



## *H-industri@* *Revista de historia de la industria argentina y latinoamericana*

Año 2- Nro. 3, segundo semestre de 2008

### **Gadano, Nicolás, *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires, Edhasa, 2006 (709 págs.)**

El estudio de las empresas estatales en Argentina continúa siendo una materia pendiente de la historiografía argentina. Con la excepción del sector ferroviario cuyo tratamiento profundo y sistemático ha dado origen a una significativa literatura atenta a la evolución de las empresas tanto como de las políticas estatales; la gestión pública en los sectores de energía y servicios públicos es un tema poco abordado, salvo por estudios muy recientes.

Definitivamente, la dificultad de acceso a los archivos de las empresas públicas en Argentina ha limitado el desarrollo del tema. En lo que refiere al petróleo, y específicamente a la petrolera estatal, el corpus central de documentación sobre Yacimientos Petrolíferos Fiscales aún hoy no está disponible para su consulta. De modo que la historia del sector se ha reconstruido, apelando a un conjunto de fuentes, especialmente, la documentación gubernamental publicada, los debates legislativos, las memorias de YPF, los archivos de relaciones exteriores de los países de origen de las empresas petroleras privadas (Estados Unidos y Gran Bretaña), así como informes y artículos publicados en Argentina y en el exterior.

En este punto, el trabajo de Nicolás Gadano sobre la historia del petróleo en Argentina, contribuye decisivamente a ampliar nuestro conocimiento sobre el tema, sobre todo porque el autor trabaja con documentación de YPF, a la cual tuvo acceso por haber sido funcionario de la entidad en los años noventa. Podríamos decir que su punto de partida es el libro de Carl Solberg, *Petróleo y Nacionalismo en la Argentina*, puesto que uno de los ejes de análisis indaga en la génesis del nacionalismo petrolero, tema que convocó la atención mayoritaria de los trabajos previos sobre el tema publicados en los años setenta, como ser los de James Buchanan y Marcos Kaplan, además del citado de Solberg.

El relato pormenorizado de la acción estatal en la industria petrolera se inicia con el descubrimiento del yacimiento de Comodoro Rivadavia y culmina en 1955, cuando el derrocamiento del gobierno peronista, abrió una etapa en la cual el proyecto de formar un monopolio estatal petrolero fue abandonado. Aún cuando el texto no ofrece una sistematización de las condiciones que dieron origen a las políticas petroleras implementadas por los gobiernos conservadores, radicales y peronista, en rela-

ción con las modalidades de gestión, distintas etapas pueden identificarse en los primeros cincuenta años de gestión estatal del petróleo.

Una primera etapa se inicia con el decreto promulgado por el presidente Figueroa Alcorta, estableciendo una zona de reserva para limitar los permisos de cateo privados, al día siguiente del descubrimiento en Comodoro. La política del gobierno conservador en materia petrolera no fue diferente a lo identificado para el sector de ferrocarriles y de obras sanitarias. La creación de la Administración General de los Ferrocarriles del Estado (AGFE) y de Obras Sanitarias de la Nación (OSN), en 1909 y 1912 respectivamente, señala que la dirigencia liberal argentina en su variante reformista tenía entre sus objetivos la creación de bienes públicos en el marco de la construcción de la república. Esta orientación prosperó en el seno del sector de la dirigencia, distanciado del roquismo en el novecientos -entre ellos, Figueroa Alcorta y Roque Sáenz Peña- que proponía funciones más ambiciosas para el Estado en pos de emprender la postergada transición de la república posible a la república verdadera.

En esta dirección, las acciones desempeñadas por el gobierno conservador, entre ellas, la elaboración del primer proyecto de ley para reglamentar la explotación petrolera de Comodoro, la designación de funcionarios de un marcado perfil técnico, la ampliación del presupuesto para la exploración y explotación de petróleo, la creación de la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia, dependiente del Ministerio de Agricultura; constituyeron la base sobre la cual se sustentaría el dominio estatal del sector petrolero.

