



Los 100 años de YPF: el recorrido que llevó al decreto de Yrigoyen

Por *Ing. Rubén Caligari*

Una cronología desde el principio de
la producción petrolífera en la Argentina.



El petróleo de Comodoro Rivadavia

En 1902, durante la segunda presidencia de Roca, se crea en el ámbito del ministerio de agricultura una Comisión de Estudio de Napas y Agua, al frente de la cual se nombra a Enrique Hermitte, joven ingeniero que había trabajado en la empresa mendocina de Explotación de Petróleo tras la renuncia de Fader. La comisión tenía como objetivo la exploración no solo de agua subterránea sino el reconocimiento geológico del subsuelo y la búsqueda de carbón y minerales en general, incluido el petróleo. Y se organizaba en cuatro secciones: Geología, Minas, Hidrogeología e Hidrología, esta última encargada de las perforaciones, dirigida por Julio Krause.

Hermitte encaró un ambicioso programa que en 1907 completó 26 pozos, uno en Comodoro Martín Rivadavia, territorio de Chubut, en búsqueda de agua y no petróleo, cuya exploración se orientaba, en la época, a zonas con afloramientos de alquitrán. Algo que no se asocia a ese territorio, eran conocidos en Neuquén, Mendoza y Salta.

Tras cuatro años de trabajos, el pozo 2 comprueba la presencia de

petróleo a 525 m de profundidad con un ensayo inicial de 50 m³ diarios por surgencia natural (Figura 1). Es el 13 de diciembre de 1907 y, por primera vez en el mundo, un Estado, con su personal y presupuesto, y siguiendo un programa sistemático de exploración del subsuelo, encuentra petróleo. El hecho de que el descubrimiento se produjera en un territorio nacional y por una comisión de agentes del Estado influirá fuertemente en el desarrollo posterior de la industria en la Argentina. El legajo del pozo, documento oficial de la perforación, cita lacónicamente que “no se comprobaron capas de agua y que entre 525 m y 540 m de profundidad se encuentra un yacimiento petrolífero (en) arenisca fina gris”. Hermitte se refiere al rol del azar en el descubrimiento en la Memoria de la Dirección de Minas de 1916: “El descubrimiento de Comodoro Rivadavia es una consecuencia sino directa, por lo menos mediata, del Decreto de Octubre 25 de 1904, disponiendo la confección de un mapa geológico de la República (...). Ciertamente es que la perforación ubicada (...) a principios del año 1907, no tenía por objeto comprobar deducciones consecuentes a estudios geológicos superficiales. Allí, (...), la perfora-

El Código de Minería sancionado en 1887 que regularía la exploración petrolera durante las primeras décadas del siglo XX no menciona petróleo ni gas natural limitando la definición de combustibles a *hulla, lignito, antracita e hidrocarburos sólidos*. La omisión, cuando había explotación del petróleo en el mundo y antecedentes locales significativos, muestra que la voluntad legislativa asignaba al petróleo una entidad tal que justificaría un orden legal específico que, como se describe en esta nota, tardaría en concretarse.

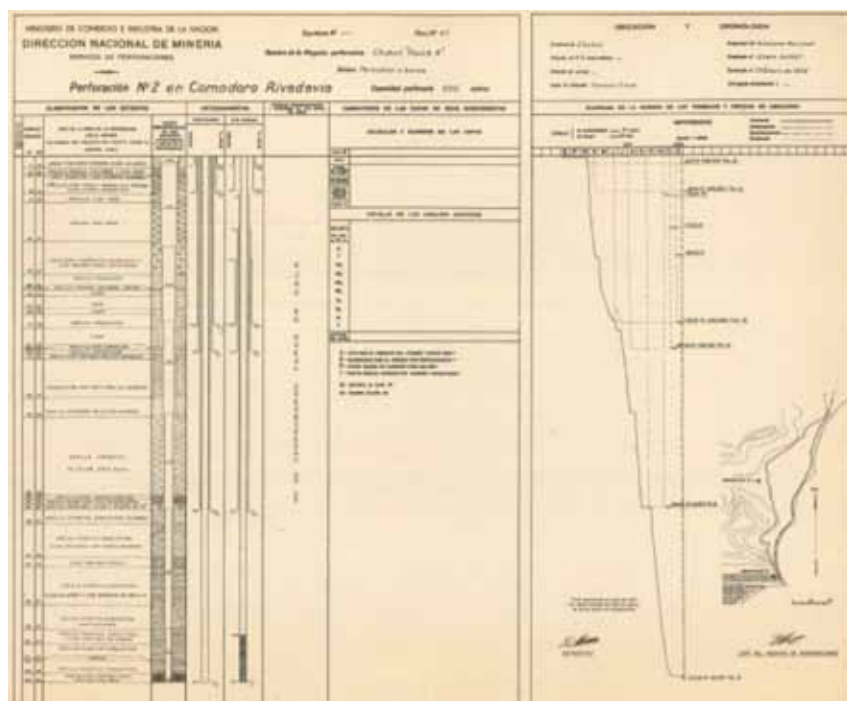


Figura 1. Perfil del pozo Comodoro Rivadavia 2.

ción fue (*sic*) determinada «por un motivo de orden práctico, o sea la necesidad de buscar agua».

El día siguiente al descubrimiento de Comodoro Rivadavia y mediante un decreto, el presidente Figueroa Alcorta crea la zona de Reserva Fiscal “con radio de 5 leguas kilométricas y a todo rumbo desde Comodoro”, unas 100.000 ha en tierra, con el objetivo de impedir que particulares reclamaran áreas para explotar el recurso a perpetuidad en virtud del código vigente. La administración de la Zona de Reserva de Comodoro quedó bajo la responsabilidad de la Dirección de Minas y se designó como director de operaciones a Pablo Viteau, ingeniero de la Escuela de Minas de París, acompañado por el geólogo Ricardo Stappenbeck y el químico Fritz Reichert.

