

En este artículo el tema central planteado es el rol que jugó el poder legislativo en relación a la estrategia, desde el momento del descubrimiento de los yacimientos petrolíferos de Comodoro Rivadavia en 1907, centrandose en uno de los debates de mayor jerarquía y complejidad que ocurrió en la Cámara de Diputados en 1927.

Desarrollo nacional e Ideología de Industrialización. La cuestión del Petróleo en el Congreso Nacional (1907-1927)

Autor: Mg Aureliano da Ponte

“Ya en esta cámara se discutió con amplitud esta cuestión del petróleo, de la hulla y del hierro en 1918, discusión en que tomaron parte miembros ilustres del parlamento como Sánchez Sorondo, Carlos F. Melo, Arancibia Rodríguez y el diputado De Tomaso. Y entonces se dijo: ‘Si en lugar de la explotación fiscal se hubieran entregado los yacimientos de Comodoro Rivadavia libremente a la explotación de las grandes compañías, aquellos lugares serían hoy populosas ciudades llenas de vida, de movimiento y riqueza’”

(Discurso del Diputado Julio César Raffo de la Retta, DSCDN, 1927, T. III: 228)

“Hay una oportunidad de establecer el monopolio del Estado, para explotar dicho producto: ésta es la oportunidad. Si la dejamos pasar, si dejamos que el poder tentacular de los trusts arraigue en la República, ya sea en el territorio de las provincias o en los territorios federales de la Nación, si dejamos que eso se produzca, ¡Cuántos reproches recibirá este Congreso de los que en el futuro se vean encadenados poco menos que a la servidumbre extranjera por nuestra imprevisión (...)”

(Discurso del Diputado Jorge Raúl Rodríguez, DSCDN, 1927, T. III: 663)

Introducción

El 13 de diciembre de 1907, Comodoro Rivadavia, un pueblo de infraestructura precaria en el cual habitaban en forma permanente unas cincuenta familias, pasó a

la historia.¹ Ese día, José Fuchs, jefe de la partida de perforación del Departamento de Hidrología de la División de Minas, Geología e Hidrología del Ministerio de Agricultura, envió un telegrama al presidente José Figueroa Alcorta anunciándole que se había descubierto petróleo a 535 metros de profundidad.² Al día siguiente, un decreto del Poder Ejecutivo firmado por el mandatario y el ministro de dicha cartera, dispuso la creación de una reserva nacional en la cual se vedaba entregar en concesión privada un área de cinco leguas kilométricas en todas las direcciones, equivalentes a unas 200.000 hectáreas o a 24 km alrededor del lugar.³ Como el hallazgo se ubicaba en terrenos fiscales, el sustento normativo para esta medida fue el artículo 15° de la ley N° 4167 (Ley de Tierras Públicas) de 1903, que autorizaba al gobierno a inhibir la venta de terrenos que contuvieran depósitos conocidos de sal, carbón, petróleo o aguas minerales. En el mensaje de apertura de sesiones de mayo de 1908, Figueroa Alcorta señaló:

Este descubrimiento, que puede llegar a transformar la faz económica de la región, obligó a suspender los permisos de cateo en los alrededores del pozo, a fin de estudiar la extensión y la importancia de la napa petrolífera, su rendimiento y aplicación, y como consecuencia, la forma de explotación más ventajosa al interés público (Diario de Sesiones, Senado, 1908).

El objetivo era detener las exploraciones a fin de realizar los estudios pertinentes durante el tiempo que fuese necesario. No obstante, dificultades técnicas más la falta de equipos y fondos, demoraron su puesta en marcha. Simultáneamente, una serie de trabas burocráticas frenaron los informes y trabajos preparatorios. Consecuentemente, una cantidad importante de petróleo se perdió en el mar. Esto finalmente fue superado y luego del envío de una nueva perforadora, comenzó la producción. Hasta el 31 de diciembre de 1910 se obtuvieron 8.119 toneladas, de las cuales sólo 5.000 pudieron aprovecharse debido a la filtración y evaporación del resto.

De todos modos, antes de continuar es pertinente retroceder un poco para comprender la complejidad de las circunstancias. El conocimiento de la existencia de hidrocarburos en el país data, al menos, desde la época colonial. Ya en el siglo XIX, los intentos de explotación se ubicaron en las provincias del norte (Salta y

1 “En 1906, el pueblo tenía 300 casas y ranchos, y cerca de 800 habitantes. Desde Comodoro partía un ferrocarril estatal hacia el noroeste que llegaba a Colonia Sarmiento, a 120 kilómetros de distancia” (Gadano, 2012: 22).

2 En un discurso en la Cámara de Diputados, Celestino Pera dice a propósito de esto “La noticia del hallazgo fue comentada jubilosamente por todos los diarios de la capital, que encontraron, como era lógico, en ese descubrimiento, la base de la explotación de una riqueza inagotable, y la perspectiva de un emporio de progreso colosal” (Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación (DSCDN), 1908, T. II: 994). Sin embargo, una versión diferente relata una publicación oficial de YPF en la que dice “El acontecimiento, sin embargo, no tuvo pública trascendencia hasta después del 19 de diciembre, fecha en que un importante matutino de Buenos Aires difundió un despacho telegráfico de su corresponsal en Comodoro Rivadavia, que se refería con precisión al descubrimiento, al entusiasmo celebratorio de la población” (1972: 22).

3 Debe notarse que una parte se ubicaba en el mar, lo que implicaba que efectivamente la reserva era menor.

Jujuy) y Mendoza. Así nació, por ejemplo, la “Compañía Jujeña del Kerosene”, fruto del rechazo de la Cámara de Diputados de la Nación al chileno Leonardo Villa, quien había solicitado en 1865 un privilegio por quince años para elaborar este producto utilizado para el alumbrado urbano a partir de los asfaltos. Fue la legislatura de Jujuy la que finalmente le concedió el monopolio para explotar ese “betún mineral” en la provincia. En 1886 se constituyó la “Compañía Mendocina de Petróleo”, considerado el intento más relevante y el origen de la industria petrolera privada. Dirigida por Carlos Fader, la empresa intentó que el Ferrocarril Andino construyera un desvío que ayudara a resolver el problema de transporte que afectaba a la región. Los intentos no fueron fructíferos.⁴ Con todo, estos emprendimientos, junto a otros, fueron experiencias que se desarrollaron sin un marco jurídico particular.

Recién en 1886 sería el Código de Minería la normativa de aplicación que pasó a regular todas las actividades extractivas. Aunque sea muy brevemente es conveniente apuntar en qué consistía.⁵ Las minas se dividían en tres categorías de las cuales la primera se relaciona, aunque no específicamente, con el petróleo. Estas pertenecían al Estado siendo el suelo un accesorio. De modo que sólo pueden ser explotadas en virtud de concesión otorgada por autoridad competente (Artículo 2°). El régimen estableció que las mismas serían de la Nación o de las provincias de acuerdo a su localización (Artículo 7°). Mientras que en el primer caso la Dirección de Minas del ministerio de Agricultura era responsable de los permisos y las concesiones, en el segundo era cada gobierno provincial quien las otorgaba y administraba. Si se hallaba en tierras fiscales, el título se entregaba gratuitamente, en cambio en terrenos privados el concesionario tenía que concertar la compra (Artículos 44 y 45).

Esquemáticamente, el funcionamiento comenzaba con un pedido de permiso de cateo en un área máxima de 2.000 hectáreas. Los trabajos debían comenzar antes de los 30 días y al menos un pozo tenía que ser perforado dentro de los 290 días. Estos plazos podían extenderse con un pedido formal pero ello implicaba a cambio de quince meses adicionales, la concentración en un espacio menor. Si los resultados eran positivos, esto es, si se producía un descubrimiento, el empresario estaba en condiciones de requerir su titularización aunque solo si mantenía el trabajo en la mina, concediéndole la facultad de buscarla y disponer de ella como dueño (Artículo 8°). En aquellos casos en que los tiempos no fueran respetados o si se

4 A las quejas de Rodolfo Zuber, geólogo de la empresa que exclamó “(...) los ferrocarriles no podrán quedar eternamente en el estado actual, es decir, más bien un obstáculo, que una ayuda al comercio y a la industria”; se agrega lo señalado por el diputado Osvaldo Magnasco, quien el 11 de septiembre de 1891 en la Cámara de Diputados expresó: “Ahí están Jujuy y Mendoza, sobre todo la primera, empuñada desde hace diez y siete años en la tentativa de explotación de una de sus fuentes más ricas de producción: sus petróleos naturales. No bien llega a oídos de la empresa de ferrocarril la exportación de una pequeña partida a Buenos Aires o cualquier punto, se alza inmediatamente la tarifa, se alza como un espectro y se alza tanto que el desfallecimiento tiene que invadir el corazón del industrial más fuerte y más emprendedor” (citado en Frondizi, 1954: 44).

5 En cuanto a los proyectos, si bien una primera propuesta dispuso la nacionalización de las minas, en 1875 una nueva versión siguió una opción diferente. Esta última fue la que se impuso.

suspendían las actividades sin autorización, las autoridades tenían la potestad de retirar la concesión en todo momento. Sin embargo, sobre esto último, la División de Minas no exigió el cumplimiento estricto hasta 1923, favoreciendo la especulación (Solberg, 1986). Asimismo, prohibía explícitamente la explotación por parte del Estado (Artículo 9°).

A principios del siglo XX, Wenceslao Escalante a cargo del ministerio de Agricultura pidió al presidente Roca la creación de una comisión con el objetivo de estudiar las napas de agua y los yacimientos carboníferos. En octubre de 1904, un decreto instruyó la confección de un mapa geológico del país. Al margen de las apreciaciones acerca de si fue o no un golpe de suerte el descubrimiento de Comodoro, lo concreto es que hacia fines de 1907 el Estado nacional se incorpora como un actor en el desarrollo de la actividad.⁶ Ello no estuvo exento de dificultades debido a que el yacimiento se ubicaba en un territorio nacional y fue realizado por personal estatal. Como se desprende de lo anterior, el problema evidente surgía de las restricciones del Código de Minería que ya se demostraba inadecuado.⁷

Este contexto dio inicio a una larga trayectoria marcada por las controversias que se extienden más allá del período que abarcará este trabajo, limitado temporalmente a los años que van desde 1907 hasta 1927. De igual modo, se puede sostener que ha sido en estas décadas donde se perfilan las visiones que, aún con los matices y particularidades de cada momento, predominaron en la evolución del sector petrolero argentino.

Una aproximación global permite distinguir dos etapas. En relación a la primera, el trasfondo encuentra en los interrogantes planteados por Gadano (2012) una formulación ciertamente precisa: ¿De quién es el Petróleo? ¿Quién debe explotarlo? Ambas preguntas constituyen los ejes esenciales que atravesaron el debate marcando no sólo su devenir histórico sino, por sobre todo, los cimientos sobre las cuales se asentaron las sucesivas políticas implementadas. En relación a la segunda, una vez creada la Dirección General de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales en 1922, la cuestión puede enunciarse así ¿En qué condiciones se desarrolla la industria petrolera estatal?

La historia del petróleo en Argentina es un tópico que ha despertado el interés de una cantidad considerable de autores, de los cuales se mencionarán algunos. Un grupo profundizó particularmente en los primeros tiempos, esto es, desde el descubrimiento del yacimiento de Comodoro Rivadavia hasta el golpe de 1930. Allí se incluye a Kaplan (1972, 1974) quien dedica dos artículos a la política pe-

6 Hay diversas versiones sobre el hecho. Al respecto puede consultarse Hollander (1976), Alsacio Cortazar (1969), YPF (1972), Philip (1982), Solberg (1986), Gadano (2012).

7 “El Código de Minería resultaba inadecuado ya para la explotación petrolera, porque “no tuvo en vista esa riqueza al sancionarse, y por ello sus disposiciones sobre exploración y explotación de las substancias de primera categoría, entre las que coloca los aceites minerales, no son aplicables a ellos sin grave riesgo para la economía general”, ya que, entre otras cosas, posibilita el acaparamiento” (DSCDN, 1916, T. I: 376-378).

trolera entre 1907 y 1922. En el primero el foco es la política de Yrigoyen durante su primera presidencia (1916-1922), sosteniendo que el balance de ese gobierno no es demasiado satisfactorio ya que caracteriza a la situación de la explotación fiscal como deficitaria, anémica y poco productiva, a lo que agrega el perjuicio ocasionado por el constante drenaje de divisas al exterior por las importaciones. En el segundo (1907-1916), rastrea a través de los decretos administrativos, los debates parlamentarios, la prensa nacional y extranjera “y en el proceso económico concreto” la emergencia de las distintas posturas de la elite político-económica acerca del papel que debía ocupar este recurso. Lo que es pertinente apuntar es justamente que a través de la descripción del autor se perciben varios aspectos: cómo van ingresando en el país los capitales ingleses y norteamericanos, cómo van ganando posiciones que son defendidas por un conjunto de actores domésticos y cómo inciden sobre las acciones que se van adoptando.

Asimismo, Mayo, Andino y García Molina (1976), procuraron reconstruir e interpretar sobre bases documentales la reacción diplomática de los Estados Unidos ante el programa de nacionalización petrolera auspiciado por el radicalismo entre 1927 y 1930. Posteriormente, su trabajo fue ampliado a la política del gobierno de Agustín P. Justo y la reacción del sector privado, especialmente la Standard Oil y Shell; del Departamento de Estados y de la Embajada norteamericana en Argentina.

Otro grupo abarcó períodos más extensos. Frondizi (1954) estudia la trama nacional e internacional asociada, situando al petróleo en el marco del proceso político-económico argentino de la primera mitad del siglo XX. Solberg (1986) analiza la trayectoria del sector hasta los años setenta a la luz del nacionalismo petrolero, término que acuña para sintetizar el ideal que motivó a muchos de los actores que se relacionaron con la empresa YPF y al que presenta como el tema que motiva su libro. A partir de allí examina las relaciones entre ideología, política y estructura socioeconómica. Gadano (2012) indaga en detalle en las primeras cinco décadas de toda la actividad en el país, esto es, no sólo con respecto a la explotación fiscal sino también a las empresas privadas, procurando dar su visión acerca de cuáles son las causas que ayudan a explicar los éxitos y fracasos en la materia.