Por cierto, el tema era objeto de controversia en el partido gobernante. Se oponían entonces, el criterio de promover la participación privada en la explotación, predominante en la Dirección de Minas; y el fortalecimiento de la explotación estatal del petróleo como estrategia frente al avance no regulado de las empresas extranjeras en el país, posición afincada en la Dirección de Explotación de Comodoro. El postrer triunfo de la segunda posición fue un resultado no previsto en la confrontación de dos enfoques de política petrolera en un contexto internacional bastante fluctuante dada la escasez provocada por la primer guerra mundial primero; la sobreoferta de petróleo en los años veinte y el aumento de la competencia en el rentable segmento de la comercialización de combustibles.

La historiografía ha identificado la configuración de una burocracia técnica estatal, cuyo elenco estable revistó en la dirección de las dependencias mencionadas, favoreciendo la consolidación de espacios autónomos, cuyas reglas de funcionamiento se fundaban en el conocimiento técnico y en la gestión eficiente de los recursos orientados a expandir los bienes públicos. La autonomía creciente de estos espacios se constituyó a lo largo de los avatares experimentados bajo gobiernos de distinto signo político, dando lugar a la creación de las primeras empresas públicas del país. El proceso de conformación de la burocracia técnica en el temprano Estado liberal argentino, es hoy objeto de análisis, por lo que no es momento de dar una definición concluyente sobre él. No obstante, podemos encontrar su base argu-

mental en intelectuales y de militares de opuesta ideología, sea en José Ingenieros, solicitando la instauración de un Estado legitimado en su eficacia técnica y prescindente de la influencia social, o en Agustín P. Justo, que defendió la gestión de YPF, con argumentos similares. Como bien ha señalado Halperín Donghi, la competencia técnica como fundamento de la autonomía de la administración estatal en el momento en que el sufragio universal abría la puerta a las huestes radicales, era un argumento atractivo para el socialismo que desconfiaba del obrerismo Yrigoyenista, tanto como para el conservadurismo que comenzaba a ver que el radicalismo asumía el poder con intención de perdurar. En el sector petrolero, el brazo de la voluntad estatal representado por esta burocracia técnica, se ocupó de elaborar los sucesivos proyectos de ley para reglamentar la explotación petrolera que terminaron agonizando en la legislatura; pero también de reclamar por mayor autonomía financiera, aplicando los ingresos por la venta del petróleo a mejorar la producción.

La creación de YPF en las postrimerías del primer gobierno de Yrigoyen no representó tanto un cambio de política como la profundización de una línea de acción ya inaugurada. Tampoco la proliferación de proyectos encontrados en la legislatura nacional constituyó una novedad, puesto que el debate entre favorecer la creación de empresas mixtas, garantizar la explotación privada o constituir un monopolio estatal del petróleo ya estaba planteado desde antes de la primera guerra.

La primera alternativa había sido la preferida de los presidentes conservadores, y también lo fue para el Coronel Enrique Mosconi, designado director de YPF por el presidente Alvear. Pero nuevamente, los proyectos de ley detenidos en la legislatura, limitaron las propuestas de Mosconi al ámbito de la gestión de la petrolera estatal. Mosconi llevó adelante una reorganización de la producción y una racionalización administrativa similar a la emprendida por Pablo Nogués en Obras Sanitarias de la Nación, cuyo resultado fue el aumento de los ingresos y la estabilización de los gastos. Los resultados exitosos de su gestión fortalecieron la empresa estatal, lo cual no era incompatible con la perspectiva de convocar a la inversión privada en un futuro próximo que nunca llegaría.

En 1928, cuando Yrigoyen retomó el poder, la situación había cambiado no tanto como consecuencia de la política petrolera como por los cambios en el mercado de combustibles. En la década del veinte, el liderazgo de la comercialización de combustibles en Argentina estaba en manos de las empresas subsidiarias de la Standard Oil y de la Shell. El control del sector de la refinación y distribución de petróleo y derivados por parte de empresas extranjeras alentó cierto consenso entre dirigentes de distintos partidos en una postura más anti-norteamericana que propiamente nacionalista, lo cual volvió más atractivas a las propuestas de nacionalización petrolera. De todos modos, el posible triunfo de estas propuestas fue coartado por el golpe militar de 1930 y la renuncia de Mosconi.