No hubo otras medidas hasta un año después. En 1910 el presidente anuncia el envío de un proyecto de ley para el petróleo de Comodoro Rivadavia, consciente de que si la Argentina iba a entrar en la era del petróleo necesitaría una legislación apropiada para poner en valor el recurso y generar condiciones de financiamiento de la explotación. Mientras tanto en el Senado se abrían duras discusiones en torno a la cuestión de la explotación pública o privada, influidas tanto por las ideas liberales o nacionalistas o la pura especulación de los actores como por la desconfianza en las capacidades de la empresa privada y de la gestión estatal en el manejo de una nueva industria que la complejidad tecnológica sumaba una dosis de riesgo. Mientras, en el país aumentaban las necesidades de energía asociadas a iluminación y generación eléctrica en un contexto de tensión internacional, que sumaba presión a las cuentas nacionales.

La Ley 7059, de solo cinco artículos, fue finalmente aprobada el 6 de setiembre de 1910, constituyéndose en la primera ley específica para la explotación petrolera. Según esa ley, se reservan 5000 ha en la zona petrolífera dentro de las que no se concederán permisos por cinco años, y autorizaba al Ejecutivo a dividirla en sectores de 625 ha para su ofer-

ta pública o explotación directa por administración destinando el producido “principalmente para uso de la armada y ferrocarriles nacionales”. Esta norma da sustento legal a la explotación en reemplazo del precario decreto de reserva, promueve la intervención privada y define que la explotación por el Estado no persigue la apropiación de las eventuales rentas sino el abastecimiento seguro. A fines de tornar operativa la ley y para encargarse de la dirección y ejecución de los trabajos se crea, el 24 de diciembre de 1910, la Dirección General de Explotación del Petróleo

de Comodoro Rivadavia integrada por Hermitte, que mantiene su cargo de director de minas, Huergo, quien conducirá las operaciones, y suma a Pedro Arata, químico y decano de Agronomía y Veterinaria, el ingeniero José Villalonga y el comerciante Adolfo Villate.

Hasta ese momento solo una empresa, la Compañía Petrolífera del Golfo de San Jorge de capitales nacionales y titular de un permiso de cateo, había solicitado permisos sobre unas 12.000 ha y completado un pozo de 664 m abandonado por estéril. Con la apertura de tierras

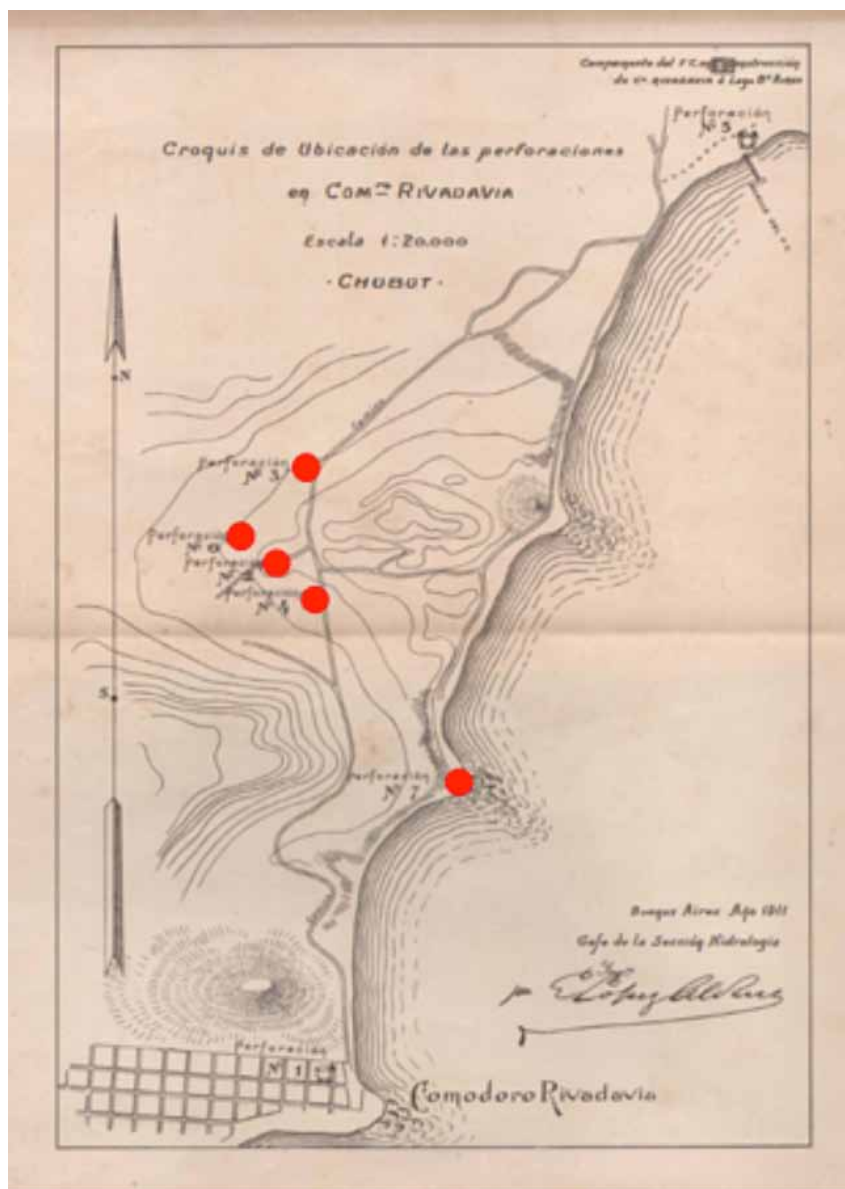


Figura 2. Zona de Comodoro Rivadavia y las perforaciones realizadas hasta 1911.

próximas a la explotación estatal se renovó el interés de particulares, siempre condicionados por las limitaciones técnicas y financieras y los exigüos plazos del código de Minería: se solicitaron 151 permisos de cateo en 1910 y 186, de los que se otorgaron 85 en 1911, prácticamente sobre toda la superficie disponible, que caducaron al no concretarse descubrimientos (Figura 2).

Al tomar a su cargo la explotación de Comodoro Rivadavia, la Comisión contaba con solo tres pozos en condiciones, números 2, 4 y 7, y en enero de 1911 producía alrededor de 1 m³ por día de petróleo. Los errores de medición impedían cualquier análisis acerca del potencial uso del recurso. Huergo preparó el programa de trabajos para activar la operación ya con el ingeniero Leopoldo Sol como administrador. La producción se recupera después de las primeras intervenciones de pozos y totaliza 2082 m³ en 1911, que se triplica en 1912, un desempeño todavía modesto. Para la Marina, cuya flota dependía de combustible importado, el descubrimiento de Comodoro mereció la mayor atención y presentó su propio proyecto de desarrollo, accediendo a la conducción de la política petrolera cuando se nombra en la Comisión al Almirante Ingeniero Gustavo Sundblad Roseti. El proyecto de Huergo apuntaba a la sustitución del carbón importado por petróleo nacional y denunciaba la supuesta presencia de trusts extranjeros acaparadores, algo descartado por los mismos actores.