Así las cosas, es posible rastrear dentro de esa bibliografía, tres aspectos de interés. Primero, una serie de referencias, ya sean más o menos explícitas, que dan cuenta de la vinculación entre política petrolera e ideas e intereses de los diversos actores involucrados. Segundo, dicha literatura reseña los acontecimientos aunque generalmente con foco principal en las acciones del Poder Ejecutivo, los ministros de Agricultura, los integrantes de la Dirección General del Yacimiento de Comodoro Rivadavia desde 1911 o la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales desde 1922, entre otros. Tercero, se verifica que los libros de sesiones del Congreso Nacional han sido una fuente utilizada en forma más o menos recurrente.

Sin embargo, el rol que desempeñó el Poder Legislativo en la conformación de la arquitectura jurídica no solo en un plano exclusivamente formal, sino fundamen-

talmente en el sentido del establecimiento de un dispositivo legal; en la asignación de los recursos presupuestarios correspondientes, que puedan o no favorecer a la actividad petrolera estatal no han sido analizados como una dimensión en particular.⁸ Esto llama la atención en función de la centralidad que ocupó y que será reflejada en este escrito.

Por cierto, los tópicos, el tenor de las discusiones y las posturas defendidas en los discursos, son algunos elementos que se muestran reveladores ya no únicamente del problema del petróleo, sino que lo exceden ampliamente. En otras palabras, en los debates en el recinto, ya sea la Cámara de Diputados o de Senadores, es posible identificar las distintas *ideologías de industrialización* que pugnan por orientar la política económica.⁹

En tal virtud, el artículo se organiza del siguiente modo. La primera sección presenta una síntesis de lo ocurrido entre 1908 y 1927. De este modo, se podrán comprender los antecedentes del “histórico debate”. La segunda se centra en las discusiones de la Cámara de Diputados en 1927, suceso que procuró modificar el estado de cosas anterior. Por último, las consideraciones finales recuperan los hitos principales de este derrotero en la perspectiva de dar cuenta de la incidencia que tuvo el Congreso Nacional en la política petrolera.

Primera sección: Propiedad de los Yacimientos y explotación petrolera (1910-1927)

a. Los primeros proyectos

El 2 de septiembre de 1908, los diputados Pera, Vocos Giménez y Freyre presentaron el primer proyecto de ley sobre el tema.¹⁰ La propuesta autorizaba al Poder

8 Es pertinente aclarar que en razón del foco de interés, solo se hará referencia a aquellos acontecimientos del entorno situacional que contribuyan a comprender lo que estaba en discusión con la finalidad de facilitar la lectura. Esto supone que ciertos hechos y detalles no serán reseñados.

9 Este artículo define “ideología de industrialización” como la forma en que un actor concibe que debe emprenderse un proceso de desarrollo económico con centro en la industrialización. Es menester aclarar que en los términos aquí propuestos, “Ideología” se aleja de cualquier connotación facciosa. Una ideología es relevante en cuanto clarifica a los actores, sean personas o instituciones, a precisar sus objetivos, su importancia relativa respecto a otros y cómo pueden alcanzarse, es decir, representa un punto de vista, una motivación o estímulo muy poderoso (Gerschenkron, 1968: 33). Es el emergente de la interacción entre las ideas e intereses de los actores concretos que intervienen ya sea en la formulación, implementación o consolidación, o en más de una etapa, de una estrategia nacional de desarrollo materializada a través de políticas (en especial la económica e industrial). Es una suerte de guía detrás de las acciones que se constituye mutuamente con los intereses (Blyth, 2002). En la misma perspectiva que Sikkink, en este trabajo el foco de interés está puesto en las ideas “vinculadas con una teoría o grupo de teorías constituyen un modelo de desarrollo económico, como tales, contribuyen a conferir sentido a una determinada situación económico-política, y así permiten ejercer sobre ella una acción deliberada” (1991: 1-2).

10 Esto ocurrió no sin pocas complicaciones, señaladas por Pera y que atribuye al “expedienteo, -esa eterna rémora de las mejores iniciativas entre nosotros- se ha convertido también esta vez en el eterno

Ejecutivo la inversión de hasta \$500.000 en obras que habían sido proyectadas por la Dirección de Minas, entre ellas agua potable, a lo que se agregaba otra suma de \$200.000 para la compra de máquinas perforadoras y accesorios. Entre los fundamentos, el discurso hacía referencia al efecto social, destacando que podría disminuir el costo del combustible (entonces se importaba un valor anual de \$32.000.000) lo cual representaría “luz y calor para el hogar del pobre y para las poblaciones suburbanas (...) higiene para las calles y hasta un elemento poderoso de antisepsia para las comarcas pantanosas flageladas por el paludismo”. Además, reclamaba por los perjuicios ocasionados por la falta de infraestructura a la vez que una preocupación por los beneficios que se perdían. La iniciativa pasó a la Comisión de Obras Públicas de esa Cámara y finalmente no fue sancionada.¹¹ Igualmente, es adecuado registrar que en su discurso se verifica para antes del Centenario se tenía conocimiento acerca de la relevancia del petróleo para el desarrollo económico e industrial.

No se piensa en que esas quince toneladas diarias de petróleo que se pierde podrían importar un producto o utilidad de doscientos mil pesos anuales; no se piensa en que un solo motor de cien caballos, trabajando diez horas diarias, consume cinco mil pesos oro anuales, mientras que utilizando este combustible nacional (...) no costaría ni siquiera la mitad. Calcúlese, entonces, lo que representaría este ahorro o economía del 50 por ciento en el pago del combustible, es decir, del factor más indispensable para todas las industrias: para los vapores que surcan nuestros ríos, para las locomotoras que cruzan nuestros campos y para todas las fábricas de nuestra embrionaria pero ya floreciente industria nacional (DSCDN, 1908, T. II: 994-995).

El 30 de septiembre, un nuevo descubrimiento en la zona de Orán, Provincia de Salta, ameritó que el diputado Guasch Leguizamón elabore un nuevo proyecto de asignación de fondos para perforación en el subsuelo en procura de agua e hidrocarburos. El dinero que pide es m\$N 95.000 para los gastos que demande y dos mil pesos mensuales para sostenimiento. El proyecto pasó a la Comisión de Presupuesto y quedó archivado. En su alocución dice “Se trata de trabajos de una utilidad tan evidente que reputo infantil entrar a justificarlos” e indica que

(...) según los informes que posee el ministerio de Agricultura, los depósitos son tan grandes y ricos que producirán una revolución en la industria nacional. Una empresa particular, provista de todas las maquinarias indis-

sepulturero que enterra en el polvo de los casilleros oficinescos, vale decir de esos nichos funerarios de la indolencia, de la emulación o de los celos interesados en no hacer ni dejar hacer, todos los datos, todos los estudios, todos los informes, y que solo una casualidad ha puesto a mi alcance, sirviéndome de base para formular este proyecto que presento en unión de algunos de mis colegas (...) (DSCDN, 1908, T. II: 993).

11 Al respecto plantea Solberg que “El destino de esta propuesta de 1908, que la Cámara de Diputados archivó sin ninguna ceremonia, pone en evidencia un segundo obstáculo de importancia que bloqueó el desarrollo de los pozos petroleros del país: la influencia de la ideología económica liberal en el Congreso, especialmente entre los miembros que representaban a la élite terrateniente” (1986: 35).

pensables, ha iniciado ya los trabajos con un éxito que llena de entusiasmo a propios y extraños (DSCDN, 1908, T. II: 1673-74).

El 13 agosto 1909, el Presidente de la Nación y el ministro de Agricultura Ezcurra enviaron un proyecto de ley sobre explotación en Comodoro Rivadavia cuyo objetivo era respaldar legalmente las actividades, ya que lo actuado hasta el momento solo se apoyaba en el decreto mencionado.¹² El mensaje adjunto manifiesta la opinión que posteriormente será defendida en la Cámara por el Senador por Mendoza, Villanueva, miembro informante de la Comisión de Agricultura. Entre otras cuestiones, allí se apunta lo que sigue,

Por cuanto queda expuesto, piensa el Poder Ejecutivo que existe alta conveniencia en reservar una zona de tierra en Comodoro Rivadavia que encierra la napa de petróleo que hoy se conoce, pudiendo ser dividida en secciones de suficiente extensión como para permitir la explotación por compañías con bastante capital, y autorizarlo además a explotar directamente para usos fiscales una o varias de estas secciones o a arrendarlas a una o varias compañías, según el resultado de las propuestas (DSCSN, 1909: 543-544).

El proyecto en sí mismo establecía que se autorizara al Poder Ejecutivo a reservar cuatro leguas kilométricas cuadradas, que podrían dividirse en secciones de ¼ de legua para ser licitadas y adjudicadas a uno o varios concesionarios. El Estado podía preservar una o más de las parcelas para explotación por administración y hacer uso de los productos en la forma más conveniente. Además, incluía un requerimiento de crédito extraordinario por \$500.000 para los gastos de perforación a la vez que reducía la reserva a 10.000 hectáreas.

La iniciativa fue recibida en el Senado e ingresó a la Comisión de Agricultura, aprobándose en esa instancia el 23 de agosto. Al llegar al recinto el día 2 de septiembre, Villanueva expone los fundamentos poniendo el acento en los beneficios fiscales y el abaratamiento de costos que la explotación del producto supondría. Ratificando la postura del Poder Ejecutivo dice,

Este feliz descubrimiento resuelve uno de los problemas más arduos para la explotación fácil y económica de los ferrocarriles que actualmente construye la Nación en la región patagónica (...). No entra en los propósitos del proyecto establecer un monopolio en favor fiscal al prohibir la concesión de pertenencias mineras y permisos de cateo y exploración, autorizadas por la Ley de Minas para las substancias de la categoría de que se trata, sino reservar provisoriamente en beneficio fiscal el producto obtenido con sacrificio del tesoro público, (...) nuevas perforaciones demuestren o no la existencia de una napa capaz de bastar por algún tiempo compensador, a las necesidades de com-
12 Según Kaplan “se busca regularizar permanentemente el régimen transitorio establecido desde 1907 en base al artículo 15 de la ley 4167” (1974: 780).

bustible para dichos ferrocarriles, -en caso afirmativo se salvaría la previsión tenida en vista, y el Poder Ejecutivo podrá entregar a la explotación particular la parte que se le destina por el proyecto (DSCSN, 1909: 543).

En caso de resultados favorables en los trabajos, los artículos 29 y 30 regulaban el accionar del Estado. Sobre ello agrega “No queriendo el Poder Ejecutivo entrar a hacer competencia a la industria privada, ha pedido autorización para reservar una zona a fin de explotarla con sus elementos propios, destinando su producto a lo que se ha dicho antes (...)” ya que se podría arrendar la o las parcelas que se reserve a una o varias compañías, según el resultado de las propuestas. En cuanto a las restantes, “van a ser sacadas, como dice el mismo proyecto, a licitación pública y las compañías o las empresas que las posean, las explotarán como mejor les parezca”.

En dicha sesión, uno de los referentes más críticos, el Senador por La Rioja Joaquín V. González, realizó una serie de impugnaciones en las que sostuvo la tesis de que el Estado no podía ni debía ser empresario e hizo una defensa de la industria privada, la libre competencia y el Código de Minería.¹³ En el fondo, objetaba la iniciativa presidencial argumentando que era inconstitucional al violar el sistema de libre empresa. En su planteo sostiene,

El Código de Minería, fundado sobre las ideas de la Convención Constituyente del ‘53, cuyos fundamentos expuso elocuentemente el señor Gorostiaga, al discutirse el inciso 11 del artículo 67 de la Constitución, establece que el Estado no debe explotar minas fundado en la teoría, muy sana por otra parte, de que el Estado no puede ser empresario aleatorio de esta clase de empresas que, por su naturaleza, pertenecen siempre al derecho privado. En el mensaje con que el Poder Ejecutivo incluyó este proyecto (...) ¿Sobre qué bases va a hacer el Poder Ejecutivo la adjudicación de estas concesiones a compañías determinadas? El Código de Minería establece el sistema de la libre concurrencia, que es el más seguro y el más universalmente admitido (...) (DSCSN, 1909: 544).

Además, discute que,

(...) una vez descubierto el yacimiento petrolífero y convencido el Poder Ejecutivo de que tiene lo suficiente para los fines que el indica, ¿Por qué vamos a limitar a los particulares, a las compañías extranjeras, que vengan a

13 “Nuestra legislación prohíbe los monopolios, porque ha creído con justicia, que esa clase de concesiones deben ser entregadas a la concurrencia libre del capital extranjero y nacional en las condiciones que la Constitución lo prescribe” y también “¿Qué va a hacer el estado “con un petróleo que tan copiosamente surge de esta superficie (que se le concede)? Va a tener que venderlo en los mercados haciendo concurrencia a la industria privada, lo que no es admisible en nuestro criterio constitucional, ni en el del Código de Minería, ni de ningún sistema económico” (DSCSN, 1909: 544-545).

traer al país el concurso de sus riquezas y de su contingente a la fuerza económica del país, para tener esto reservado, inhibido durante que se yo cuanto tiempo, para que sólo explote el estado, este mal industrial (...)? (DSCSN, 1909: 544).

Ello fue respondido por el senador Figueroa, quien afirma,

No hay peligro en que el Poder Ejecutivo conserve la mayor extensión de tierra y tampoco hay beneficio alguno en limitar el tiempo (...). Procedemos con mucha ligereza al hacer estas concesiones a la industria privada, en perjuicio de los intereses públicos, como ha sucedido, por ejemplo, cuando se han formado pueblos en las gobernaciones, que el gobierno no se ha reservado tierras, y ha tenido que comprarlas después para hacer edificios públicos (...). Voy a pedir que el proyecto sea votado tal cual lo despacho primeramente la Comisión.

A solicitud de González, se vota que se invite al Ministro a concurrir y se posterga la consideración de este asunto. El día 4, Villanueva informa que "(...) la Comisión de Agricultura ha coincidido con el señor Senador por La Rioja con algunas de las ideas por él manifestadas y concertado modificaciones de detalle en el proyecto (...)". Algunas de forma, por ejemplo se modifica la expresión "un cuarto de legua" por su equivalente que es 625 hectáreas, pero otras de fondo como el artículo 3º, en el cual se cambia donde dice "y utilizando su producto en la forma que más le convenga", por una finalidad más restringida, "y utilizando sus productos principalmente para uso de la armada y ferrocarriles nacionales" (DSCSN, 1909: 570).

