingreso de la compañía norteamericana. En este sentido, el contrato disponía que todo el crudo extraído por la Standard Oil debía ser *vendido* a YPF. Por dicho crudo, YPF se comprometía a pagar “en moneda argentina una suma tal que sea igual al valor en yacimiento, en dólares de todo petróleo crudo, gas natural, gasolina de gas natural y otros productos y subproductos de petróleo, entregados por La Compañía a YPF”⁴⁴.

Dado que el ingreso de la compañía se determinaba por las ventas del crudo extraído, entraba en consideración la determinación del precio que se tomaba como referencia. El nuevo contrato eliminaba el criterio de que el precio de referencia interna se determinaba en el mercado de Buenos Aires y tomaba una referencia internacional de manera directa. A saber, que se tome como referencia el precio FOB de los principales países exportadores. Más precisamente de Venezuela. En este sentido, el artículo 42 contemplaba un mecanismo para que el valor del yacimiento que se usaba como base para calcular el precio a pagar por YPF se ajustara al precio FOB del Puerto La Cruz en Venezuela.

El régimen de contratos supone la formación de un precio interno del crudo bajo una modalidad hasta ahora inédita en la Argentina. Cabe señalar que el precio del crudo en Argentina es una variable difícil de rastrear. Salvo por el período que se extiende desde los orígenes hasta 1930, en el cual la empresa estatal tenía excedentes por encima de su capacidad de procesamiento que ofrecía al mercado, durante buena parte de la historia petrolera argentina, el crudo producido en la Argentina no llegaba a tomar la forma precio y era transferido internamente en las empresas. En consecuencia, el precio del crudo dejó de ser una variable de importancia para el análisis del mercado interno de combustibles y las estadísticas, los informes y publicaciones oficiales y extraoficiales dejaron de tomarlo en cuenta. De todas formas, la integración de las empresas petroleras no anulaba el hecho de que el crudo argentino seguía teniendo un precio que regulaba un intercambio, aunque en apariencia meramente formal, que involucraba dos sujetos distintos. Es decir, el precio de la regalía. Finalmente, señalamos que la dispersión de precios entre provincias, lejos de mostrar una fragmentación de la industria era resultado de su concentración y centralización. Era la forma que tomaba la determinación de la regalía en cada región en una industria integrada.

Ahora bien, desde 1942, YPF comenzó a importar petróleo y el precio interno pasó a tener un regulador externo: el precio CIF. El precio CIF seguía siendo bastante más alto que el precio FOB del Golfo de México⁴⁵, el cual determinaba las regalías en otros países del mundo, sin embargo, estaba sujeto a una evolución que ya no dependía directamente de la relación con las provincias.

El contrato firmado con la Standard Oil, a diferencia del firmado en 1948 con la *Drilling...* prometía un nuevo cambio en la determinación del precio que se concretizaría con los contratos de Frondizi. A saber, que tomaba como regulador el precio internacional FOB del crudo argentino. La formación de un precio internacional del crudo argentino, aunque deberá esperar a que se registren saldos exportables para que se ajuste a su valor real, aparecía como una forma inédita por dos razones: 1) se trataba de un precio internacional sobre un producto producido localmente y no por tratarse de un producto importado y 2) como corolario de lo anterior, suponía

44 Artículo 44.

45 Por ejemplo, para 1947 el precio CIF en el Puerto de Buenos Aires era cerca del doble que el precio FOB en el Golfo de México. En base a Ministerio de Agricultura de la Nación: *Estadísticas de Petróleo de la República Argentina*, 1948 y British Petroleum (2011).

que, por primera vez en la historia de YPF, ésta compraría de manera regular crudo a otra empresa productora en el país. Mientras, en el caso de la regalía, el precio resultaba de la negociación un sujeto terrateniente que nada aporta a la producción.

3. El nacionalismo petrolero ante el nuevo régimen

La aparición de la forma de contratos, ya desde el gobierno peronista, no tardó en recibir críticas del nacionalismo petrolero que propugnaba por el monopolio estatal. Desde los primeros años del gobierno peronista, cuando se firmara el contrato con la Drilling y se sancionara la Constitución de 1949, el debate sobre la cuestión petrolera argentina comenzó a tomar relevancia. Numerosas voces se alzaron contra lo que luego se evidenciaría como un avance incontenible del capital privado en la fase de extracción. El más renombrado entre ellos fue Arturo Frondizi, en su libro *Petróleo y Política*, aunque también se pronunciarían contra los contratos, exponentes del nacionalismo petrolero como Silenzi de Stagni, del marxismo, como Marcos Kaplan y dentro del propio peronismo, como es el caso de John William Cooke⁴⁶. Con la confirmación del nuevo régimen, durante el gobierno de Frondizi, reaparecerían nuevas críticas de parte de autores como Julio Notta y Alberto Casella, entre otros.