Hacia 1911, los operadores privados habían instalado en la zona seis equipos perforadores sin que ninguno completara un pozo ni comprobara producción. La Argentine Gulf Oil Syndicate inició un pozo que debió abandonar por razones financieras declarándose en quiebra, y otras cuatro empresas (Astra Argentina, Sindicato Petrolífero Pozo de Menéndez, Compañía Especial de Perforaciones y Sindicato de Perforaciones de Comodoro Rivadavia) mantuvieron actividades exploratorias entre 1912 y 1915 perforando nueve pozos, ninguno de ellos productivo (Figura 3). Motivado por la

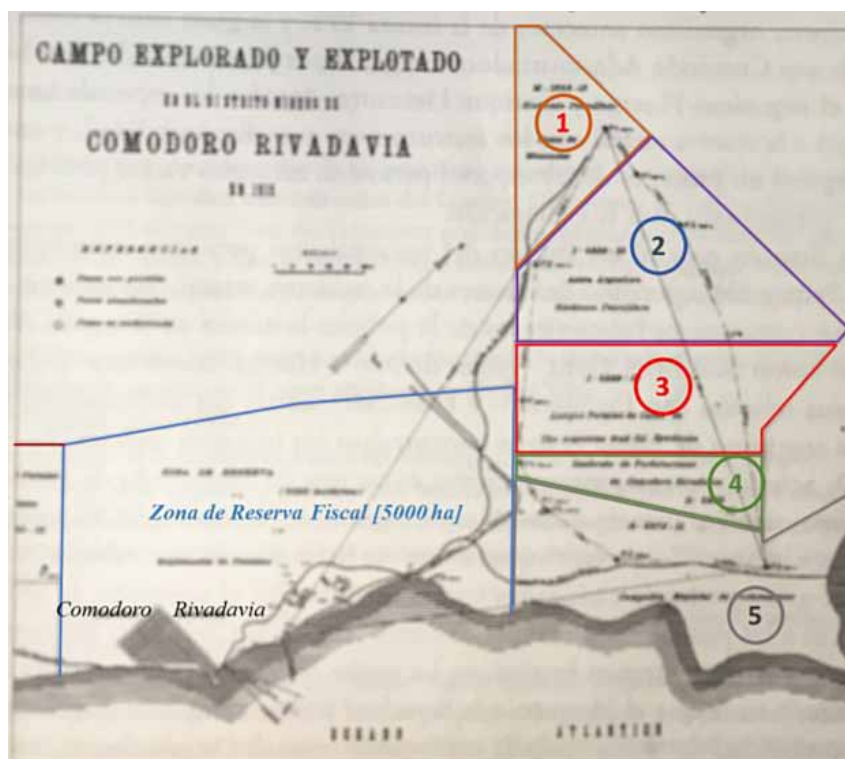


Figura 3. Reserva fiscal de Comodoro Rivadavia y zonas de explotación de operadoras privadas en 1915. 1) Pozos de Menéndez; 2) Astra Argentina; 3) Argentinian Gulf Oil Syndicate; 4) Sindicato de Perforaciones de Comodoro Rivadavia; 5) Compañía Especial de Perforaciones.

denuncia de Huergo, el presidente Sáenz Peña emitió en 1913 un decreto que limitaría las maniobras especulativas y pondría orden en la exploración de las zonas adyacentes a la reserva. Con este caducaban a su extinción los permisos de cateo otorgados y se prohibía la denuncia de nuevas minas —lo que significaba en la práctica la extensión de la reserva fiscal— a la vez que propiciaba el tratamiento de una legislación específica. Tras el decreto solo quedaron firmes tres permisos: Sindicato de Perforaciones, Astra y Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia, y terminó la especulación sin llegar a prohibir la actividad de particulares. Al asumir Victorino de la Plaza, en 1914, se abrieron oportunidades para las empresas que quisieran entrar en el negocio petrolero porque se limitó la prohibición de otorgar permisos dentro de la reserva solo a las tierras fiscales, ampliando el área disponible para la exploración según los términos de la ley minera. Así algunas empresas lograron permisos,

pero ninguna alcanzó la importancia de Astra.

La difusión de las actividades generó consenso público acerca de la relevancia del petróleo como fuente de energía y la necesidad de una legislación específica. Sáenz Peña había presentado un proyecto de ley en 1913, ese año también ingresó el proyecto del conservador Escobar, y en 1914 se sumaron otros tres, dos radicales y uno socialista. En los proyectos de Escobar y del radical Alfredo De Marchi, se coincidía en la necesidad de incorporar inversiones privadas, para Escobar bajo la figura de una sociedad mixta inspirada en la Anglo Persian, y para De Marchi se mantenía la propiedad fiscal de los yacimientos y los privados incorporaban capitales y tecnología en un contrato de explotación sin disponibilidad de la producción. El otro proyecto radical, de Tomás De Veyga, proponía que la explotación de los yacimientos fiscales estuviese a cargo de una sociedad anónima mixta que sumaba capital nacional

suscripto con el aporte popular o con emisión a cargo de la Caja de Conversión e incluía precios preferenciales para el Estado y medidas proteccionistas.