Por otra parte, nuevamente el Senador Figueroa se opone a que se reduzca el área y el tiempo autorizado indicando,

(...) soy partidario de que el Poder Ejecutivo conserve la mayor libertad de acción; en una palabra, no hay peligro (...). Si más tarde el Poder Ejecutivo piensa lo contrario, fácilmente se puede modificar lo que ahora se resuelva, pero así, a priori, sin que se de una razón convincente que realmente pueda modificar mi criterio, no veo por qué la Comisión nos aconseja ahora un proyecto distinto al anterior (DSCSN, 1909: 571).

A lo cual Villanueva contesta que

(...) se calcula que las 5.000 hectáreas han de producir una cantidad suficiente para las necesidades del fisco, dejando de esa manera libre para la explotación privada el petróleo que pudiera haber en el territorio. Esta es la consideración que ha tenido la Comisión para aceptar esta modificación, tendiendo a un fin más liberal (DSCSN, 1909: 571).

En definitiva, si bien el planteo de reducir aún más la reserva –durante la sesión se propuso que fuera sólo de 2 leguas kilométricas- no fue aceptado, tampoco los

apoyos a favor del proyecto original fueron suficientes. El Senador Soldati defendió tanto la constitucionalidad del proyecto como el mantenimiento de las cuatro leguas aduciendo que en función de los objetivos de la reserva y de su finalidad de uso público, resultaba conveniente que el Estado retuviera para explorar esa zona y, en caso de que eventualmente le bastaren sólo 2 leguas, sería algo sencillo de resolver. En todo caso, consideraba que al sólo conocerse que había petróleo pero no la cantidad ni cuánto duraría, no encontraba argumentos razonables para modificar la propuesta original del Ejecutivo.

Empatada la votación, el Presidente del Senado dirimió en favor del criterio restrictivo. En consecuencia, se introdujeron las modificaciones, disminuyéndose el área de reserva a 5.000 hectáreas, limitando a cinco años el tiempo autorizado y explicitando que el destino de ese petróleo sería, como se apuntó, abastecer a la Armada y a los ferrocarriles.¹⁴

Al año siguiente, la Cámara de Diputados lo convirtió en la Ley N° 7.059 (DSCDN, 1910, T. II: 244-247).¹⁵ La zona reservada sería dividida en ocho bloques de 625 hectáreas cada uno a licitarse en forma pública. Los opositores aceptan que el Poder Ejecutivo continúe recibiendo parte los recursos solicitados.¹⁶ Por otro lado, se inician los trabajos en la zona de Plaza Huincul, Provincia de Neuquén.

En suma, el marco legal vigente a partir de 1910 comprendía al Código de Minería, de aplicación en todo el territorio y esta ley, que establecía condiciones particulares para la zona reservada de Comodoro. Lógicamente, ambas normas impactaban en diversas esferas. El Código no parecía adecuado para las necesidades propias de la exploración, ya que los plazos exigüos establecidos, considerando la falta de equipos en el país, atentaban contra la ejecución técnica de los trabajos. Ello repercutía sobre la productividad de los yacimientos. Por otro lado, la ley habilitaba que empresas privadas se asentaran en zonas cada vez más cercanas a la reserva estatal.¹⁷

14 En paralelo, un nuevo decreto PEN amplió la restricción de conceder permisos de cateo a los privados en un radio de 5 km de todos aquellos pozos que perforara el Estado.

15 Entre quienes apoyaron en la otra Cámara, el diputado Escobar afirma que el propósito de esta ley era preservar a los yacimientos de Comodoro "de la voracidad de los solicitantes sin escrúpulos y probablemente del deseo manifestado públicamente, que tenían algunos financistas de dudosa moralidad, de apoderarse de aquella región, que presentaba halagadoras perspectivas" (DSCDN, 1915, T. III: 161).

16 En 1915, el diputado conservador Adrián Escobar va a sostener que una de las razones de esta ley era salvar los yacimientos petrolíferos de Comodoro Rivadavia "de la voracidad de los solicitantes sin escrúpulos y probablemente del deseo manifestado públicamente, que tenían algunos financistas de dudosa moralidad, de apoderarse de aquella región, que presentaba halagadoras perspectivas" (DSCDN, 1915, T. III: 161).

17 En la reglamentación no se reconoció las concesiones otorgadas anteriormente, lo cual generó un incremento de nuevas presentaciones. De este modo, los pedidos de cateo en las provincias de Chubut y Santa Cruz saltaron de 42 en 1909 a 186 en 1911. El detalle del asunto era que, por lo general, las empresas locales no tenían ni el capital ni la capacidad para realizar las perforaciones. Esta situación produjo que algunos autores plantearan que comenzó un proceso de acaparamiento especulativo de tierras potencialmente petroleras, en el cual los privados domésticos se asociaban a los trusts internacionales. Ahora bien, aunque Gadano (2012) relativice esto, no es en este momento particular que ocurre esto

b. Explotación petrolera estatal y asignación presupuestaria

La llegada a la presidencia de Roque Sáenz Peña supone un nuevo capítulo en tanto pese a su declarada orientación liberal en materia económica, consideraba al petróleo una excepción. El 24 de diciembre, a sólo tres meses de asumir, emitió un decreto que la explotación en la zona reservada se realizaría por administración estatal, descartando el loteo y las licitaciones a los empresarios privados, opciones previstas en la norma. Entre los considerandos, dice,

Si el honorable Congreso ha autorizado la explotación por el Estado será porque ha confiado en el celo con que ejercerá sus aptitudes administrativas y en el acierto con que organizará sus servicios técnicos.

Y agrega que el gobierno nacional

(...) decidiéndose a ensayar esa explotación directa de la zona reservada, cree consultar las conveniencias económicas y permanentes del país, los propósitos de la Ley N° 7.059, las necesidades presentes y futuras de la industria y los servicios recordados de la administración pública, aunque reconozca la novedad del sistema adoptado con relación a los antecedentes de nuestra legislación minera y a la organización de nuestra economía financiera (citado en YPF, 1972: 26).

De igual modo, sostiene que

Aún en el supuesto que esa explotación directa por el Estado no diera todos los resultados que el Honorable Congreso ha esperado (...) siempre habría tiempo para rectificar este sistema limitando su aplicación a una zona menor y más conocida

En consecuencia se creó por decreto la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia. De este modo, se transfería la administración desde la División de Minas a la nueva dirección. Lo novedoso fue que establecía no sólo el marco institucional, sino además sus objetivos: producir y vender petróleo “especialmente a la marina y a los ferrocarriles nacionales” (Solberg, 1986: 39). No obstante, al igual que otras reparticiones, su funcionamiento dependía de los fondos que el presupuesto le asignara. Para encabezar el nuevo organismo se conformó una Comisión Administradora que estuvo a cargo del ingeniero Luis Huergo y se integró, entre otros, por Enrique Hermitte (quien mantuvo el puesto de Director de Minas, Hidrología y Geología).

A partir de entonces, el Estado pasó a ocupar un papel en la producción, lo cual evidentemente cambió la naturaleza del debate. En otras palabras, si hasta ahora sino que parece verificarse en los años posteriores. “Mientras en el periodo 1910-1916 se presentan 1.065 solicitudes de permisos de cateo, por una superficie aproximada de 2.130.000 hectáreas, las cifras para 1916-1922 son 8.700 y 16.020.000 respectivamente. Los permisos de cateo concedidos fueron 449, por 879.274 hectáreas, en 1910-1916, y 287 por 544.405 en 1917-1922” (Memoria DG de Minas, Geología e Hidrología, 1923 citado en DSCDN, 1923, T. III: 812).

los opositores buscaban impedir que esto ocurriese, frente a la nueva realidad los argumentos debían ser otros y el carácter de las limitaciones también. Desde ese momento, comenzó una batalla continua que implicó una doble dinámica para conseguir los recursos que permitiesen llevar adelante la tarea. Con el Poder Ejecutivo -ya sea el Presidente y/o Vice y/o Ministro de Agricultura- la relación osciló ya que en ocasiones brindó apoyo y en otras lo retaceó.¹⁸ Con el Legislativo predominó lo segundo.

En el marco de decisiones que procuraban contribuir, el 26 de septiembre de 1911, el presidente y el ministro Eleodoro Lobos, suscribieron un proyecto que entró a la Cámara de Diputados y fue enviado a la Comisión de Presupuesto, aunque nunca tuvo sanción definitiva. El mismo autorizaba al Poder Ejecutivo a invertir hasta 2 millones de pesos durante 1912 para la explotación en la zona reservada, lo facultaba para mantener la organización comercial y para disponer de los productos, una vez satisfechas las necesidades estatales. En el mensaje presidencial de elevación se plantea,

La explotación de nuestros yacimientos petrolíferos, (...) complementará nuestros medios de defensa económica y militar, y si a la vez ha de debilitar y suprimir nuestra subordinación a la industria de otras naciones, decidiendo ventajosamente en nuestro favor los costos de vida y los conflictos del trabajo, no es discutible la urgencia del asunto y la preferencia que merece de vuestra honorabilidad (DSCDN, 1911, T. II: 820-821).

Los fundamentos del pedido señalaban que para restablecer la producción, casi paralizada, era necesario perforar nuevos pozos, limpiar los viejos y construir un sistema adecuado de abastecimiento y almacenaje, así como un acueducto. Sin embargo, los montos asignados en el presupuesto para el año 1912 ascienden a la mitad de lo solicitado. Con este dinero debían resolverse la producción y los problemas de infraestructura (muelle y tanques para almacenar).¹⁹ La prioridad fue resolver el tema del agua, logrado temporariamente hacia mayo de 1913. En cambio el muelle recién sería terminado para la década del veinte.

Al año siguiente, en el debate por el presupuesto para 1914 que se desarrolló en junio del año anterior, el ministro de Agricultura apunta que “En la actualidad, haciendo funcionar los pozos que están clausurados, se podrían obtener sin ninguna dificultad y como producción mínima alrededor de 60.000 toneladas de

18 Un ejemplo de las controversias con el Ejecutivo es el siguiente: “En febrero de 1911 fue enviado en comisión a Europa y los Estados Unidos el ingeniero Antonio Schneidewind, quien debía contratar un técnico y adquirir materiales de urgente necesidad. Antes de mayo, Huergo preparó el primer proyecto de trabajos, que preveía 20 perforaciones y solicitó al Poder Ejecutivo 2 millones de pesos. Los aportes estatales llegaban, por entonces, en pequeñas porciones y con retraso” (YPF, 1972: 28).

19 De igual modo, la Comisión Administradora respondió proponiendo un programa bianual (1913/1914) cuyo costo era de \$5.000.000 para exploración de 40 nuevos pozos, para explotación de los existentes, aumento de la capacidad de almacenamiento, cañerías, buques tanque para transporte e instalaciones.

petróleo al año”, que al precio mínimo de m\$N 20 por tonelada equivaldrían a m\$N 1.200.000” (DSCDN, 1913, T. I: 954). Entre las principales preocupaciones en discusión, el diputado por Santa Fe Miguel Coronado insiste en saber “si el pensamiento del Ejecutivo es explotar esa industria por cuenta del Estado, o si intenta entregarla a un particular” ya que necesita conocer esto para determinar su voto. El ministro responde que la preocupación pasa por estudiar y preparar un plan que se someterá al Congreso “en la amplitud que el país reclama, o que es necesaria para las conveniencias del país”, y enfatiza que el dinero solicitado siempre estará justificado, más allá de que luego explote por sí o lo concesiones a privados, porque “estos gastos tienen por objeto poner en evidencia la importancia de los yacimientos petrolíferos (DSCDN, 1913, T. I: 939).

La negación de fondos motivó que Huergo remitiera el 8 de abril de 1913 un memorando al ministerio en el que reclamaba 15 millones de pesos lo que permitiría explorar las 5.000 hectáreas de reserva, expandir la producción y organizar una flota de buques tanque. El documento constaba de tres aspectos relevantes. Por un lado, sustentado en fundamentos técnicos, planteaba un plan de trabajo y la adquisición de máquinas; por otro, hacía una crítica enfática a los poderes públicos ya que por su “lentitud increíble y una mezquindad inconcebible, han tardado seis años en poner en claro y hacer conocer al pueblo las inmensas riquezas que representan los grandes yacimientos de Comodoro Rivadavia” (DSCDN, 1913, T. I.: 942-950). En tercer lugar, hacía una caracterización muy negativa de la Standard Oil. El texto denunciaba cuestiones de gravedad y reprochaba en especial la política de concesión de la División de Minas. Fue leído en el recinto por el diputado Escobar en la sesión del 10 de junio de 1913, generándose un intenso intercambio. Esto provocó que el autor fuera convocado a la Cámara y que se nombrara una comisión especial de legisladores de investigar (DSCDN, 1913, T. I: 950-957, 967).²⁰ En septiembre de ese año le es aceptada la renuncia al cargo de Presidente de la Comisión Administradora y en noviembre fallece.²¹

En 1915, el presidente De la Plaza firmó dos decretos favorables. En el primero habilitó a la Comisión Administradora a retener y disponer de los fondos provenientes de las ventas y lo incluyó como un artículo de la Ley de Presupuesto para ese año. Gadano apunta que “(...) el artículo de libre disponibilidad de los fondos

20 La Comisión Investigadora fue conformada por los diputados Carbó, Drago, Estrada, Saguier y Parera.
21 En relación a estos sucesos hay varias versiones. Kaplan (1972) pone en duda el desenlace ya que le extraña la actitud de Huergo, considerado un hombre honesto y serio por los legisladores, en tanto acusa con cargos gravísimos y luego los desmiente. En el caso de Frondizi (1954) reseña que fueron convocados todos los miembros de la Comisión Administradora, afirmando que sus explicaciones mitigaron el impacto, pero a la vez dejaron en claro que ministros y legisladores tenían vinculaciones con las empresas petroleras privadas. El autor defiende y caracteriza como “patriótica conducta” la de los defensores del petróleo argentino. Asimismo, da cuenta de las consecuencias en materia de nuevos proyectos presentados al Congreso. Gadano (2012) reseña la polémica generada destacando que “no era para menos” en tanto eran formuladas por el director de la explotación petrolera estatal. Luego opina que le resultan sorprendentes las imputaciones ya que se sustentaban en bases tan débiles y relativiza los argumentos esgrimidos por Huergo.

generados (...) debió ser repetido sistemáticamente en las leyes de presupuesto cada año” (2012: 75). En el segundo, frente a las dificultades para importar materiales y equipos que no eran fabricados en el país, autorizó las contrataciones privadas como excepción a los procedimientos de licitación pública previstos en la ley de contabilidad.