Las medidas económicas implementadas por el presidente Urriburu para contrarrestar la crisis, entre ellas, la introducción del impuesto a los combustibles, y el aumento de los aranceles a la importación

de petróleo crudo, terminaron por definir las bases del fortalecimiento de YPF. Pero el cambio importante en la historia de la petrolera estatal se produjo durante el gobierno de Agustín Justo. Con la aprobación de la legislación petrolera, el ingreso de YPF al mercado de la comercialización, y el acuerdo sobre precios y cuotas de mercado realizado con las petroleras extranjeras, YPF consolidó su posición como regulador, interviniendo formalmente en la definición de las políticas públicas para el sector. Paradójicamente, YPF aumentó su poder pero perdió autonomía, por dos razones. En primer lugar, la burocracia técnica y administrativa fue desplazada por nuevos equipos, debilitando su posición frente al ejecutivo. En segundo lugar, habiéndose acentuado su perfil regulador a la par que se debilitaba su rol empresarial, se incrementó la transferencia de los ingresos obtenidos por YPF a otros sectores, limitando la capacidad de inversión de la petrolera.

El oligopolio liderado por YPF funcionó muy bien hasta la segunda guerra, cuando la escasez de combustible, sumada a las dificultades para importar equipos y transportar petróleo, afectó el rendimiento de la empresa estatal. El análisis del sector petrolero en los años cuarenta es más ambiguo. Galdano observa al final del proceso una empresa descapitalizada, con recursos humanos diezmados, sin capacidad financiera y técnica. No obstante, estas observaciones no están completamente sustentadas en un análisis de la evolución económica de YPF y de la industria petrolera más atento a las tendencias de largo plazo, sino en la descripción minuciosa de los conflictos entre los funcionarios, el poder ejecutivo y la legislatura. En realidad, la confrontación entre los distintos protagonistas asume el rol de clave explicativa a lo largo de todo el texto, pero en los años cuarenta, este enfoque se revela problemático en la medida en que el autor encuentra en este período, las causas inmediatas de la caída de YPF, a saber, la guerra en Europa y el peronismo.

La evaluación de la política petrolera en su especificidad obstaculiza quizás una visión de conjunto sobre la política energética de los gobiernos conservadores, radicales y peronista. En esta dirección, la articulación de la política petrolera con las acciones y programas implementados en áreas equivalentes (servicios públicos, energía) brindaría una mayor profundidad al análisis del sector petrolero. Otro aspecto a señalar es la escasa referencia a la evolución económica de YPF que incluya datos sobre la evolución del capital, las inversiones y los ingresos, y la ausencia de análisis sobre la evolución y desempeño de otras empresas del sector, nacionales o extranjeras. Dado que el trabajo se plantea abordar la industria petrolera, el análisis de la documentación de las empresas extranjeras, y su comparación con la evolución de YPF, contribuiría a reconstruir la relación entre las estrategias y las decisiones de inversión de las empresas y la evolución del sector.

Más allá de estas consideraciones, cabe destacar que el trabajo reconstruye ajustadamente una trayectoria del sector articulando la visión de la dirigencia política, los debates legislativos y la posición de la petrolera estatal frente a los cambios en la economía internacional, sobre todo en lo que refiere a la

producción y comercialización de petróleo. En segundo lugar, identifica uno de los aspectos centrales a la hora de definir las posibilidades y los límites de expansión de YPF, como lo era la tensión entre un perfil estrictamente empresarial y su rol como regulador del sector. Finalmente, el trabajo contribuye a relativizar las versiones míticas que inmortalizaron a los íconos del nacionalismo petrolero, al presentar la evolución la política petrolera argentina como el resultado de un proceso acumulativo determinado en los encuentros y desencuentros de la acción estatal y las condiciones determinadas por los mercados, más que como la expresión de los ideales y de la voluntad de los dirigentes.

Norma Lanciotti  
Universidad Nacional de Rosario/ CONICET