El proyecto de De la Plaza expresaba su desconfianza en la competencia del Estado para encarar una operación eficiente y sobre todo las limitaciones financieras que derivaban de condicionar la explotación a las leyes de presupuesto y contabilidad. Sin renunciar a la propiedad estatal de las reservas buscaba atraer a las grandes empresas extranjeras con probada experiencia y contratos refrendados por el Congreso. Por su parte, el socialismo presenta su proyecto de ley de exploración y explotación de yacimientos petrolíferos situados dentro y fuera de la reserva fiscal, firmado por Francisco Cúneo en agosto de 1914, más elaborado que los del ejecutivo y los radicales. Este proyecto discrimina entre zonas de exploración y explotación, donde la existencia de petróleo ya había sido probada. Para las primeras define un área de permiso de 1000 ha y un plazo de un año para comenzar los trabajos bajo la supervisión de la autoridad minera. Dado el descubrimiento, se otorgaba una concesión por 50 años, que reduce el área a 243 ha y queda para el Estado el resto con canon proporcional a la superficie, una regalía del 10% y una rentabilidad limitada al 15%. El Estado mantenía su propia explotación como vehículo de regulación y garantía de suministro estratégico y retenía el monopolio sobre el transporte de productos, una referencia al accionar de la Standard en Estados Unidos. El proyecto, progresista si se lo compara con los contratos que por esa época se firmaban en otros países, avanzaba con definiciones propias de las actuales concesiones, distinción entre exploración y explotación, límites en superficie y tiempo, pago de regalías además de impuestos, y reservaba para el Estado funciones esenciales sin interferir con la iniciativa privada. No llega a discutirse porque la guerra impone condiciones de coyuntura que pospondrán mayores análisis.

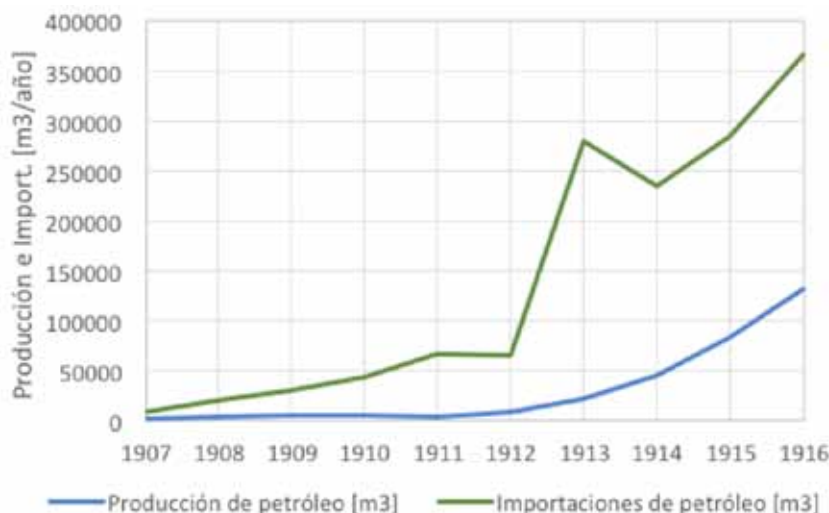


Figura 4. Producción e importaciones nacionales de petróleo al asumir Yrigoyen.

Inglaterra, principal proveedor, frena las exportaciones de carbón, en ese momento el insumo energético fundamental, mientras aumenta la demanda de petróleo traccionada por el crecimiento de la industria en plena sustitución de importaciones y por la comunicación oficial y las ventajas asociadas. Las dificultades de transporte desde Comodoro hacían que mientras se acumulaba el petróleo producido no se pudiera dar cuenta de la demanda en Buenos Aires. El primer embarque se vendió a 23,50 \$mn/ton a la italiana CIAE, pero rápidamente aumenta la demanda y los precios escalaron a 60 \$mn/ton en 1916, muy convenientes en relación con el precio de sustitución del diésel oil importado. La explotación fiscal en Comodoro mejoró su desempeño desde el ingreso de la Comisión y con mayor ejecutividad y recursos la producción creció en forma sostenida. El crónico déficit de financiamiento de las operaciones y las limitaciones de la Ley de Contabilidad se solucionarían mediante una declaración del gobierno de octubre de 1914 ratificada por el Congreso que, además de mejorar la ecuación económica de la explotación creaba incentivos para la eficiencia y la negociación de precios de venta.

También se designaron comisiones técnicas de la Dirección de Mi-

nas para evaluar la geología de Neuquén según su plan rector y, poco después, se iniciarían las perforaciones en la cabecera de rieles de Plaza Huincul, mientras se comenzaba a negociar con el gobierno de Salta, donde había indicios de petróleo de mejor calidad. La industria argentina se afirmaba: con una producción cercana a 130.000 m³ en 1916 abasteció el 55% de la demanda interna, incorporaba dos nuevos buques tanque de 3300 tn y 4750 tn de porte en construcción en los Estados Unidos y el aporte de compañías nacionales se preparaba para asegurar el suministro de un mercado en expansión. Cuando se agota el plazo de cinco años para otorgar nuevos permisos de la Ley 7059, se acuerda una prórroga por otros cinco, un ejercicio pragmático dado el contexto, pero que deja pendiente el ordenamiento legal de la industria (Figura 4).

La política petrolera de Yrigoyen y la creación de YPF

En 1916 se cierra un ciclo político de inspiración liberal para dar lugar a un gobierno que se asume disruptivo, el representante de la Causa Nacional heredera de los principios originarios de la Argentina. Hipólito Yrigoyen accede a la pre-

sidencia el 12 de octubre de 1916 en medio del fervor popular y, por primera vez, como resultado de elecciones según la Ley Sáenz Peña. Su proyecto, la Reparación Nacional, apuntaba a rescatar derechos populares que se asumían postergados, aunque no fueron las transformaciones de fondo sino los cambios de estilo los que identificarían a su gobierno porque subsistían condicionantes estructurales (modelo de producción, finanzas, fragilidad externa) y una base de apoyo alineada con los intereses del agro. Recibe el Estado en situación difícil por las consecuencias de la guerra (el ejercicio 1916 cerró con un déficit superior al 50%) y fuerte impacto de las importaciones de combustible. Las restricciones impuestas por la guerra alentaron un proceso incipiente de industrialización sustitutiva que al abrirse el comercio no tuvo continuidad, aunque los saldos positivos de la balanza se mantuvieron durante todo el conflicto.

El apoyo de Yrigoyen a la industrialización, los ferrocarriles y el desarrollo local no pudo torcer la dependencia agroexportadora cuyos saldos comerciales sumados a la ortodoxia financiera sostienen las cuentas nacionales, ahora en un escenario diferente: las nuevas industrias, la electrificación urbana y el crecimiento del parque automotor demandan combustible, las importaciones de carbón son reemplazadas por las de petróleo, suman tensión sobre las cuentas públicas y ponen en foco al proyecto estatal de Comodoro Rivadavia.