En síntesis, la posición nacionalista antiimperialista se centró en la necesidad de una acción estatal que defendiera a la nación de toda intromisión del capital privado en la extracción. Sin embargo, la posibilidad de un monopolio estatal en la Argentina presentaba un serio límite. La capacidad de concentrar y centralizar capital por medio de un monopolio de YPF estaba acotada a un capital privado que arrastraba una contracción de sus inversiones desde hacía más de una década. Para 1935, los privados eran responsables del 60% del producto petrolero. Para 1946, menos del 30% y hacia el final del gobierno de Perón, YPF representaba el 85% del producto. Las reservas nacionales y la maduración de los yacimientos existentes se habían encargado de disminuir al capital privado a una participación cada vez más pequeña del capital petrolero nacional. En este sentido, así como el impulso originario de YPF no pudo apoyarse en la expropiación de una estructura creada previamente por el sector privado, para la década de 1950 las condiciones no habían cambiado en este punto. A la vez, la empresa estatal arrastraba restricciones que le impedían ponerse al frente de las inversiones. Es decir, el régimen instaurado durante la década de 1930 había encontrado su límite en lo que se refiere a la capacidad de concentrar y centralizar capital. En este sentido, Perón insistía en la necesidad de un cambio en el régimen de acceso a los yacimientos:

“La historia del petróleo argentino es simple. Se descubre en Comodoro Rivadavia (Chubut) a principios de este siglo, mientras se hacían perforaciones en busca de agua potable. Sin ninguna legislación en la materia y en la mayor imprevisión gubernativa comienza su exploración libre. Llegan al país numerosas compañías extranjeras que comienzan las explotaciones, obtienen concesiones y se dedican a la prospección y cateo. Cuando la explotación está en pleno desarrollo, en medio de la mayor liberalidad se produce en el país una reacción política contra las compañías particulares. El resultado de esta compañía es la Ley de petróleos que

46 En el marco de las audiencias realizadas por la Comisión Especial Investigadora sobre el Petróleo de la Cámara de Diputados de la Nación, el 8 de julio de 1964 era entrevistado John William Cooke. En esa entrevista, refiriéndose a su posición respecto del contrato propuesto por Perón con la Standard Oil de California, afirmaba: “Combatí el proyecto (...) me opuse al contrato con la California por entender que era un mal precedente, y que no era ese el camino para lograr el autoabastecimiento; con el agravante de que podía desviar al Movimiento de otras posiciones de profundo contenido revolucionario”, en Duhalde, Eduardo (2009: 166-167).

instaura la explotación a base de un monopolio del Estado. Así, a la amplia libertad sucede la limitación absoluta⁴⁷.

Perón omite mencionar los límites del capital privado en el régimen anterior. La incorporación del mismo es presentada como una necesidad que debió haber sido contemplada desde la etapa previa. De todas maneras, es de destacar su reconocimiento a las limitaciones de YPF para avanzar en una mayor concentración de capital. La inexistencia de un monopolio estatal no pareciera ser para Perón una suerte de tarea incompleta a realizar. Luego, la justificación del programa de contratos recae en argumentos similares a los que planteara Nicolás Repetto durante el debate parlamentario de 1927:

“Yo creo que YPF no tiene capacidad organizativa ni capacidad técnica, ni capacidad financiera para un esfuerzo de esa naturaleza.

Los sistemas empleados en la Argentina distan mucho de los modos método de exploración, prospección, cateo y explotación racional de los yacimientos modernos. Es menester reconocer que no estamos en condiciones de explotar convenientemente los pozos de grandes profundidades que se terminan de descubrir en Salta. Como tampoco de encarar la explotación en gran escala sin crear una organización eficiente y económica. Los costos de producción de YPF son absolutamente antieconómicos. Hacer de esto una cuestión de amor propio es peligroso y es estúpido.