En 1916, el ministro de Agricultura Horacio Calderón rechazó las críticas de los diputados radicales Molina y Demarchi, culpando al Congreso de los exiguos recursos que habían sido destinados a la explotación fiscal. A ello agrega que,

Hay otra particularidad. El producido de la explotación debía ingresar, de acuerdo con la ley de contabilidad, a rentas generales; de manera que se producía esta situación original: a medida que se producía, se quedaba la comisión sin capital para continuar trabajando el resto del año y a la espera del próximo presupuesto para obtener nuevos recursos (DSCDN, 1916, T. II: 1411).

La Dirección General de Explotación del Yacimiento de Comodoro Rivadavia recibió por presupuesto \$500.000 en 1911; \$1.000.000 en 1912; \$1.500.000 en 1913 frente a los 5 millones requeridos para el desarrollo de un plan orgánico; \$1.500.000 en 1914; \$1.000.000 en 1915 (DSCDN, 1916, T. II: 1409-1411). El presupuesto de 1916 fue el último que incluyó una asignación de fondos (m\$N 1.000.000).²²

En suma, las respuestas negativas frente a las demandas fueron un obstáculo que afectaron las posibilidades y el progreso del organismo estatal.

c. La explotación del petróleo (1910-1922)

Hacia 1913, dos posiciones se van perfilando respecto a cómo debía realizarse la explotación en Argentina. La primera, proponía la participación de particulares en la actividad y predominaba en la División de Minas. La segunda, se inclinaba al fortalecimiento del desarrollo estatal e iba tomando cuerpo en la Dirección General de Explotación del Yacimiento de Comodoro Rivadavia (Gadano, 2012: 40-49).

El 9 de mayo de 1913, poco después del asunto “Huergo”, el presidente aprovechó para emitir un decreto que exigía el estricto acatamiento del Código de Minería, declara nulas y vacantes las concesiones que no cumplieran los requisitos de trabajo y amplía la reserva estatal unas 160.000 hectáreas en el territorio de Chubut.

El 30 de julio, Sáenz Peña y el ministro Mujica envían un proyecto de ley para que se autorice a efectuar la adquisición de máquinas, buques tanque, depósitos, entre otras necesidades que permitieran el desarrollo de los yacimientos. Para el financiamiento proponía “Bonos de la explotación del petróleo de Comodoro Rivadavia” por m\$N 15.000.000. Además, en su artículo 6° derogaba la ley 7.059 “en 22 A estas cifras se le suman m\$N 1.295.000 de una resolución ministerial del 14 de octubre y m\$N 895.741 de otra del 30 de diciembre de 1915. En total, en el período 1910-1916 recibió m\$N 8.655.241.

cuanto se refiere al término que la misma fija para la explotación y toda otra que se oponga a la presente”. El proyecto fue remitido a la Comisión de Agricultura. En sus fundamentos sostiene,

Comprobada la importancia de los yacimientos petrolíferos de Comodoro Rivadavia por su extensión, su capacidad de producción y la calidad del mineral, el poder ejecutivo considera de alta conveniencia para los intereses del país iniciar su explotación en gran escala (...). Todas estas ventajas se acentúan aún más para la República Argentina si se considera que la explotación del combustible nacional combatiría la cifra de importación del producto extranjero, al que hoy está supeditado todo el movimiento industrial de la nación, cifra que representa el valor anual de 80 millones de pesos.

Asimismo, agrega lo siguiente,

(...) en cualquier momento en que desaparecieran las razones que militan en favor de la explotación por parte del Estado, siempre sería tiempo de entregarla a la industria privada, con la ventaja considerable de que la importancia del yacimiento sería perfectamente conocida (...) (DSCDN, 1913, T. II: 604).

Si bien manifiesta que el Estado no debe ser industrial, se agrega que, en este caso, “la forma en que está organizado el comercio mundial de petróleo y razones elementales de previsión (...) aconseja mantener bajo su dirección la explotación de Comodoro Rivadavia” (DSCDN, 1913, T. II: 605). Asimismo, regulaba la reserva pero también las concesiones a otorgarse fuera de ella. Se declaran a favor la Federación Universitaria y el Centro Nacional de Ingenieros y ejecutan acciones en este sentido el gobierno de Salta y de Santa Fe.

No todo el arco político conservador comparte esta perspectiva. El 23 de agosto, el diputado Adrián C. Escobar presenta un proyecto que propone, por un lado, reservar definitivamente para el Estado las 5.000 hectáreas de Comodoro; por el otro, que la explotación de los yacimientos se realice a través de la conformación de una sociedad mixta con “una o varias empresas capitalistas de reconocida capacidad financiera”, con directorio mixto, y exención de impuestos nacionales y municipales. En sus fundamentos critica la iniciativa del Poder Ejecutivo ya que implica establecer la explotación estatal directa. Su discurso se centra en subrayar que en todo lugar donde el Estado se ha convertido en industrial, los resultados han sido deplorables, y “en ninguna parte del mundo el estado se ha convertido en industrial para explotar minas o yacimientos de petróleo”. En todo caso, el Estado solo debe “poner en evidencia la riqueza, y después, por medio de leyes protectoras y fiscalizadoras, entregarla a la industria particular, evitando los acaparamientos, los monopolios y los trusts” (DSCDN, 1913, T. II: 1034 a 1038).

Ambos proyectos, el del Ejecutivo y el de Escobar fueron considerados en la cámara de Diputados. No obstante, no ocurrió lo mismo en el Senado.

Otro proyecto tratado ese año es el de reducción del arancel para el Kerosene. Por lo general se presta atención al tema de la propiedad, la exploración y producción, pero no a lo que hace a la refinación y comercialización de los productos (en la industria petrolera se lo denomina *Downstream*) que es donde las empresas obtienen las mayores ganancias. Esta cuestión debe retenerse porque estará en el centro de la polémica en la década siguiente.

Quienes defendían la iniciativa, denunciaban que el sistema arancelario otorgaba un 100% de protección a los productores locales de kerosene (principal derivado hasta ese momento), en tanto la Standard plateaba que los 3 centavos por litro de recarga representaban solo el 35%. Como comenta Gadano, “fue rechazada por la Compañía Nacional de Petróleo, la subsidiaria de la Standard Oil que operaba la refinería, y por su red de distribuidores, los dueños de los garajes y otros grandes intermediarios de combustibles líquidos” (2012: 47). El esquema de aranceles no fue modificado y en 1914, la Standard instaló el primer surtidor al público minorista en la ciudad de Buenos Aires con la marca West India Oil Company (WICO).

Con todo, para comprender la esencia de lo que se está discutiendo es fundamental tener presente dos situaciones. En primer lugar, los cambios que se van produciendo en la industria petrolera a nivel mundial.²³ En segundo, las políticas y estrategias concretas que las principales economías van implementando en cada momento particular.²⁴ Evidentemente, la interrelación de ambas cuestiones tuvo su correlato e impacto en la Argentina a través del comportamiento de las empresas. Las compañías más importantes eran por lejos las inglesas y norteamericanas. El problema de algunos estudios es que soslayan estas cuestiones contextuales centrales.²⁵ En definitiva, si no se presta la debida atención a la influencia de estos

²³ En los albores de la Primera Guerra Mundial, sir Winston Churchill, Primer Lord del Almirantazgo, pronunciaba un histórico discurso en el cual advertía acerca de la importancia del petróleo para la economía y la seguridad del Imperio Británico y solicitaba el apoyo total para impulsar a sus empresas. El Almirantazgo pasó a tener la participación mayoritaria de la Anglo-Persian Oil Co., luego Anglo Iranian y hoy en día British Petroleum. Una versión detallada de lo sucedido en Yergin (1991) y en Centeno (1982).

²⁴ Durante este período, en función de sus posesiones coloniales y su presencia a nivel mundial, Inglaterra impulsaba lo que se llamó la “política de puertas cerradas” que no era otra cosa que obstaculizar el ingreso de otros países o sus compañías, particularmente las norteamericanas. Por el contrario, en virtud de su proceso de desarrollo industrial y las necesidades a él asociadas, Estados Unidos promovía la “política de puertas abiertas” que buscaba ingresar a nuevos países. En Argentina la más importante era la Royal Dutch Shell en el primer caso y la Standard Oil en el segundo.

²⁵ En el caso de la Standard, implementó una estrategia que podría dividirse en dos tiempos. Primero ingresó al mercado argentino a través del segmento de refinación y comercialización y se hizo predominante. Luego, empezó lentamente para luego avanzar a más velocidad sobre la explotación de yacimientos y minas. Al respecto, señala Kaplan (1972) que “El grupo Standard Oil mantiene y acentúa su dominio monopolista en el refinado y las ventas. En el refinado opera a través de la Compañía Nacional de Petróleo y otras subsidiarias, ubicadas especialmente en Campana, cuya prosperidad bajo el primer gobierno de Yrigoyen se revela por una declaración presentada a la Cámara de Diputados por el gremio de las compañías industriales de petróleo adheridas a la Unión Industrial Argentina, en que se dice: ‘La industria privada ha pasado por una época de amplia libertad desde 1886 hasta 1924, y sufre en los momentos actuales todas las consecuencias de una restricción verdaderamente prohibitiva para

actores, se carece de elementos cualitativos para un análisis profundo.

Con la enfermedad y posterior fallecimiento del presidente, Victorino de la Plaza asumió la primera magistratura. Al frente de Agricultura designó a Horacio Calderón. Las nuevas autoridades, más reacias a la intervención estatal debieron, sin embargo, afrontar el impacto de la Primera Guerra Mundial que condicionó a la economía nacional. Esto produjo dificultades en el abastecimiento de combustible importado que se intensificaron a la luz del proceso de sustitución de importaciones en la industria que, aunque bastante limitado, tuvo lugar en ese momento (Gerchunoff y Aguirre, 2006). En estas circunstancias, el Presidente adoptó disposiciones a favor y en contra de la Dirección General, evidenciando que las primeras eran más resultado de la coyuntura y no del convencimiento (Fronidzi, 1954: 57-60).²⁶ Por caso, el 8 de octubre de 1914 emitió un decreto que limitaba el anterior de Sáenz Peña de mayo de 1913 al darle aplicación únicamente a tierras de propiedad pública en el interior de la reserva ampliada. En la visión de Solberg y compartida por Gadano, el presidente era abiertamente hostil a la idea de una compañía petrolera estatal pero que las dificultades hicieron que fuera cambiando de posición, “pero se encontró con que no podía hacer lo mismo con el Congreso” (1986: 59; 2012: 70). Teniendo esto presente se entienden las divergencias entre las primeras medidas e iniciativas y las últimas.²⁷

El 16 de julio de 1914, el Poder Ejecutivo remite al Senado un proyecto de ley que, una vez más, será derivado a la Comisión de Agricultura no siendo sancionado. Allí se autorizaba a llamar a propuestas para la administración y explotación de Comodoro, “en la superficie de tierra que el gobierno se ha reservado a tal objeto” (artículo 1); la zona podrá dividirse en tantos lotes como se estime conveniente (artículo 2); los contratos deberán ser aprobados por el Congreso (artículo 3) y determina la jurisdicción de los tribunales federales de la República para la resolución de cualquier eventualidad. Las principales destinatarias son las compañías internacionales con las cuales inicia conversaciones. Los fundamentos se enfocan en lo siguiente,

Evidenciada la riqueza que el Estado posee en Comodoro Rivadavia urge ofrecerle a la actividad económica del país en la forma y la cantidad necesarias a sus industrias (...). Libre de todo prejuicio y con la vista fija en los altos intereses que este asunto comporta, ha llegado a la convicción de que mejor será llamar a concurso el capital y la iniciativa particular. (...) hoy día, sin riesgo alguno y con evidente ventaja para el país, podría fácilmente utilizarse la experiencia de otras naciones y de los grandes sindicatos que en el mundo explotan esta industria, y que, a no dudarlo, concurrirán a nuestro lla-

su desarrollo” (citado por Nicolás Repetto, DSCDN, 1927, T. III: 627).

26 “La explotación fiscal se salvó porque la guerra hizo que las grandes empresas privadas momentáneamente no tuvieran interés en estos yacimientos” subraya Fronidzi (1954: 58).

27 Una medida positiva correspondiente a los años 1915-1916 fue mencionada en la parte final del apartado *Explotación petrolera estatal y asignación presupuestaria*.

mado en la inteligencia de que la adjudicación de la explotación de la enorme riqueza acumulada en los yacimientos de Comodoro Rivadavia no ha de hacerse sino al que ofrezca mayores y más seguras ventajas. Será siempre factible conciliar los intereses de ambas partes desde que son comunes, si una perfecta honestidad de propósitos preside la acción de los empresarios (...) (DSCSN, 1914: 145-146).