El abastecimiento energético del país sufría las restricciones impuestas por la guerra, fuerte recorte de las importaciones de carbón, transición acelerada de la matriz y aumento de la demanda de petróleo, una cuarta parte de producción local. La industria montada por los gobiernos conservadores se mostraba ordenada, con conducción profesional e independencia financiera, trabajaba en el primer pozo en cuenca neuquina que ya había manifestado indicios de petróleo y registraba una limitada actividad de compañías particulares

bajo control estatal. Quedaban aspectos clave por resolver para encauzar la industria que sería responsable de proveer energía en el futuro y nada impedía proponer una agenda de discusión ordenada sobre grado de apertura al capital privado, régimen regulatorio y, sobre todo, objetivos, grado de autonomía y sistema de gobernanza de la explotación estatal.

Los proyectos de ley del petróleo presentados, algunos voluntaristas con escasa probabilidad de atraer inversores de riesgo y otros que sin ceder la propiedad fiscal de los yacimientos permitían una apertura al capital y tecnología privados, mostraban la heterogeneidad programática del gobierno acerca de la gestión energética. Cuestionamiento que podría extenderse a las otras fuerzas con la probable excepción del socialismo que defendía el rol de planificación y control indelegable del Estado y admitía la concurrencia de los capitales privados indispensables.

El respaldo yrigoyenista a la nacionalización de los recursos petroleros no formaba parte del programa del partido, aunque derivó hasta convertirse en eje de sus políticas por la creciente influencia del ideario nacionalista y las demandas de su base electoral. La explotación fiscal se había mostrado competente, el incipiente empresariado petrolero local estaba lejos de convertirse en un elemento de presión y, al contrario, las compañías que operaban en Comodoro dependían en varios aspectos de la explotación fiscal. Con las petroleras extranjeras, las relaciones resultaban complejas: Las antecedió la negativa reputación de la Standard y se identificaban con los intereses de las provincias potencialmente productoras (Mendoza, Jujuy y Salta) enfrentadas con el gobierno central e intervenidas por este.

Yrigoyen se refiere al tema energético en su primer mensaje al Congreso destacando la disminución de las importaciones de carbón mineral, reemplazado en parte por petróleo local, y el interés del ejecutivo en “iniciar la exploración del país en su triple aspecto: geológico, agrológico y forestal”, sin precisiones sobre

la explotación fiscal de Comodoro Rivadavia. Aunque varios proyectos de ley del petróleo tenían estado parlamentario, el presidente decidió impulsar un proyecto propio y anuncia que tiene en estudio un proyecto de legislación petrolífera adecuada a la excepcional producción esperada y destinado a fomentar la industria en todas las regiones del país. En 1918 destaca el aumento de perforaciones –39 pozos contra los 22 de 1916– y de producción que es 38,9% superior en un marco de restricciones a la llegada de insumos por causa de la guerra. Al año siguiente, vuelve a referirse a la actividad en Comodoro, donde a pesar de los condicionamientos se han perforado 25 nuevos pozos y logrado, a pesar de la huelga que afectó la operación, un 8,8% más de producción. Las investigaciones encaradas por la Comisión de Explotación, tras el impulso de la regulación de 1915 que le daba autonomía financiera, produjeron en 1918 el descubrimiento de los yacimientos de Plaza Huincul, sobre la traza del ferrocarril a Zapala, un petróleo de calidad superior al de Comodoro por su facilidad de manejo y rendimiento en la destilación. Volverá sobre el tema en 1920 con el reclamo de una ley que mantenga el control del Estado y deje a la iniciativa privada la explotación de los yacimientos fuera de las zonas de reserva. Finalmente, el 23 de setiembre de 1919, envió al Congreso el proyecto de ley reglamentando el régimen legal, técnico, económico y financiero de la explotación de petróleo, que entre largos debates no alcanzaría consenso. A pesar de los reclamos de Yrigoyen al Congreso en 1921 y 1922, convertirlo en ley sería imposible, sobre todo por las disidencias internas en el gobierno.

Los mensajes de Yrigoyen destacan al petróleo como el combustible más conveniente y promueven su explotación a gran escala siguiendo el ejemplo de las naciones modernas. Sin embargo, en una apelación ética opuesta al extractivismo, descarta el objetivo de rentabilidad y subestima cuestiones tangibles, como propiedad del recurso, escala apropiada a la demanda futura de energía y ori-

gen de las inversiones. Además de sus indefiniciones, la administración de Yrigoyen prestó escasa atención a la gestión administrativa en el tema petrolero: Los miembros de la Comisión habían presentado su renuncia al nuevo gobierno en 1916, que la dejó en suspenso mientras estudiaba la situación que se resolvería cuando la reemplaza un director en el contexto de las huelgas de 1917. En cuanto a resultados, la producción de Comodoro no satisfacía la demanda interna pese a los esfuerzos de la administración para aumentarla, en parte porque el Congreso no había aprobado las partidas solicitadas y por las restricciones que imponía la guerra. Su pronóstico de producción de 200.000 tn para 1917, un 66 % superior al año anterior, no se alcanzó: ese año se produjeron 131.000 tn, que sumaban 173.000 tn con la producción de las compañías privadas operando en Comodoro, y aumentaron a 193.381 tn en 1918, todavía por debajo del pronóstico para el año anterior. Para mostrar su compromiso con el desarrollo del recurso, el 16 de mayo de 1918, el presidente Yrigoyen visitó los yacimientos petrolíferos de Comodoro Rivadavia, una gesta si se consideran las limitaciones de transporte de la época (Figura 5).

Para facilitar el acceso al com-

bustible de la industria nacional, los operadores privados vendían su producción a la explotación fiscal, que la transportaba a Buenos Aires para consumo principalmente de las generadoras eléctricas, la alemana CATE y la italiana CIAE. Ambas más tecnificadas que las incipientes industrias locales y beneficiarias de un precio subsidiado por el Estado, que necesitaba desarrollar un mercado para la creciente producción sin encarecer las tarifas al público. En el período de guerra los precios del petróleo habían crecido hasta valores que justificaban una explotación que, en otras condiciones, hubiera resultado subeconómica, dando a la administración fiscal mayor capacidad operativa mientras disimulaba ineficiencias puntuales que se incorporarían al estilo de gestión. Esta administración, que consideraba la eficiencia como un atributo secundario de la explotación en tanto se abasteciera al país –el presidente había expresado su preferencia por beneficios que “no sean cuantiosos”– sería criticada en forma explícita por Mosconi.