Si la capacidad organizativa de y técnica de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales son insuficientes, la capacidad financiera es tan limitada, para encarar la producción en gran escala, que podemos afirmar "a priori" su absoluta impotencia. Descartando la posibilidad de la provisión de materiales y maquinaria (solo hipotéticamente, porque sabemos que no es así), ni el Estado Argentino está en condiciones de un esfuerzo financiero semejante.

Sólo la red de oleoductos y gasoductos necesarios de la Patagonia hasta Buenos Aires y desde Salta hasta Rosario imponen una erogación superior a toda posibilidad financiera estatal o privada de la República Argentina. Si a ello se suma la necesidad de inversiones cuantiosas para la explotación intensiva, se llegara a la conclusión de la imposibilidad material absoluta.

Sostener hoy que la Argentina sólo puede realizar el esfuerzo, es simplemente sostener un soberano disparate. Si ha de resolverse el problema energético argentino por el único camino posible, el del petróleo, es necesario contratar su extracción por compañías capacitadas por su organización, por su técnica, por sus posibilidades financieras, por la disponibilidad de maquinarias, etc.”⁴⁸

En definitiva, Perón se apartaba de los proyectos de monopolio estatal y sosteniendo, desde su primer gobierno, aquella perspectiva que considera que el verdadero nacionalismo petrolero no se define en la propiedad del capital, sino en la posibilidad de sustituir importaciones de crudo. En este sentido, podemos afirmar que Perón se acercaba más a las ideas planteadas por el Partido Socialista⁴⁹ durante la década de 1920, que a las del proyecto yrigoyenista.

47 Perón, Juan Domingo (1958). En este texto, Perón responde los argumentos esgrimidos durante el gobierno de Lonardi para anular el contrato con la Standard Oil, por considerar que contenía cláusulas inadmisibles.

48 Idem.

49 La defensa de la empresa mixta en oposición al proyecto yirigoyenista aparece encarnado en figuras como Mosconi y, dentro del debate parlamentario, será defendido de manera más concienzuda y

El peronismo que se presenta a sí mismo como antiimperialista se niega a reconocer esta conexión. En su necesidad de mostrar al peronismo como la única alternativa de desarrollo nacional frente a la izquierda europeizante representada en el Partido Socialista y el Partido Comunista, se ve obligado a tener que mostrar que si hubiera alguna conexión entre Perón y los proyectos del debate de 1927, esta sería con el yrigoyenismo. Sin embargo, como vimos, esta asociación no tiene sustento.

Uno de los autores que presenta esta contradicción con mayor notoriedad, aunque sin parecer percatarlo, es Federico Bernal. Como mencionamos anteriormente, en su reciente libro, presenta al artículo 40 de la Constitución de 1949 como una muestra del compromiso antiimperialista de Perón y al contrato de 1955 como una respuesta pragmática a una situación de urgencia, contra quienes ven en él una traición. Sin embargo, pocas páginas antes sostiene, luego de exponer algunos de los argumentos vertidos por el Partido Socialista planteados en el debate de 1927, que “el diputado socialista Nicolás Repetto sintetizaba, con su defensa de la explotación privada, el pensamiento colonialista de izquierdas en la República Argentina” (Bernal, 2005: 58). Bernal no duda en calificar a Repetto como “liberal y proimperialista” (ibídem: 59) en contraposición a Yrigoyen que proponía “un Estado nacional fuerte y capitalista” (idem). Lo llamativo aquí es que el proyecto de Repetto era el mismo que sostuvo Perón desde el comienzo del primer gobierno: nacionalización de la tierra y trabajo mixto de YPF con el sector privado. Así como Bernal calificará de europeizante a Repetto por sostener las mismas propuestas que Perón y Frondizi, luego califica a los críticos de estos últimos de defender un “antiimperialismo abstracto desprovisto de un certero análisis de la realidad y abrumado de intereses antinacionales” (ibídem: 92). Ahora bien, ¿qué planteaban este “antiimperialismo abstracto”? Lo mismo que en su momento planteó el yrigoyenismo: el monopolio estatal. Entonces, cuál es la razón para calificar de antinacionales a quienes plantearon posiciones históricas del nacionalismo petrolero. Bernal