El 15 de junio de 1914, prácticamente en las vísperas de la contienda europea, el diputado radical y ex presidente de la Unión Industrial Argentina Alfredo Demarchi²⁸, presentó un proyecto de ley por el que propicia la participación de empresas extranjeras en la explotación de la reserva de Comodoro Rivadavia. Allí instituye que los contratos deberán contemplar inversiones que garanticen por lo menos el consumo interno del país; la exención de impuestos nacionales, incluso de importación y exportación, “sobre todo las maquinarias, materiales”; “Gestionará además ante las autoridades municipales y provinciales la exención de todo impuesto, y si no se consiguiera dicha exoneración, serán cargados en la cuenta del Poder Ejecutivo”. También, dispone que el precio de venta del petróleo y sus derivados al público sea fijado por los administradores de la empresa (DSCDN, 1914, T. I: 777-780). El legislador parte en su fundamentación del “convencimiento de que la explotación directa por el Estado en la época actual retardaría nuestro desenvolvimiento económico e independencia industrial”. Por otra parte, en su discurso afirmó:

Entonces, nos encontramos para resolver este problema ante esta situación: que todos los que deseamos concurrir a la explotación de esta riqueza, al nacimiento y fomento de esta industria nacional, tenemos desde ya que estar convencidos de que nos vamos a estrellar con dificultades tan grandes que de antemano tendremos que declararnos vencidos. No queda, pues, sino una solución, y es la siguiente: buscar entre esas poderosas compañías uno o más aliados, porque como al fin ellas no lo hacen por patriotismo, sino por negocio, siempre que se las coloque en condiciones ventajosas han de aceptar y han de contribuir al desarrollo de esta industria (DSCDN, 1914, T. I: 779).

Ese mes, el diputado socialista Nicolás Repetto presentó otro proyecto inspirado en el “modelo rumano” que diferenciaba las condiciones de explotación entre áreas exploradas y no exploradas. La explotación sería estatal dentro de la reserva fiscal y una autorizaba para que sean las empresas privadas fuera de dicha zona. Lo notable es que el transporte debía estar a cargo del Estado. Una vez descubierto el petróleo, la concesión a los particulares tenía un plazo de duración de cincuenta años. Las empresas tendrían una carga fiscal de 25 pesos anuales por hectárea; un pago de 10% del petróleo extraído y la entrega al Estado del 50% de los beneficios netos que excediesen el 15% del capital invertido. Los fundamentos se centraban en considerar en dos cuestiones. Primero, que la reserva serviría para preparar a los funcionarios y técnicos indispensables para el futuro. Segundo, que retener el

28 Ocupará la cartera de Agricultura del presidente Yrigoyen entre agosto de 1918 y enero de 1922.

manejo de los medios de transporte era el “arma más poderosa” para contrarrestar las acciones de los trusts (DSCDN, 1914, T. III: 681).

El 4 de septiembre de 1914, el diputado por la Capital Federal Tomás de Veyga elaboró un proyecto en el que proponía crear la “Sociedad Anónima Argentina de Petróleo” para la explotación de los yacimientos petrolíferos de propiedad del Estado. Es pertinente señalar la notable complejidad ya que el articulado se separa por diversos títulos (Del Capital, Del Directorio, Del Síndico, De la Administración, Utilidades, Duración de la Sociedad, Disposiciones Generales y transitorias). El capital se divide en acciones clase “A” (Poder Ejecutivo, quien no puede venderlas en ningún caso y las deposita en la Caja de Conversión) y clase “B”, para todos los ciudadanos mayores de edad con un máximo de 20 por persona. El Directorio se componía de un Presidente (PEN con acuerdo del Senado) y 14 vocales (7 por el gobierno, 1 por la Caja de Conversión y los otros 6, uno por cada institución bancaria identificada por el Banco Nación). La sociedad duraría ochenta años, luego de los cuales, las instalaciones, pozos, materiales, puertos, líneas férreas, y demás bienes muebles e inmuebles pasarían a ser propiedad del Estado. En sus fundamentos, destaca que se postulan medidas eficaces para que los “grandes capitales que se han de precisar y las inmensas utilidades que se han de lograr, (...) no puedan ser un incentivo a la codicia de los trusts, ni el logrerismo político”. Por eso se establece un control preciso y permanente por parte del gobierno a través de sus dos instituciones más relevantes: el Banco Nación y la Caja de Conversión, ya que contienen a los “verdaderos motores de las fuerzas vivas del país” (DSCDN, 1914, T. IV: 41-48). Este proyecto caducó en virtud de lo dispuesto en la Ley N° 2714.

En 1915, la Cámara de Diputados debió considerar el vencimiento de 5 años para la reserva estatal que había sido concedido en 1910. Aunque el diputado Demarchi propuso prorrogarla por un año (hasta el 30 de septiembre de 1916), finalmente se decidió extenderla por igual período dejándose la situación sin cambios. En la alocución del diputado Escobar reconoce que “desgraciadamente no se ha dictado la ley que la opinión pública solicita con tanta insistencia (...)” (DSCDN, 1915, T. III: 161). En el Senado, Virasoro acentuó la relevancia de la explotación de petróleo y sostuvo que era conveniente mantenerla bajo la acción del Estado (DSCSN, 1915: 503). Votada en Diputados el 3 de septiembre y en el Senado el 7, quedó sancionada la Ley N° 9664.

El año 1916 fue particularmente intenso, al menos desde un punto de vista que tome en consideración la cantidad de iniciativas que intentaron legislar. Los proyectos se orientaron en aspectos de coyuntura en algunos casos como en propuestas de fondo para la actividad petrolera. En la sesión 31 de mayo, los diputados Demarchi, Veyga y Carranza, integrantes de la comisión que el grupo parlamentario designó con el objeto de estudiar “las leyes que conviene sancionar con relación a la explotación del petróleo en la República”, presentaron una minuta solicitando

información para elaborar un proyecto. Al respecto, señalaron que la ley N° 7059 era de carácter provisorio. En su alocución, Demarchi recuerda que

(...) el mismo poder ejecutivo así lo entendió, por cuanto con fecha 28 de julio de 1913 presentó un proyecto referente a esta explotación, estableciendo la forma en que él consideraba que debía efectuarse (...). Más adelante, el 14 de agosto de 1914, el Poder Ejecutivo se dirigió al Honorable Senado sometiendo a su consideración otro proyecto, y digo otro proyecto, porque el nuevo no tenía, en realidad, nada que ver con el presentado por el mismo poder ejecutivo el año anterior. Ese último tampoco resolvía en una forma definitiva cómo debía efectuarse la explotación.

Y apuntaba que, además de la definición acerca de quién debía explotar los yacimientos, tampoco “(...) está definitivamente resuelto si los productos de los yacimientos petrolíferos se destinarán únicamente a las reparticiones nacionales o si serán también entregados al consumo particular” (DSCDN 1916, T. II: 1028-1032).

En la sesión del 16 de junio, ya realizadas las elecciones que llevaron a la presidencia a Yrigoyen, en un mensaje al Congreso del presidente de la Plaza solicita la sanción de una ley en la que se establezca que la explotación de Comodoro quede a cargo de una Comisión autónoma nombrada por el Ejecutivo y se autoricen 16 millones de pesos en títulos para atender los gastos. En el mensaje se indicó que la importancia del petróleo y el gas natural en el país imponen la necesidad de legislación apropiada. Además, se pronuncia en contra del acaparamiento de tierras pero a la vez señala que no es conveniente al interés público sustraer las regiones petrolíferas a la acción individual. En las nuevas circunstancias dice “el momento impone y exige sobreponerse a doctrinas y preconceptos teóricos que, no obstante sus indiscutibles fundamentos, no alcanzan a dominar las imposterables exigencias económicas e industriales del país” (DSCDN, 1916, T. I: 377-378). La propuesta de la Comisión a crearse dispone en su artículo 2 que no podrá ser presidente ni director aquella persona que forme parte del directorio de una sociedad que comercie cualquiera de los productos similares a los de Comodoro, los que estén en quiebra o los que pertenezcan a una misma sociedad mercantil. El proyecto fue derivado a la Comisión de Agricultura.

Al mismo tiempo, el ministro Calderón envía otro proyecto de ley, este de carácter especial, que busca regular los permisos de exploración y explotación tanto en terrenos desconocidos, como reconocidos. En línea con la iniciativa socialista, pretendía desalentar la especulación y beneficiar a quienes realmente estuvieran explorando. Igualmente, en el artículo 50 se establecía que no serían afectados los derechos adquiridos por el Código de Minería. Este proyecto es enviado a la Comisión de Agricultura y también a la de Códigos (DSCDN, 1916, T. I: 378-383).

En la defensa de ambos proyectos, el ministro criticó el desempeño de las empre-

sas particulares afirmando “Se ha dicho que mejor resultado se hubiera obtenido en manos de técnicos extranjeros o de capitales particulares en aquella explotación” y agregó “Antes yo hubiera compartido esa opinión”. Luego de exponer los datos, concluyó que si “los resultados de la explotación estatal se juzgaban pobres en relación a los fondos invertidos, peores aún eran los logros de las empresas privadas” (citado en Gadano, 2012: 71). Así las cosas, estas propuestas no fueron aprobadas al igual que un despacho de Comisión que proponía autorizar la inversión de fondos para continuar con las actividades (DSCDN, 1916, T. III: 2757).

El 26 de junio de 1916, dos años después, el diputado Veyga retomó su iniciativa ratificando sus postura previa y expresando que su proyecto encierra tres ideas fundamentales: a) la explotación directa por el Estado de todo el petróleo existente en la zona de la reserva fiscal; b) el aporte de todo el capital necesario con dinero levantado dentro de las fronteras nacionales; y c) el reparto de todas las utilidades entre habitantes del suelo argentino. Asimismo, añade otros aspecto como la “máxima probidad y competencia” de la administración así como también el interrogante,

¿Por qué no ha de participar la industria petrolífera de ventajas análogas, cuando vemos los resultados excelentes que suministran la administración de los intereses confiados al Banco de la Nación argentina, al Hipotecario nacional, al directorio de las obras sanitarias (...) que recaudan los dineros del estado con celo igual, sino mayor, al que presentan las más y mejor organizadas y prósperas empresas particulares que funcionan en el país? (DSCDN, 1916, T. I: 578)

Según el diputado, la fórmula estatal es la única que puede conservar para el país la propiedad de los yacimientos pero también de su usufructo, “proporcionándole una riqueza de valor inestimable en su desenvolvimiento económico e industrial”. En esta línea, cuestiona la idea de que el Estado es mal administrador, planteando que existen experiencias en las cuales se comprueba lo que podría calificarse como una gestión adecuada y eficiente como las mencionadas. En este sentido, defiende enfáticamente esta posición.

Algunos podrán argumentar que los yacimientos (...) en otras naciones no son explotados por el gobierno. Pero mi proyecto tiene solo en mira resolver el caso con arreglo a nuestra situación propia (...) porque este problema afecta no sólo a nuestro interés material, sino también y principalmente a nuestra soberanía política”.

Y agrega lo siguiente,

Es verdad que en Inglaterra y Estados Unidos las compañías explotadoras de petróleo son particulares; pero es de recordar que sus capitales son nacionales para esos países, por su grande, seguro y permanente arraigo en ellos, como por el vínculo de nacionalidad que los liga siempre a sus gobiernos respectivos (DSCDN, 1916, T. I: 581).

En cuanto a la constitución del capital, subraya que debe ser con “elementos exclusivamente nacionales, ya vengan del gobierno y del pueblo o solamente de aquél” procurando excluir al capital extranjero de su explotación e impidiendo que se imponga sobre el nacional. ¿Cuál es el peligro de entregar la explotación al capital privado? Veyga afirma que se anularía esa riqueza ya que los trusts, “con su fuerza incontrastable, atraerían a aquél hacia sí y harían con los yacimientos lo que más y mejor conviniera a sus intereses”. Por eso pone en duda esta “verdad” de que el capital extranjero es indispensable para favorecer la prosperidad pública, considerando que se haría de los grandes beneficios llamados a robustecer y nacionalizar nuestra economía. En definitiva, “cuando los pozos de petróleo produzcan una fortuna, ésta debe ser para el país y no para accionistas de compañías inglesas, belgas, alemanas o norteamericanas, ya que, en caso contrario, se aplazará indefinidamente el desarrollo de la industria” (DSCDN, 1916, T. I: 578-581). El proyecto será enviado a la Comisión especial de Petróleo y no será sancionado.

Una nueva iniciativa es presentada por el diputado Carlos F. Melo el 26 de julio. El proyecto deroga el artículo 9 del Código de Minería, declara “bienes privados del estado nacional las minas de petróleo” y “de utilidad pública todas las minas (...) que hayan sido concedidas a particulares por el estado nacional o los estados provinciales”. Asimismo, establece que el Estado nacional constituya un fondo especial permanente para explotar las minas, declarándose de utilidad pública las minas de petróleo concedidas a particulares. Y propone crear una Junta Administradora a cargo de las actividades (DSCDN, 1916, T. II: 1032-1033). Aparecen aquí por primera vez los principios de nacionalización y monopolio estatal. En su discurso, el diputado reclama sobre el reglamento de la Cámara al señalar,

La observación y la experiencia me han mostrado que en el estado presente de cosas es inútil el informe, sea verbal o escrito, con que puede acompañarse un proyecto de ley según el artículo 91 del reglamento, pues no existe la disposición necesaria para escucharlo o leerlo. El es, sí, indispensable a la comisión que debe estudiar y despachar la proposición de la ley, y a la cámara en el momento de discutir y votar el despacho de la comisión.

Agregando que se abstiene de molestar a “vuestra honorabilidad con datos y cifras” y colocándose a disposición de la comisión que trate el tema, manifiesta lo que sigue,

Únicamente debo hacer notar que el proyecto contiene en sus reglas generales, apretadas y breves, cuanto es menester para dar al estado nacional un dominio industrial de valor incalculable, que ha de salvarle de las consecuencias de la caducidad completa de su régimen económico y rentístico, expresada en el angustioso estado actual de la mayoría de la población trabajadora y en la mengua de recursos de la nación en los inmediatos últimos años (DSCDN, 1916, T. II: 1032-1033).

Lo que se evidencia de estos pasajes es la emergencia de sectores que propugnan la intervención, control y participación estatal en toda explotación petrolera. Ello no supone que no se distingan matices. Sin embargo, los argumentos de Veyga y Melo van en una dirección similar. Por cierto, lo más sustantivo es la aparición de la fórmula que propone incorporar a las minas de petróleo como bienes privados de la Nación y la idea explícita de monopolio estatal. Por otra parte, se visualizan las posturas contrarias que se oponen a que el Estado sea el que explote los yacimientos, postulando que sólo se ocupe de ponerlos “en valor” o que se asocie a los privados.

d. La cuestión del petróleo en el Congreso durante el primer gobierno radical

En la interpretación de Frondizi, la política que plantea Yrigoyen en su primera presidencia se basa en tres aspectos fundamentales: intensificación de la explotación fiscal; los yacimientos son bienes privados de la Nación y mantenimiento de empresas privadas. Respecto a lo primero, ello motivó una permanente solicitud de fondos al Congreso. En cuanto a lo segundo, se sostuvo este principio incluso cuando se encontrasen en territorio provincial, a cambio de otorgarles participación en las utilidades por la producción. Por último, no admitió las sociedades mixtas y propuso una modificación del régimen jurídico a fin de asegurar el control estatal en el sector.