El proyecto de ley del petróleo presentado por Yrigoyen en 1919 proponía federalizar la propiedad de los recursos, aseguraba al Estado el derecho a explotarlos y definía las condiciones de acceso para el capital

privado. El monopolio estatal de la actividad no forma parte del proyecto, aunque el mensaje presidencial que lo acompaña parece apoyarlo: “La riqueza de la tierra como la del subsuelo mineral de la República, no pueden ni deben ser objeto de otras explotaciones que las de la Nación misma; (...) poniendo en manos del Estado el dominio efectivo de los yacimientos petrolíferos y confiriéndole el monopolio de su explotación y comercialización”, afirma el derecho del Estado a una porción de lo producido, que atribuye al hecho del descubrimiento, no de su propiedad original y su carácter de no renovable, y abre una opción a la actividad privada marcando el rol subsidiario del Estado en lo que hace a las obras de infraestructura. La discusión que siguió, intensa y que no ocultaba la voluntad de limitar las operaciones de la Standard, dada su presencia dominante en el mercado de combustibles, ocurría en medio de la cuestión de los aranceles y mezclaba aspectos éticos, políticos y de intereses afines a ambas potencias con cierta voluntad discriminatoria de Yrigoyen contra los Estados Unidos frente a sus competidores británicos.

Quienes se oponían representaban tanto intereses comunes, aumentar la producción y abaratar el precio de productos esenciales al desarrollo social e industrial, como demandas de seguridad jurídica del capital internacional interesado en acceder a la que se consideraba la frontera más promisoría de la industria en el momento. Al asignar al recurso el carácter de bien no renovable privado de la Nación, que justifica la intervención y el control del Estado, configuraba, de hecho, un avance sobre la soberanía provincial prevista en el antiguo código. El proyecto preveía la creación de reservas en las regiones petrolíferas que garantizan al Estado la producción propia sin negar la apertura a particulares e incluía una mención a trabajos mínimos y metodologías –requisitos que recogen todas las legislaciones modernas como forma de permitir el acceso a la explotación a operadores recono-



Figura 5. El presidente Yrigoyen visitando los yacimientos de Comodoro Rivadavia en mayo de 1918.

cidos, asegurar que las tareas se realicen según las mejores prácticas de la industria y al mismo tiempo comprometer las inversiones para optimizar el recurso—. Cuando menciona a los grandes monopolios apunta a la Standard Oil, un actor principal en el mercado de combustibles que en ese momento solo operaba campos en Perú y México, había fracasado en Comodoro y recién comenzaría a operar sus concesiones argentinas de Neuquén y Salta en 1926.

El artículo 3 de la propuesta expresa una idea difusa sobre la necesidad de limitar la explotación del recurso a las necesidades del desarrollo nacional y no a la procura de renta o exportación de excedentes, algo que la misma ley permitía, previa autorización del Ejecutivo, según el artículo 4. El proyecto distinguía entre zonas reconocidas, aquellas donde se hubieran comprobado descubrimientos, una definición vaga y de difícil aplicación, zonas desconocidas y zonas de reserva (Comodoro Rivadavia y Plaza Huincul), limitando la aplicación de la ley a las primeras y a operadores particulares, aunque al definir los permisos de concesión los autoriza también en las zonas desconocidas, pero acotando los derechos del descubridor que deberá ceder al Estado una porción del bloque a su elección. El modelo de permiso que la ley introduce es el de concesiones, muy resistidas por el nacionalismo económico y justificadas por la necesidad de atraer inversiones, aunque incompatibles con el declarado monopolio de la explotación. El derecho del concesionario quedaba acotado a la explotación en los plazos fijados, con un plan mínimo de trabajos y con pago del canon y regalía variable según el rendimiento y no menor al 8 % de lo producido. Casi un año después, el 20 de julio de 1921, Yrigoyen reitera a la Cámara su solicitud de sanción de la ley en resguardo del concepto fundamental de garantía de la propiedad nacional de los yacimientos, aunque sin comprometer su liderazgo en búsquedas de consensos que resultaran en su aprobación.

Con demanda creciente en el segmento de refinación y distribución de combustibles se cruzaban múltiples intereses: desde 1905 operaba en Campana la refinería de la Compañía Nacional de Aceites que importaba petróleo libre de aranceles para producir kerosene, que contaba con protección. Aprovechando el lucrativo negocio de importación, en 1911 se instaló en Buenos Aires la West India Oil Company, WICO, filial de la Standard, que poco después amplió las instalaciones y tomó el control de la refinería de Campana formando la Compañía Nacional de Petróleo. Aunque la nueva composición accionaria debilitaba las razones para extender la protección a la destilación local se mantuvo el arancel sobre el kerosene y, cuando se discutió en el congreso su reducción para no encarecer el producto en el mercado, tanto la Standard como la Comisión Administradora dirigida por Huerogo se opusieron. La competencia a Campana provenía de la norteamericana Texas Co., que importaba kerosene, y de la Anglo Mexican Oil Products Company, filial mexicana de Shell con flota y depósitos propios, que importaba petróleo y fuel oil destinados a las industrias que migraban de carbón a petróleo. Poco después, en 1914, iniciaba sus operaciones la otra gran petrolera mundial, Royal Dutch Shell, como importadora de petróleo y derivados al principio y luego refinando petróleo.