fundamentada por representantes del Partido Socialista. Nicolás Repetto sería uno de los principales exponentes de esta visión. Durante las sesiones del 10 de agosto de 1927 criticaba a diputados que, como Bunge, proponían el monopolio estatal como modo de prevenir a la Argentina de que suceda lo mismo que en el caso mexicano o norteamericano. Países donde la libertad de los capitales individuales, sea bajo las condiciones de un régimen de propiedad estatal libre o de propiedad privada, resultó en una importante declinación de rendimientos de los yacimientos por sobreextracción de parte de las compañías internacionales. Ver Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de sesiones*, 10/12/1927. Ante estos argumentos, Repetto sostenía: “todavía no lo tienen, y ya se refieren al problema de conservarlo: cómo lo vamos a cuidar, cómo nos lo vamos a asegurar el mayor tiempo posible, cómo vamos a realizar su explotación de una manera deliberadamente restringida a fin de que podamos prolongar su existencia por los siglos de los siglos (...) Esto de hablar de explotación restringida del petróleo no tiene un sentido definido; es inadmisibles, sobre todo en un país como la Argentina, que está ahora en sus comienzos en lo que respecta a la industria petrolífera, y que está obligado a importar cantidades enormes de petróleo y sobre todo derivados” (Ibíd, p. 617-620). Luego planteaba que incluso la Rusia soviética debió pedir asistencia técnica a los trusts y que si bien “soy [Repetto] un admirador de los técnicos criollos de los yacimientos petrolíferos fiscales de Comodoro Rivadavia; pero esa admiración, como en todas las cosas, tiene que llegar hasta cierto límite (...) Pero no obstante mi gran admiración por los técnicos oficiales de Comodoro Rivadavia, yo creo que allí hace mucha falta la colaboración de la técnica y del capital extranjeros” (Ibíd, p. 628). A su vez, ponía énfasis en las limitaciones financieras del Estado para emprender por su cuenta un monopolio de la actividad petrolera: “Sostengo que para desarrollar al más alto grado de la industria petrolífera necesitamos la colaboración técnica y financiera de entidades distintas a las del Estado. Es una irrisión que se venga a hablar aquí de monopolio del petróleo por el Estado, en un estado que tiene que pedir plata prestada hasta para pagar los monumentos públicos que se erigen en las plazas de sus ciudades” (Ibíd, p. 627 y 628).

responde: “olvidaron una cuestión fundamental cuando de convenios, contratos y acuerdos se trata: no se puede desligar del carácter del gobierno nacional que los suscribe, ni las condiciones políticas, económicas y sociales en que debe desenvolverse esta acción” (idem). Perón es definido *a priori* como impulsor de la independencia nacional y sus acciones sólo pueden ser interpretadas en un sentido unívoco. En este sentido, las críticas provenientes del Partido Comunista, a partir de autores como Julio Notta (1975), a pesar de proponer el monopolio estatal, son calificadas de antinacionales por el sólo hecho de provenir del PC.

Esta clase de planteo aparece originalmente en John William Cooke. Luego de reconocer que no había estado de acuerdo al proyecto de contrato con la Standard Oil de 1955, Cooke se niega a reconocer en este contrato un claro antecedente de los contratos que firmaría Frondizi. El principal argumento en este sentido era que mientras el contrato propuesto por Perón se daría en el marco de una economía nacionalmente controlada, los de Frondizi se realizaban dentro de una economía de libre empresa. Ver Duahlde (2009:205).

Aunque existen elementos que nos permiten dar cuenta de que la economía peronista no pudo avanzar en superar el movimiento cíclico de la renta agraria que caracterizaba a la economía argentina (Iñigo Carrera, 2007), excede a los objetivos del presente trabajo analizar la economía peronista de conjunto. De todas formas, aún si reconociéramos, junto con Cooke y Bernal, un potencial transformador de la economía peronista, quedaría por responder por qué el desarrollo nacional de la Argentina era incompatible con el monopolio estatal.

Reflexiones finales

La nacionalización de la tierra, entendida como centralización de la autoridad minera en perjuicio de las autoridades privadas o regionales, puede aparecer tanto como la vía por la cual se desarrolla la apropiación nacional de la renta, como aquella por la cual se liberalizan las normas para el capital arrendatario. En el caso argentino, vimos ocurrir lo segundo.

La nacionalización de la tierra introducida con la Constitución de 1949 permitía doblegar la autoridad de los gobiernos provinciales. Si bien se contemplaba que estos siguieran percibiendo sus regalías, ya no podrían negociar de manera independiente quién, cómo y dónde explotarían los yacimientos.

La centralización de la autoridad minera en manos de YPF, en representación del Estado nacional, suponía un cambio fundamental respecto de la etapa previa. Por primera vez, un ente de alcance nacional, con control del territorio y conocimientos técnicos sobre las potencialidades del subsuelo de cada región podría centralizar las decisiones respecto de la exploración y explotación de los yacimientos del país.