Ahora bien, si estos propósitos fueron efectivamente conseguidos de manera bastante relativa, en la perspectiva de este autor se debe a dos causas. Por un lado atribuye la mayor responsabilidad al Congreso que no votó los fondos, ni ley orgánica de la repartición, ni marco legal que le permitiese al Estado ejercer un contralor con los poderes adecuados. Por el otro, aunque en menor grado, al propio gobierno por “ciertas debilidades frente a los consorcios petroleros y por no haber organizado la Dirección de Explotación” (1954: 92).

Al analizar el pensamiento de los diputados radicales hasta su primera experiencia de gobierno, se comprueba la inexistencia de un criterio unificado. Entre 1914 y la llegada a la presidencia de Hipólito Yrigoyen se registraron, como ha sido apuntado, dos orientaciones que contrastan bastante.²⁹

El 1º de agosto de 1917, los diputados Carlos Melo (Radical) y Rodolfo Moreno (Conservador), introducen un proyecto que federaliza las minas de petróleo, hierro y hulla, autorizando al Estado a realizar explotaciones mineras. En el marco de las discusiones, sin embargo, los cuestionamientos más duros provienen del

²⁹ Un evento ajeno al ámbito específico al que está dedicado este trabajo permite dar cuenta del pensamiento de otros sectores radicales. En tal sentido, el embajador argentino en los Estados Unidos, Tomas Le Bretón, el 19 de noviembre de 1920 pronunció una disertación en la asamblea anual del Instituto Norteamericano del Petróleo, en la que expresa: “La Argentina no ha auspiciado ninguna idea de monopolio o de exclusión de la industria privada. El capital extranjero destinado a la explotación de nuestras riquezas ha sido siempre tratado de la manera más amplia y liberal” (DSCDN, 1927, T. II: 254; Kaplan, 1972: 15).

propio radicalismo en la palabra de Vergara, jefe del Bloque y de la Comisión de Negocios Constitucionales, quien se pronuncia en contra de la federalización de las minas. Este proyecto no es sancionado (DSCDN, 1927, T. III: 772; T. IV: 13-16; T. V: 224).

Asimismo, en el mismo año se debate un proyecto de reforma del sistema vigente establecido por el Código de Minería. La propuesta busca reemplazarlo por el pago de un canon anual y la inversión de determinados capitales (DSCDN, 1927, T. IV: 14-15). Detrás de la iniciativa están las compañías extranjeras ya que “se colocan así en condiciones de acaparar grandes concesiones mediante el pago de sumas moderadas” (Kaplan, 1972: 14), evitando las potenciales denuncias que podrían recibir en caso de no efectuar trabajos por el período definido en el Código. A excepción de Carlos Melo, el proyecto es votado por el radicalismo y no es vetado por Yrigoyen.

En septiembre de 1919, el Presidente presenta ante el Congreso un plan legislativo compuesto por dos proyectos. El primero, trata sobre la federalización de las minas de petróleo y el régimen legal de su concesión y contralor. En el texto, se destinan para explotación hasta 30.000 hectáreas al sector privado y al fiscal 5.000 en Comodoro y 7.854 en Plaza Huinul, Provincia de Neuquén. El segundo, propone la creación de la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales. Ninguno de los dos es tratado.

Frente a la negativa, casi al final de su mandato el Presidente organiza a YPF por decreto con la categoría de una Dirección General dependiente del ministerio de Agricultura. Entre sus considerandos señala “Que ante esas consideraciones se impone la necesidad de adoptar medidas que tiendan a subsanar, siquiera en parte, el vacío de una legislación reclamada por tales objetivos”. Ello tiene lugar en un contexto caracterizado por la carencia de recursos, falta de técnicos y especialistas, insuficiencia de máquinas, problemas organizativos y conflictos gremiales. Este conjunto de dificultades iniciales impactan sobre los aspectos industriales: exploración, perforación, producción, industrialización y transporte; así como los comerciales (Mosconi, 1936). Este marco es insoslayable para comprender cabalmente la naturaleza de los nuevos debates en el Poder Legislativo.

Segunda sección: El debate de 1927 en la Cámara de Diputados

a. Conformación del Congreso

En el año 1927, según consta en el Diario de Sesiones, la Cámara de Diputados se componía con 153 diputados que terminaban su mandato en 1928 o 1930. De ese total, aparecen vacantes escaños de la Provincia de Córdoba, Santa Fe y Buenos Aires. En cuanto a la representación política, la constitución se distribuía con 59

bancas para los yrigoyenistas, 44 para los conservadores y 29 para los antipersonalistas. El Partido Socialista, escindido contemporáneamente a estos hechos, se dividió quedando 11 bancas para los socialistas independientes y 8 para los socialistas “ortodoxos”.³⁰

Es pertinente señalar que esta composición no es menor ya que implicaba que ningún sector podía imponer su propio proyecto. Igualmente, es menester advertir que la afiliación partidaria no necesariamente se correspondió con las preferencias de los representantes. Por caso, estas divergencias internas dentro del radicalismo personalista fueron subrayadas por los demás sectores políticos durante el debate, tuvieron su reflejo en la votación respecto al régimen de explotación. Esto será detallado más adelante.

En todo caso, parecen haber tenido mayor peso las ideas e intereses ya que una lectura de los discursos de los legisladores permite identificar que los temas generales de fondo son el rol del Estado, las actividades industriales y el papel del capital extranjero.³¹

En relación a las autoridades de la Cámara, su Presidente era el Dr. Miguel Sussini, su Vicepresidente primero el Dr. José Arce y el Vicepresidente segundo el Dr. Héctor González Iramain. Asimismo, es importante reseñar también la conformación de dos instancias que ocuparon un lugar relevante en este proceso. Primero, la Comisión de Legislación General, constituida por los siguientes Diputados: Presidente: Mariano Calvento (Entre Ríos); Secretario: Manuel Gnecco (Buenos Aires); Vocales: Ernesto Claros (Jujuy), Enrique Dickmann (Capital), Guillermo Fonrouge (Capital); Eduardo Giuffra (Capital) y Gaspar Taboada (Tucumán). Segundo, la Comisión de Industria y Comercio, integrada por su Presidente: Julio César Raffo de la Reta (Mendoza); como Secretario: Jorge Calle (Mendoza) y como Vocales: José Castellanos (Capital), Juan Garralda (Buenos Aires), Blas Goñi (Buenos Aires), Clorindo Mendieta (Santa Fe) y Luciano Romero (Corrientes).

b. Los proyectos de las comisiones

Los proyectos en debate disponen esquemas diferentes. En septiembre de 1925, la Comisión de Industria y Comercio analizó y aprobó un proyecto de ley orgánica del petróleo (orden del día N° 95/1925) que organizaba la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (artículos 1 a 20); establecía que todas las minas eran bienes privados de la Nación (Art. 22); fijaba la reserva fiscal (Art. 23); deter-

³⁰ La división entre los socialistas se dio alrededor de un conflicto vinculado a un pedido de intervención de la provincia de Buenos Aires. La ruptura se materializó el 6 de julio y el Partido Socialista Independiente se fundó el 7 de agosto.

³¹ Al respecto, Frondizi va a afirmar que “La entrega al Estado del manejo de un vasto sector económico implicaba una profunda transformación frente a los axiomas doctrinarios impuestos en el país, sobre el papel de los capitales extranjeros, sobre la función de la iniciativa privada, sobre los fines del Estado y sobre la incapacidad del mismo Estado para ocuparse de actividades industriales” (1954: 181).

minaba los principios a que debían ajustarse las concesiones (artículos 24 a 39) y creaba el monopolio del Estado sobre el transporte terrestre (Art. 40). Poco más de un año después, la misma Comisión aprobaba un nuevo proyecto que se diferenciaba del primero en tanto autorizaba al Poder Ejecutivo a la conformación de organizaciones mixtas entre el Estado y los particulares (orden del día N° 66/1926).³²

Paralelamente, la Comisión de Legislación General aconsejaba declarar que no solo las minas de petróleo, sino además las de hierro y hulla sean bienes privados de la Nación, y que el Estado se reserve el derecho de explotación conforme a una ley especial (orden del día N° 77/1926). Este dictamen es acompañado por dos diputados radicales y uno socialista integrantes de la Comisión.

En 1927, la Comisión de Industria y Comercio aprobaba un nuevo proyecto (orden del día N° 95/1927 del 13 de julio) en virtud de que el anterior del diputado Moreno había caducado debido a las reglas de la Cámara. Por ello no podía ser tratado. Como solución, el diputado socialista Enrique Dickmann volvió a ponerlo en consideración. La propuesta organiza la Dirección General de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (artículos 1 a 22); autoriza al Poder Ejecutivo a constituir organizaciones mixtas (Art. 23); legisla sobre la reserva fiscal (Art. 24); mantiene el derecho de los particulares a la exploración y explotación; crea el monopolio estatal para el transporte terrestre (artículos 25 y 26); nacionaliza las minas de petróleo al declarar que son bienes privados de la Nación (Art. 27) y establece la obligación de pago en especie, instruyendo que dicha regalía se entregue a la provincia donde se encuentra situado el yacimiento (artículos 28 a 30).³³ Nuevamente aquí aparece una disidencia de los diputados del radicalismo con respecto a lo que será la postura asumida en el debate posterior. Al respecto, se oponen nuevamente al artículo sobre nacionalización, no obligan al pago de regalías a las empresas y declaran que los derechos adquiridos no serán afectados por la ley. De igual modo, tampoco apoyan la fórmula de empresas mixtas para la explotación.

En síntesis, los proyectos en consideración a ser tratados fueron el correspondiente a la orden 77/1926 de la Comisión de Legislación General y el 95/1927 de la Comisión de Industria y Comercio.

c. La cuestión del petróleo llega al plenario

En el marco de un clima de efervescencia y presión en relación al tema, el 24 de junio el diputado por Santa Fe Juan Fiorillo presentó una moción de preferencia para

³² En ambos casos, existían desacuerdos por parte de algunos diputados radicales. Respecto a la primera propuesta presentan un nuevo texto que suprime la nacionalización y que establece un articulado diferente sobre las concesiones. En cuanto a la segunda, también hay una postura contraria a la nacionalización pero también a las empresas mixtas por parte de los dos diputados radicales que integraban la Comisión.

³³ Esto modifica el principio vigente del Código de Minería que estipulaba que las minas eran propiedad de la Nación o las provincias según el territorio en el que se ubicasen.

tratar el asunto de los proyectos para legislar sobre petróleo. Los debates empezaron en el mes de julio con un intercambio entre los diputados sobre el orden del día a tratar. Aunque pueda parecer un simple detalle de forma o de procedimiento reglamentario, las diferencias entre los dictámenes eran sustantivas.³⁴ En todo caso, el proceso fue complejo ya que los sectores que se oponían a la sanción de una ley en la materia intentaron diferentes acciones para dificultar el tratamiento del tema. Como dice Gadano, “las discusiones en la Cámara se estancaron en torno a una cuestión que en un principio parecía metodológica, pero que luego se probaría fundamentalmente política” (2012: 231). Pese a cumplir su amenaza de retirarse del recinto, lo cual sucedió por unos días, el radicalismo yrigoyenista no logró que la votación fuera favorable a comenzar el tratamiento de la orden 95.³⁵ El debate se extendió aproximadamente unos dos meses, desde fines de julio hasta el final de septiembre, aunque ocupó el centro de la escena a lo largo de todo el año 1927.

Para comprender las dificultades a la vez que los recurrentes intentos por aplazar las definiciones, es pertinente reseñar algunos pasajes que sirven a los efectos de conocer la dinámica que caracterizó todo el proceso que se está analizando. Por caso, el diputado por Buenos Aires Rodríguez planteó, en el tratamiento en particular de la ley lo que sigue,

Hace dos meses que la Cámara se ocupa del asunto (...), que es de suma importancia para el país, pero a la vez significa un obstáculo para que la Cámara trate otros asuntos de importancia (...). En la última sesión se han presentado una serie de modificaciones (...) y sé que se presentarán otras. Esta circunstancia me mueve a hacer la indicación de que este asunto se aplaze y vuelva a comisión, a fin de que se pueda dedicar el tiempo de la Cámara a considerar otros asuntos (...) (DSCDN, 1927, T. V: 411).

Entre otros, el diputado de Tomaso le responde,

Es evidente que existe de parte de muchos de los diputados que han disentido con el segundo apartado del artículo 1, ya votado, una oposición a todo el proyecto. No hay que disimularlo. No es el monopolio lo que está en juego ahora. No se quiere nada; no se quiere la nacionalización de los yacimientos.

Pero además advierte,

Y eso no se va a conseguir trabando ahora la discusión de los artículos que faltan, porque hay en la Cámara una opinión ya manifestada (...). Nos veríamos obligados a adoptar una actitud enérgica si de nosotros dependiera el quórum, precisamente porque percibimos que los que quieren el aplazamiento desean en realidad que no se vote nada en materia de petróleo, a

34 Tal como sostenían los radicales personalistas, con la aprobación del proyecto de la Comisión de Industria y Comercio lo que se establecía era la explotación mixta y se dejaba de lado el monopolio estatal.

35 La Cámara se inclinó por 66 votos contra 50 a favor de esta decisión. Apoyaron los conservadores, los radicales antipersonalistas, los socialistas y los socialistas independientes.

pesar de haber votado algunos de ellos la famosa nacionalización. Nosotros deseamos que el pensamiento que fue definido por la mayoría de la Cámara después de una larga discusión, se precise y llegue a su término legal, formal (...). (DSCDN, 1927, T. V: 412).