Las refinadoras locales, El Condor en Avellaneda y La Isaura en Bahía Blanca, protegidas por el arancel del kerosene y con acceso preferente al crudo nacional, no lograban competir con las importadoras por las limitaciones del contexto doméstico: escala limitada, calidad del crudo, pobre en contenido de livianos y dificultades logísticas en la oferta de Comodoro y acceso limitado a la tecnología. El proyecto oficial para gravar a las importaciones de petróleo crudo iba explícitamente contra la Standard, cuyo negocio dependía de ellas, pero terminaba afectando también a la industria nacional. Los socios argentinos de la Standard

y las refinadoras locales defendían los mismos intereses y denunciaban que la reducción de aranceles, si bien podía hacer caer los precios inicialmente, conduciría al monopolio importador y al eventual cierre de refinerías. En ese momento, el mercado estaba orientado al kerosene mientras que la nafta, prácticamente toda importada era un producto marginal, aunque su consumo iba en ascenso. El gobierno de Yrigoyen expuso claramente su posición en contra de mantener una industria que no fuera capaz de subsistir gravando con un arancel mínimo al petróleo importado, una forma de reconocer que el petróleo nacional no cubría la demanda y que para los refinadores resultaba más caro que el importado. Si bien el enfrentamiento con la Comisión por porciones del mercado y el negocio de la importación de petróleo era real, y escalaría en el segundo gobierno de Yrigoyen, en ese momento también, pesaba el fuerte símbolo del desmembramiento del trust norteamericano que sacó a la luz los métodos de Rockefeller y el empoderamiento que lograban los gobernadores del norte en la negociación directa con las mayores empresas petroleras.

Junto con su proyecto de ley del petróleo, el gobierno presentó otro que daría sustento a la explotación fiscal de Comodoro Rivadavia. En este se autorizaba la creación de reservas fiscales donde la explotación estaría a cargo del Estado —participarían los gobiernos provinciales si fuera el caso— y se formalizaba la asignación de fondos y distribución de dividendos. La referencia a las provincias resultaba insoslayable en vistas al tratamiento legislativo del proyecto y dadas las controversias entre estas y el gobierno central, especialmente con Salta donde actuaba la Standard. En su artículo 7, el proyecto propone la creación de la Dirección General de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales dependiendo del Ministerio de Agricultura en reemplazo de la Comisión Administradora. Los debates se prolongaban sin que se pudieran sancionar

las leyes, que eran urgentes para el Gobierno con el objetivo de atraer inversiones disponibles tras la finalización de la guerra y contenerlas con un marco legal firme. A pesar de esto, los proyectos no fueron incluidos en las sesiones extraordinarias del Congreso en 1919-1920.

En medio de indefiniciones y con un soporte legal precario la industria local se desarrolló y se satisfizo la demanda del creciente mercado interno durante la guerra, pero, cuando se normalizó el comercio mundial y los precios cayeron, la administración estatal no pudo competir con la importación de crudo para refinar, mientras el entusiasmo de los pioneros de la administración fiscal se diluía entre interferencias administrativas e ineficiencias de gestión. Sin la dinámica de las importadoras para interpretar la coyuntura, la producción estatal se encontró con precios en baja y producción en declinación, mientras sus costos de producción subían, en parte por las mejoras otorgadas tras las demandas sindicales. El ministro De Marchi designó a un auditor en Comodoro, Joaquín Spinelli, quien le informaba directamente interfiriendo con la organización formal y cuyos informes, críticos de la administración, motivan la renuncia del director general y el nombramiento de este en su lugar. Por una cuestión referida al otorgamiento de permisos, también renuncia Hermitte a la Dirección General de Minas, Geología e Hidrología. Cuando en octubre de 1922 asume Mosconi como director general de la explotación fiscal la encuentra en una situación que describe como cuasi anárquica como resultado de la falta de directivas precisas y coordinación entre las autoridades del Ministerio y las de la Comisión que, sumadas a los problemas de abastecimiento y la escasa competencia comercial, causaron restricciones a la producción y retrasos en la perforación de nuevos pozos.

A pesar de la mayoría nominal que el oficialismo tenía en Diputados, el proyecto no logró la aprobación por una suma de causas, la más relevante fue la oposición de las

provincias petroleras que no querían que la nueva ley pusiera en discusión su soberanía sobre el recurso garantizada por la ley vigente y delegara el manejo del recurso en la capacidad de negociación y gestión del Estado nacional, de la que desconfiaban. El Congreso, a pesar de la necesidad de definir un marco legal para la explotación de recursos energéticos en un país que los importaba, no consiguió romper la inercia del bloqueo conservador-socialista a las iniciativas oficialistas, y el senado controlado por la oposición ni trató el tema. Más allá de interpretaciones constitucionales, tal vez el argumento más sólido sobre la conveniencia de federalizar los recursos era el del socialista De Tomaso, quien sostenía que dada la importancia del petróleo para el desarrollo y la presión de los intereses extranjeros para controlarlos, no resultaba conveniente delegar el cumplimiento de la ley en las jurisdicciones provinciales. Otras cuestiones más concretas referidas a la explotación petrolera, como el balance entre objetivos y asignación de recursos a exploración y producción, tampoco parecían resueltas para los miembros del gobierno. A sus indefiniciones se agregaban las presiones del capital internacional para acceder al mercado más desarrollado de Sudamérica, los intereses locales en competencia y asociación con aquel y el impacto de las divisiones internas de los diputados oficialistas respecto del tema de la propiedad y el monopolio. Primarían, finalmente, las necesidades políticas del partido de gobierno en un contexto de conflictos entre Nación y provincias y posiciones ideológicas de un nacionalismo ambiguo que confundía gestión estatal con planificación y control del Estado y desconocía la crónica carencia de capital estatal o privado local.

El decreto de creación de YPF

Agotado su mandato sin lograr que se aprobara la ley del petróleo y en medio de cuestionamientos a la

administración fiscal, Yrigoyen crea por decreto, el 3 de junio de 1922, la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF), en la órbita del Ministerio de Agricultura, designando al auditor de la administración Comodoro, Joaquín Spinelli, como primer director. En ese momento no había empresas petroleras de propiedad estatal en el mundo, Inglaterra ejercía el control de hecho sobre la Anglo Persian que se gestionaba como una empresa del mercado, aunque hay que reconocer que la YPF creada difícilmente podría ser considerada una empresa en el sentido que hoy se da al concepto, sino más bien una repartición estatal en el ámbito de un ministerio regida por las leyes de la administración pública. Para la Historia, el decreto adquiere un valor simbólico tan significativo como el descubrimiento del 13 de diciembre de 1907, y marca para el radicalismo el final de la ambigüedad que la administración había mostrado hasta entonces respecto de la cuestión del petróleo.