De esta manera, a su vez, YPF aparecía formalmente como el concesionario de tierras bajo las disposiciones de la Ley de Hidrocarburos de 1935. En consecuencia, las disposiciones de la ley de 1935 referidas al capital arrendatario sólo se aplicaban sobre YPF y no sobre las empresas que operaran bajo la forma legal de contratos. Las empresas contratistas, en la medida en que aparecían como simples proveedoras de YPF, podían operar bajo un régimen distinto a la ley. Es decir, bajo un régimen definido de manera directa con YPF. En consecuencia, vimos como ya desde el contrato con la Standard Oil se contemplaba para la exploración y explotación condiciones radicalmente distintas. Esta flexibilización en las condiciones bajo las cuales se resolvía la incorporación del capital privado sería luego profundizada durante los gobiernos de Frondizi y Onganía.

Aquí nos interesa remarcar que, en definitiva, la nacionalización de la tierra aparecía como un paso necesario en la consolidación de un nuevo régimen territorial que entendía la nacionalización de los yacimientos como requisito en el desarrollo de formas de asociación de empresas privadas con el Estado. Esta clase de régimen, que había sido originalmente defendido

por el Partido Socialista, fue luego implementado, aunque todavía de manera incipiente, desde el primer gobierno de Juan Perón.

Bibliografía

Basualdo, E.(2006): Estudios de historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad, Siglo XXI, Buenos Aires.

Bernal, F., De Dicco, R. y Freda, J.F. (2008) Cien años de petróleo argentino. Descubrimiento saqueo y perspectivas, Capital intelectual, Buenos Aires.

Bernal, Federico (2005): Petróleo, Estado y soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos, Editorial Biblos, Argentina.

Bina, Cyrus y Vo, Minh (2006): “OPEC in the Epoch of globalization: An event study of global oil prices”, Global Economy Journal, Valume 7.

Cortés Conde, Roberto (1997): La economía argentina en el largo plazo. Ensayos de historia económica de los siglos XIX y XX, Sudamericana, Buenos Aires.

Dachevsky, Fernando (2012): Internacionalización de las compañías nacionales y transformaciones en el ejercicio de la propiedad territorial de los hidrocarburos, Jornadas de Economía Crítica, Facultad de Ciencias Económicas, UBA

Dachevsky, Fernando (2013): Tierra y capital en la industria petrolera argentina. El desarrollo de la propiedad nacional de los hidrocarburos (1907-1922), Tesis de Doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

Díaz Alejandro, C.F. (1975): Ensayos sobre historia económica argentina, Amorrortu, Buenos Aires.

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

Emergencia, expansión y declinación del nacionalismo petrolero, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.

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

Fronzizi, Arturo (1958): Petróleo y nación, Transición, Buenos Aires.

Gadano, Nicolás (2006): *Historia del petróleo en la Argentina. 1907 – 1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Edhasa.

Iñigo Carrera, J. (2007): La formación económica de la sociedad argentina. Buenos Aires, Imago Mundi.

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

Kornblihtt, Juan (2009): Crítica del marxismo liberal. Competencia y monopolio en la economía argentina, Ediciones RyR, Argentina.

Liceaga, José (1955): Reflexiones sobre el problema petrolero argentino, Buenos Aires.

- Notta, Julio (1975): *Ley de Hidrocarburos y liberación nacional*, ed. Peña Lillo, Buenos Aires.
- Perón, Juan Domingo (1958): *La fuerza es el derecho de las bestias*, capítulo 4, en http://www.libreopinion.com/members/justicialismo/libros/peron/jdp_fdb_cap4.htm.
- Potash, Robert (1984) *El ejército y la política en la Argentina, 1945-1962*, Buenos Aires, Sudamericana.
- Rumbo, Eduardo (1957): *Petróleo y vasallaje*, Bs.As., Ediciones Hechos e Ideas.
- San Martín, José (2006): *El petróleo y la petroquímica en la Argentina (1914 – 1983)*.
- Schvarzer, Jorge (2000): *La industria que supimos conseguir. Una historia político social de la industria argentina*, Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Silenzi de Stagni, Adolfo (1955): *El petróleo argentino*, Colección Problemas Nacionales, Buenos Aires.
- Van der Karr (1990): *Perón y los Estados Unidos*, Vinciguerra, Buenos Aires