En el marco de las discusiones sobre las características que debía tener la normativa, también revelan elementos sustantivos con relación a quién y cómo explotar el petróleo. Al respecto, el diputado Raffo de la Reta, integrante de la Comisión de Industria y Comercio sostiene,

La Cámara ha resuelto dividir el despacho en tres proyectos de ley y se estableció perfectamente que el primero lo constituiría sólo la cuestión de la nacionalización, al que se le ha hecho un agregado no contenido en el resto del proyecto, que es lo que se refiere al monopolio. Cuando la comisión propuso la división de su despacho (...) no lo hizo por gusto. Sabido es que con respecto al régimen legal de los yacimientos petrolíferos fiscales, a las modificaciones al Código de Minería que implican regalías, autoridad minera y otros puntos, no existen mayores discrepancias en la Honorable Cámara, ni existirán seguramente en el Senado. En cambio, el punto que ha levantado mayores resistencias y dificultades era el de la nacionalización de las minas; y cuando como complemento de este concepto se agregó el monopolio de la industria del petróleo, entendió la comisión que ésta era otra cuestión tan trascendente como la primera y que seguramente iba a traer grandes y graves dificultades (...). Por eso admitió que se juntaran con el primer despacho, a fin de que las dificultades que pudiera levantar no gravitaran en los otros dos despachos (...), ya que yendo todo en un solo cuerpo desorganizado el trabajo y la sanción recaída iría a morir en las carpetas del Senado bajo la acción de la ley Olmedo (DSCDN, 1927, T. V: 414).

La postura radical yrigoyenista quedó plasmada en la alocución del diputado Eduardo Giuffra, quien precisó

Lo que urge más es nacionalizar las minas y evitar que elementos extraños vengán a coparticipar de nuestra riqueza al solo efecto de obtener lucro. Es ociosa la discusión de si los despachos deben recomponerse en uno solo. Destínese ese tiempo a la discusión de fondo (DSCDN, 1927, T. V: 424).

La perspectiva de los socialistas en este punto fue expresada por el diputado Adolfo Dickman, que además señala otras cuestiones relevantes,

(...). A esta altura podríamos tener ya una ley que asegurara la nacionalización del petróleo si a este proyecto –que era lo único que los diputados del centro querían desde el primer momento– no se le hubieran acoplado todas las dificultades que han ido multiplicándose a medida que avanzaba el debate. (...). Esta ley ha perturbado todo el trabajo parlamentario del año. Al iniciarse la cuestión nadie creyó que tomaría la magnitud que ha tomado,

porque el origen del asunto (...) fue el propósito de dotar a los yacimientos petrolíferos de una ley orgánica, para orientar su explotación dentro de conceptos legales que hoy no tiene. (...). Pongamos a esta ley ‘comuníquese’ y que vaya a correr la suerte que le deparan las posibilidades, y sancionemos después una o dos leyes, la de las regalías y sobre todo la ley orgánica de los yacimientos petrolíferos (DSCDN, 1927, T. V: 416-418).

Acerca de su última afirmación agrega,

(...) y digo sancionemos –uso con toda deliberación el término- y no hablemos de las regalías, porque si incluimos las regalías en este proyecto de ley, las compañías no tendrán que pagar nada, como no pagan hoy, y así habremos descubierto el juego. Las compañías en el régimen actual no tienen que pagar casi nada; el canon anual se burla como se quiere. (DSCDN, 1927, T. V: 418).

Los principios rectores y los ejes de discusión de fondo

El día 28 de julio, en lo que fue la 16ª sesión plenaria de la 23ª Reunión, con 80 diputados presentes, el yrigoyenismo presentó, en el marco de las controversias reglamentarias, el pensamiento del sector. En palabras del diputado Diego Luis Molinari,

(...) debo hacer presente a la Honorable Cámara que la Unión Cívica Radical ajustará su conducta en el debate y votación de la cuestión del petróleo a la suerte que corran los dos principios fundamentales que paso a enunciar, referente el uno al régimen legal del petróleo y el otro al régimen administrativo de su explotación: es el primero, que las minas de petróleo son bienes privados de la Nación; es el segundo, que el Estado nacional explotará por sí, directa y exclusivamente, las minas de petróleo, que constituyen sus bienes privados. (...) principios encadenados entre sí, dependientes de tal manera uno del otro, que no podríamos aceptar la sanción del uno son que el otro fuera también correlativamente sancionado (DSCDN, 1927, T. III: 184).

Por lo tanto, consideraban que

Toda la arquitectura, toda la construcción del despacho número 95 está basada en la explotación mixta del petróleo, por los capitales privados en combinación con los capitales del Estado. Es decir que el despacho contenido en la orden del día 95 reposa, en su economía total, en un principio que categóricamente repudiamos. No es una objeción de forma, como lo dice algún señor diputado (...) (DSCDN, 1927, T. III: 190).³⁶

³⁶ En el mismo sentido, el diputado Goñi plantea que se trate el dictamen de Legislación General que se refiere a estas cuestiones. En sus palabras “Si incurriésemos en el error de considerar en primer término el despacho de la Comisión de Industria y Comercio, daríamos una sanción completamente a medias, referente a la reforma del código de Minería, sobre legislación de petróleo, porque dejaríamos de tocar la reforma del artículo 3 para incluir el nombre técnico: ‘petróleo y demás hidrocarburos, líquidos, gaseosos y sólidos’; la reforma del artículo 18, fijando años de concesión a las minas de petróleo (...). De modo que si resolviéramos tratar el despacho de la Comisión de Industria y Comercio

La posición general de los Socialistas fue presentada por el diputado Enrique Dickmann, quien dice

(...) No empezaré por hacer declaraciones solemnes en el sentido de que somos partidarios de la nacionalización de las minas del petróleo. Es demasiado sabido que lo somos, y vamos a votar el punto de vista incluido en el artículo 27 de la orden del día 95 (...). Está, pues, el principio de la nacionalización en ese despacho, y está toda la organización de la explotación fiscal del petróleo y la organización del régimen de la explotación mixta del petróleo, (...) consideramos que sería un error que el Estado asumiera toda la explotación. (DSCDN, 1927, T. III: 186).

En cuanto al sector antipersonalista, el diputado por Santa Fe Agustín Araya expresa que “(...) se trata de un proyecto inconstitucional porque tiende al despojo sin indemnización de bienes que son hasta hoy, por ley, el patrimonio exclusivo de las provincias” (DSCDN, 1927, T. III: 193), agregando más adelante

(...) la legislación que vamos a redactar es una legislación de previsión y no una de reparación y cura. Los países que se han visto obligados a construir una legislación de reparación y de cura habrán sufrido la presión de aquellos intereses que ya estaban creados; nosotros no tenemos presiones que temer (DSCDN, 1927, T. III: 195).

Además de algunos antipersonalistas, la defensa de la provincialización estuvo representada por diputados conservadores, tal el caso de Usandivaras de la Provincia de Salta,

Como representante de Salta, una de las provincias petrolíferas por excelencia, ¿Qué les queda a las provincias después de esta ley, si se acepta como legítimo el principio que la informa? Apenas una sombra de autonomía. Porque hoy es el petróleo, mañana será el carbón, pasado mañana el hierro y después el oro, la plata o el cobre, y podremos concluir con los establecimientos termales. Esta ley, primer paso en el camino del error, concluye seguramente con las garantías federales de la Constitución. Más: no vacilará en ir derechamente al unitarismo.

Como un argumento efectista se presenta el fantasma del peligro en que estaría el país al caer sus industrias en manos extranjeras. Abramos las puertas al capital extranjero, que venga pleno y vigoroso representando diversas naciones del mundo, que ellas contribuirán a la defensa nacional; al cuidar sus propios intereses han de cuidar los nuestros, mancomunados por la solidaridad de las aspiraciones idénticas (DSCDN, 1927, T. III: 423).

dejaríamos de considerar todos estos asuntos tan importantes, lo que demuestra categóricamente que debemos entrar de lleno a tratar la reforma de los artículos 7 y 9 del Código de Minería” (DSCDN, 1927, T. III: 185).

En la misma perspectiva aunque en un tono que resulta menos tajante, el diputado Quirós enfatiza que

Hay, señor Presidente, uniformidad de opiniones con respecto a la necesidad de modificar nuestro actual sistema de explotación del petróleo. Si estamos en todo de acuerdo, ¿Por qué no se proponen las modificaciones conducentes dejando a salvo e intacta la soberanía de las provincias?, a menos que se confiese terminantemente que el único propósito que lleva a esta reforma es avasallar la autonomía de las provincias (...). ¿Hay temor de que empresas extranjeras vengan a apoderarse de nuestro subsuelo, succionar nuestra riqueza, y acaso en cierto y determinado momento, colocarnos en situaciones internacionales difíciles? Declárese por la ley que no podrán las compañías extranjeras y los capitales extranjeros intervenir en ningún asunto relacionado con las minas. En fin, señor Presidente, establézcanse todas las previsiones que puedan y deban establecerse para conjurar los males que puedan presentarse, ¡pero no se lleve por delante a las provincias, sin derecho y sin razón! (DSCDN, 1927, T. III: 460).

De todos modos, el personalismo argumentó a favor de la nacionalización en los siguientes términos. En el caso de Rodríguez,

(...) y hay diputados que, fundados en la superstición de las autonomías provinciales, que brota como un sarampión constitucional en ciertos momentos parlamentarios se encasillan en el derecho que nuestro actual Código de Minería acuerda a las provincias para ejercer actos de dominio sobre las fuentes petrolíferas locales. Podríamos decir con verdad que ese es el eje de la cuestión del petróleo; el nudo central de la legislación a dictarse. El alto propósito de que la Nación tome en sus manos el dominio y jurisdicción sobre las minas de petróleo, que no ha nacido esporádicamente (...), sino como solución única frente a un grave y latente problema argentino y, más que argentino, frente a un problema continental americano (...). (DSCDN, 1927, T. III: 200).

Si bien confiados de que este asunto no sería aprobado por el Senado, en Diputados la mayoría se manifestó a favor de la nacionalización. Este clima, tal vez percibido por las empresas petroleras privadas³⁷, generó que enviaran una nota al presidente de la Cámara en la cual exponían acerca de los perjuicios que la sanción de la ley ocasionaría. En su mensaje, destacaban las importantes inversiones realizadas, criticaban los decretos de 1924 emitidos por Alvear y por los gobernadores afines, relativizaban las riquezas petroleras argentinas y afirmaban que era necesario promover la inversión privada ya que era la única manera de incrementar la producción hasta alcanzar el nivel adecuado para abastecer el mercado interno. En el planteo, no se reprochaba a YPF, sino que se admitía la factibilidad de una

³⁷ Poco antes las principales empresas privadas habían ingresado a la Unión Industrial Argentina formando la Sección Petróleo de la entidad.

explotación compartida.

De todos modos, fue la instrucción de Hipólito Yrigoyen de unificar la doctrina del radicalismo lo que permitió consolidar una nueva iniciativa. El diputado Eduardo Giuffra pronunció, en la sesión del 3 de agosto, un discurso en el cual plantea un proyecto de un solo artículo que instituye lo siguiente: a) las minas de petróleo son bienes privados de la Nación; b) la exploración y explotación de tales bienes se hará exclusivamente por el Estado nacional en todo el territorio de la República; c) se declara de utilidad pública y serán expropiadas todas las fuentes de petróleo que hubiesen sido concedidas a particulares por el Estado nacional o los gobiernos de provincia; d) corresponde al Estado nacional la explotación exclusiva de los transportes terrestres, marítimos y fluviales, destinados a la explotación de petróleo y e) el petróleo y sus derivados provenientes de la explotación nacional no podrán ser exportados (DSCDN, 1927, T.III: 772). Luego de la lectura de esta propuesta, el legislador argumenta,

Nuestra representación, pues, no cree en ningún momento que el Estado garantice su bienestar interno, asegure la paz y facilite la vida de la población, como no sea tomando para sí el ejercicio que deriva de ese derecho de dominio. Nacionalizar las minas para consentir que los capitales extraños o privados tengan que explotarlas es dejar las cosas tal cual están. (...) Por cierto ha pasado ya la época en que el Estado había perdido el crédito respetable que debe tener cualquier nación en el concierto del mundo (DSCDN, 1927, T. III: 406).

Con el mismo punto de vista, el diputado Molinari profundizó al sostener,

Hay una oposición y contraste extremos entre los distintos puntos de vista que aquí se han sostenido. Hay, en el fondo de esta cuestión, el debate secular acerca de si es el Estado o el individuo el que ha de primar en la regulación económica de los bienes que constituyen el patrimonio colectivo. (...). Para los que votamos por la nacionalización del petróleo, en su cabal sentido y amplio significado, entendemos, ya lo dije, que la nacionalización significa el monopolio del Estado (...). No se trata de un monopolio particular; no se instituye un monopolio del Estado para aplastar a una industria privada de tales o cuales individuos: estamos en la alternativa de elegir entre el monopolio de la Standard y la Anglo Persian y el monopolio del Estado, que es, en definitiva, monopolio del pueblo argentino, ya que quien monopoliza es el Estado republicano democrático que nosotros estamos realizando en la hora presente (DSCDN, 1927, T. III: 434, 437, 460; T. IV: 492).

Otro de los discursos destacados pertenece al diputado Guillermo Fonrouge, quien va a cuestionar los verdaderos intereses de algunos sectores e introducir el problema central,

La inmensa mayoría de la Cámara era partidaria de la nacionalización de las minas de petróleo, pero esos partidarios se dividían en dos grupos: unos, que querían realmente que la nacionalización fuera un hecho y otros querían fuera teórica, de palabra, manteniendo la explotación mixta del Estado con los particulares, situación en la cual el Estado sería un mero instrumento de los intereses del capital petrolero que, como es público y notorio, está trustificado en el mundo entero. Ahora nos encontramos en esta situación: triunfante en el seno de la Cámara el principio de la nacionalización (...), del monopolio (...), nos encontramos con que lo que se desea por los derrotistas es que estos principios vayan a morir en el Senado (DSCDN, 1927, T. V: 421).