Para la nueva Dirección General no se especifican otros objetivos que los de hacerse cargo de los yacimientos en las zonas de reserva de los territorios nacionales y se define que el precio del petróleo fiscal será fijado por el Ministerio de Agricultura, sin referencias a la apropiación de la renta por el Estado, ni a la exploración y explotación armónica de los recursos naturales, ni al petróleo como eje de la matriz energética, reemplazante del carbón y factor de desarrollo nacional, todos atributos que se fueron incorporando a la empresa estatal. Carente de verdadera autonomía de gestión, el ente creado se diferenciaba de la Comisión solo en el nombre, aunque la federalización de los recursos, la continuidad de la explotación estatal y el estricto control sobre las operaciones de privados eran logros concretos que la primera administración de Yrigoyen podía mostrar.

El decreto extiende la jurisdicción de la administración de Comodoro Rivadavia a Plaza Huincul ajustando los procedimientos a las disposiciones vigentes, Ley 7059 y

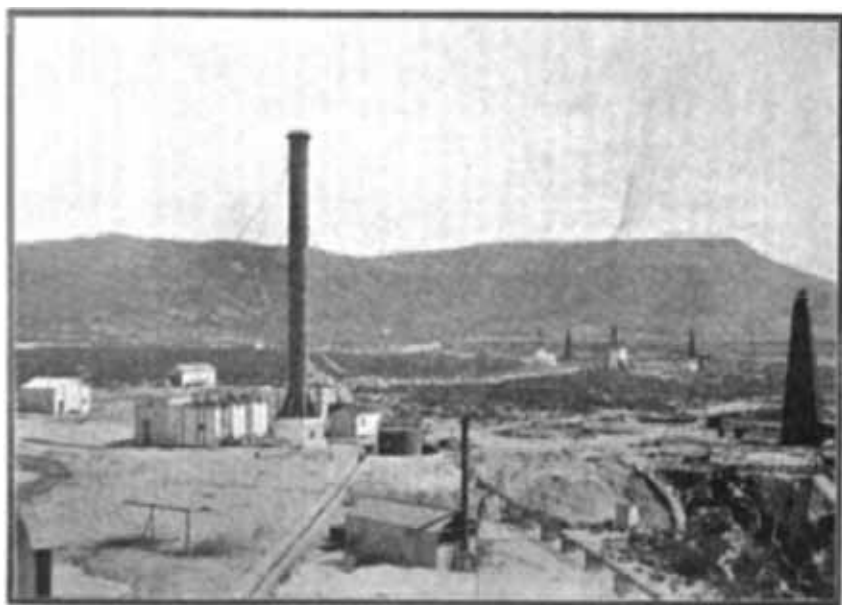


Figura 6. La destilería de Comodoro Rivadavia y los pozos 12, 13, 14, 15 y 16 en 1915.

normas del Poder Ejecutivo, con definiciones específicas sobre la forma de presupuestar y licitar bienes siguiendo la Ley de Contabilidad que apuntan a evitar las prácticas previas cuestionadas. Más allá de su significación política, el decreto no resolvió los problemas administrativos, entre otras cosas porque las normas de contabilidad estatal son difíciles de adaptar a una explotación petrolera remota y porque —en una práctica que con el tiempo se extendería a otras reparticiones oficiales— la Marina no pagaba por los embarques de crudo.

El petróleo ya era el eje de la oferta energética interna: la producción nacional creció más de tres veces entre 1916 y 1922, casi exclusivamente por el aporte fiscal de Comodoro con una incipiente producción de Plaza Huincul y una contribución del 7,5% de las compañías privadas (Figura 6). El crecimiento se apoyaba, por un lado, en la expansión de inversiones internacionales del período y sobre todo al impulso de la industria automotriz cuyo crecimiento pronosticaba una demanda sostenida. En 1922, con un parque de 75.000 vehículos que crecía a razón de 1500 por mes, la Argentina estaba entre los países

más importantes en este sector, de lejos superior al de cualquier país sudamericano e incluso algunos europeos como Francia. Como la demanda de combustibles no se cubriría con la producción doméstica se importaba alrededor del 50% y crecía el negocio de refinación del crudo importado: Se habían instalado 16 destilerías, incluyendo las dos estatales de Comodoro y Plaza Huincul, la mayor parte de ellas muy precarias. La destilería de Campana era propiedad de la Compañía Nacional de Petróleo, filial de la Standard, la más importante con una capacidad de refinación de alrededor del 15% de la producción nacional, seguida por la de la alemana Itaca.

En la industria y los transportes se generalizaba el reemplazo del carbón por fuel oil: en 1921 la Hispano Americana de Electricidad consumía 88.670 tn de fuel, cerca de la tercera parte del total producido en el país, el ramal de ferrocarril que atravesaba la Patagonia sur se abastecía con fuel de Comodoro y el Central Norte Argentino, con más de 4800 km de vías, había iniciado la migración al nuevo combustible que llegaba por barco a Santa Fe, así como los británicos Ferrocarril del Sud Oeste y del Pacífico.

Bibliografía

- Argentina (1911). Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia. Nota fundando el pedido de 2.000.000 \$m/n para proseguir los trabajos.
- Argentina (1915). Informe sobre el estado de la exploración y explotación de los yacimientos petrolíferos del Distrito Minero de Comodoro Rivadavia.
- Argentina (1919). Memoria de la Dirección General de Minas, Geología e Hidrología correspondiente al año 1916.
- Argentina (1958). Perfiles de perforaciones. Período 1904-1915. Dirección Nacional de Geología y Minería.
- Brady, G. (1923). Argentine Petroleum Industry and Trade. US Department of Commerce. Bureau of Foreign and Domestic Commerce. Trade Information Bulletin N° 81. March 26, 1923.
- Gadano, N. (2006). *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*. Edhasa.
- Hermitte, E. (1904). Carbón, petróleo y agua en la República Argentina. Informe presentado en la Exposición de Saint Louis 1904.
- Solberg, C. (1986). *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*. Emecé.
- Yrigoyen, H. (1919). Mensaje y Proyecto de Ley de Minas de Petróleo.
- Yrigoyen, H. (1951). Pueblo y gobierno II. Mensajes inaugurales del Congreso de la Nación.
- YPF. Boletín de Informaciones Petroleras (BIP).

Rubén Caligari es Ingeniero en Petróleo por la Universidad Nacional de Cuyo, con estudios en Negocios en la Universidad de Michigan (Estados Unidos) y Magíster en Política Económica por la Universidad de Buenos Aires. Es miembro de la Comisión de Publicaciones del IAPG.