El monopolio estatal fue, finalmente, también defendido por los socialistas independientes. Si en un primer momento se inclinaron por la fórmula mixta, luego terminaron apoyando al radicalismo. De igual modo, si su argumento se centraba en defender la “socialización” del petróleo, “poniendo al monopolio estatal bajo el control de los consumidores, trabajadores y empleados” (Gadano, 2012: 232); a la vez rechazaban que fueran expropiadas las empresas privadas existentes. Los más activos fueron Antonio de Tomaso, Augusto Bunge y Agustín Muzio. El primero de ellos sintetizó la postura del siguiente modo,

Frente a esos monopolios, producto de la economía capitalista, consecuencia necesaria y hasta fatal de ella, que la ley no puede trabar desde el punto de vista técnico-económico, aunque los combata y trate de castigarlos desde el punto de vista político, el socialismo ha adoptado hace ya mucho tiempo una posición teórica muy conocida. Proclama y entiende que la consecuencia, también inevitable, de la existencia de esos monopolios, tiene que ser la propiedad colectiva (DSCDN, 1927, T. III: 851).

Entre las voces contrarias puede enumerarse al propio Poder Ejecutivo y al antipersonalismo, a los conservadores y a los socialistas. Uno de ellos, el diputado Repetto destacó,

Es nuestro punto de vista tan absoluto que nosotros, que lo ostentamos en el cuerpo de nuestra doctrina, hemos tenido el tino y la seriedad de suprimirlo de nuestros proyectos de ley, porque no consideramos que sea prudente ni sensato ensayar proclamas doctrinarias en cuerpos de ley destinados a obtener un efecto práctico. Y es por eso que en nuestro primitivo proyecto de ley sobre explotación de petróleo, en el cual nos habría sido tan fácil incorporar el punto de vista del monopolio del Estado, nos hemos guardado muy bien de insinuarnos en esa vía, porque teníamos la conciencia de que proclamado ese principio, asumíamos una actitud pedantesca que estaba muy lejos de confirmarse en los hechos. (...) De manera, pues, que lo que debemos hacer es echar un manto de olvido sobre todo lo que ha pasado, porque eso es ya irreparable, y sancionar una ley que sea al mismo tiempo liberal y prudente. Liberal en el sentido de no trabar ninguna de las actividades que pueden ser

útiles para el país; y prudente en el sentido de acordar al gobierno nacional las facultades indispensables para que él pueda ejercer el contralor de esa industria (...) (DSCDN, 1927, T. III: 196-198).

A estos conceptos añade, más avanzadas las discusiones, los que siguen,

De manera que hay grandes escollos, grandes dificultades por resolver, y este monopolio a la criolla del petróleo argentino, que pretende también atribuirse el comercio de petróleo y de los derivados, sería una obra fantástica que podría conducirnos a las peores consecuencias. Podríamos llegar a ser, tal vez, un país sin nafta y sin kerosene, no obstante poseer mantos petrolíferos extensos y profundos en casi todo el territorio (DSCDN, 1927, T. III: 626-627)..

En un sentido similar se expresó Enrique Dickmann,

(...) Estoy seguro que si el Congreso de la Nación aceptara el criterio monopolista, inferiría un grave daño al progreso industrial argentino y especialmente al progreso de la industria petrolera del país. (...) El Estado es un mal propietario, el Estado es peor industrial, el Estado es un pésimo comerciante. (...) En los últimos años ha llegado también al petróleo la hiperestesia nacionalista, que es contraria a los intereses nacionales. La guerra ha engendrado ese factor mórbido (DSCDN, 1927, T. IV: 20-36, 440).

La opinión del antipersonalismo se revela a través de las palabras del diputado Agustín Araya y del ministro de Agricultura Emilio Mihura. En el primer caso, el legislador afirma

La historia se repite, con este proyecto del monopolio, con la ampliación excesiva e innecesaria de las actividades administrativas del Estado, correos hacia los mismos daños que debieron afrontar las poblaciones europeas cuando se comenzó con la municipalización de todos los servicios públicos (DSCDN, 1927, T. III: 600).

En el caso del ministro, defendiendo la postura del Poder Ejecutivo, sostiene que

La administración mixta con representantes del gobierno y de los accionistas, por el mutuo control que se impondría, entiende el Poder ejecutivo que haría una entidad modelo, neutralizándose en lo malo para coincidir en lo bueno; y la mayoría de los accionistas, en lo fundamental, quedarían neutralizados y el Estado garantizado con el veto ad referendum del Poder Ejecutivo con que se inviste a los directores. El Poder Ejecutivo entiende, y lo repite una vez más ante la Honorable Cámara, que las asociaciones mixtas constituyen la mejor garantía y la mejor forma de explotación del petróleo argentino (DSCDN, 1927, T. III: 326).

El asunto de explotación mixta, esto es aceptar o no la conformación de sociedades de esa naturaleza por considerarlas la mejor forma y la garantía de control por parte del Estado del capital, esencialmente extranjero, fue eliminada de la ley. Es apropiado destacar aquí tres extractos que se suman a los que ya han sido apuntados, que completan los fundamentos de la doctrina del monopolio estatal. Por un lado, el diputado Jorge Raúl Rodríguez afirma,

(...) Asociarse con el trust extranjero para extraer nuestro petróleo, es contrario al interés nacional y es mantener latente un grave peligro, que puede herir además a la economía argentina, su propia soberanía y comprometer su tranquilidad internacional. (...) Si se necesita capital para esta gran obra de previsión nacionalista, la República, al amparo de su crédito y de su nombre, lo buscará en el mundo y hará la explotación con el monopolio, que es la única defensa cierta y verdadera de las complicaciones internacionales que vendrán después, si la imprudencia de la Cámara mantiene la posibilidad de que el capital extranjero haga sólo o asociado con el Estado, la explotación de los yacimientos argentinos de petróleo. (...) ¿Para qué el Estado va a ir a aceptar sociedades con el capital particular en una industria a pura ganancia que rinde enormes y seguras utilidades en todas partes del mundo? En materia petrolífera, cuando se encuentran los yacimientos, cuando se están explotando con un rendimiento estupendo como en nuestro país, hablar de que el Estado necesita las muletas del capital particular para continuar la explotación es, me parece, señores diputados, por lo menos una gruesa inexactitud (...) (DSCDN, 1927, T. III: 203, 689-690, 787).

Por el otro, Alcides Greca sostiene,

De manera que propiciar la explotación mixta atrayendo hacia el país empresas extranjeras que exporten sus capitales para usufructuar de su renta, implica favorecer al Estado rentista, al Estado usurero, que en este caso se presentará bajo la forma del Estado inglés o el Estado yanqui (DSCDN, 1927, T. III: 869).

Por último, Blas Goñi pone el acento en el punto medular,

(...) me ha llamado la atención que las primeras palabras pronunciadas en este recinto por el señor presidente de la Comisión (Industrias y Comercio) y por el miembro socialista de la misma, sembraran la alarma, haciendo desfilar antecedentes y atropellos a países extranjeros (...) mientras por otro lado se dejaba la puerta abierta, o sea el Código de Minería, para que el Estado nacional se viera obligado legalmente a seguir dando concesiones. Se agravó todavía eso dejando la puerta abierta a las organizaciones mixtas. ¿Quiénes iban a venir a ser socios del Estado? No hay que engañarse, señor presidente: iban a venir la Anglo Persian y la Standard Oil, etc., por intermedio de sus filiales (...) (DSCDN, 1927, T. V: 422-423)

En suma, primero tuvo lugar la polémica acerca del dictamen sobre el cual comenzarían los intercambios. Además, se sumaron ciertas controversias relacionadas con las características que debía tener la normativa. Mientras una parte de los diputados se inclinaban por un proyecto que resolviera exclusivamente la nacionalización y la forma de explotación, impulsando proyectos derivados que establecieran aspectos como el régimen administrativo de YPF o la cuestión de las regalías, había legisladores que preferían unificar el régimen de propiedad con el administrativo. Esto fue reseñado en el apartado anterior.

En cuanto a la nacionalización, el 1 de septiembre fue aprobada por 88 votos a favor provenientes de los radicales, socialistas, socialistas independientes, algunos conservadores, algunos antipersonalistas y el Poder ejecutivo contra 17 negativos. En este sentido, este aspecto había alcanzado un consenso mayoritario incluso antes de iniciar el debate en la Cámara. Por el contrario, con respecto al otro gran principio rector asociado al régimen de explotación ocurrió justamente lo opuesto. Finalmente, el día 8 de septiembre, luego de las intensas jornadas transcurridas, que incluyeron el retiro de los conservadores y antipersonalistas durante unos días, el punto referido a la exploración y explotación de los yacimientos petrolíferos fue sometido a votación. La propuesta yrigoyenista que establecía “se hará exclusivamente por el Estado nacional en todo el territorio de la República” (citado en Frondizi, 1954: 209-210), fue aprobada por 65 votos a favor y 55 en contra. Junto con ello, el monopolio alcanzaba a todos los medios de transporte (marítimo, fluvial y terrestre), así como un agregado que autorizaba la expropiación de los oleoductos existentes (DSCDN, 1927, T. IV: 478-479).

En términos regionales, la mayoría de los representantes de la Capital Federal acompañaron el monopolio estatal, no así los de las provincias del interior, sobre todo las petroleras y, en el caso de las provincias del litoral, el voto fue más dividido. De este modo, el monopolio recibió 23 votos positivos (radicales personalistas y socialistas independientes) y 8 negativos (socialistas) de la Capital. En las provincias del litoral, lo que incluye Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Corrientes, los votos positivos fueron 34 (29 de los personalistas, 4 de los antipersonalistas y 1 conservador) y los negativos 25 (3 personalistas, 5 antipersonalistas, 1 demócrata progresista y 16 conservadores). En las provincias del interior los resultados fueron 8 a favor (2 socialistas independientes y 6 personalistas) y 22 en contra (4 personalistas, 7 antipersonalistas, 4 demócratas progresistas y 7 conservadores) (Solberg, 1986: 192). Tal como había sido adelantado, lo que se observa es que las pertenencias partidarias no alcanzan para explicar los votos de los legisladores. Es decir, la vinculación entre la relevancia del tema, el origen territorial y la situación concreta de la industria petrolera en cada caso, deberían ser elementos analíticos a tener en cuenta.

Ahora bien, lo que no pudo ser aprobado y que había formado parte de la propuesta yrigoyenista fue la recuperación de los yacimientos que tanto el gobierno

nacional como los provinciales habían concedido en las décadas previas. Bajo la fórmula de declararlos de utilidad pública y ordenando su expropiación por parte del Poder Ejecutivo, esta iniciativa no fue acompañada por los socialistas independientes, decisivos en la votación en favor del monopolio. En consecuencia, ello fue retirado pero aclarando que podría ser eventualmente retomado.³⁸

El 28 de septiembre, obtuvieron media sanción dos proyectos. El primero sobre petróleo, que consagró la nacionalización de las minas y el monopolio estatal parcial sobre la explotación, explotación y transporte.³⁹ El segundo, una ley de regalías que fijó el 10% sobre el producto bruto que obtuvieran las empresas privadas en sus concesiones actuales. Sin embargo, nunca serían considerados por el Senado. Recién en 1935 Argentina sancionaría una Ley de Hidrocarburos, aunque con principios rectores muy diferentes.

Consideraciones finales

Este trabajo ha planteado como tópico central de su interés el rol que desempeñó el Poder Legislativo en relación a la política petrolera en el período que se extiende a partir del descubrimiento de este recurso en Comodoro Rivadavia en 1907, y 1927, año en el que se produjo en la Cámara de Diputados de la Nación lo que en esta instancia del escrito puede caracterizarse como uno de los debates de mayor jerarquía así como más complejo de la historia político-económica de Argentina. Luego de la primera aproximación al análisis de las fuentes documentales y su contraste con la bibliografía que abordó el tema, se advirtió que resultaba llamativo el poco espacio asignado al particular. En definitiva, esto fue lo que motivó su realización.

El punto de partida fueron una serie de interrogantes que buscaron identificar y sintetizar, dentro del lapso que abarca el estudio, los aspectos principales que al ser respondidos, permitieran una mejor comprensión de las cuestiones más relevantes en cada momento. En tal sentido, resultó acertado distinguir dos etapas que no son mutuamente excluyentes en lo absoluto, pero que era conveniente matizar en función de la evidencia recogida. La primera, cuyo inicio puede precisarse inmediatamente después de aquel 13 de diciembre terminó con el decreto del 3 de junio de 1922 por el cual se creó la Dirección General de los Yacimientos Petrolíferos Fiscales. En aquel momento, las discusiones pueden vincularse a las siguientes cuestiones, ¿De quién es el Petróleo? y ¿Quién debe explotarlo?

38 Luego del triunfo de Hipólito Yrigoyen en 1928 y la obtención de una mayoría propia en la Cámara de Diputados por parte del sector, se aprobó un proyecto de ley que disponía la expropiación de los yacimientos. Igualmente, no fue considerado en el Senado.

39 Frondizi desarrolla los motivos por los cuales es posible sostener que se trató de un monopolio parcial al señalar que no fueron expropiadas las empresas privadas existentes, no se estableció monopolio estatal en materia de importaciones de combustible ni tampoco sobre la comercialización de los productos y derivados, que siguieron en control de los privados (1954: 213-217).

En la segunda etapa, en la cual la existencia de YPF constituye una diferencia sustantiva, lo relativo a la propiedad y al régimen de explotación permanecen como aspectos notables. Sin embargo, las acciones emprendidas por el primer director, coronel Enrique Mosconi, reconfiguran en parte este cuadro de situación. En efecto, aunque este punto no haya sido desarrollado en detalle en este artículo, la gestión de Mosconi implicó una transformación, ya no sólo del propio organismo que se convirtió en una empresa eficiente, sino del sector petrolero argentino en sí mismo. Por ello, se estimó más representativa tanto del lustro 1922-1927, como del debate acaecido en este último año, una nueva pregunta que se enunció así: ¿En qué condiciones se desarrolla la industria petrolera estatal?

Relacionado a lo anterior, el trabajo ha procurado arrojar luz acerca del papel de este poder del Estado especialmente respecto a su incidencia en el establecimiento de un dispositivo legal que pudiese o no favorecer a la actividad petrolera estatal. En esta clave ha sido analizado todo el proceso. Para ello, se ha definido que tanto el énfasis como la variable explicativa, fuesen las diferentes *ideologías de industrialización* en pugna de los actores, manifestadas a través de sus discursos. Al respecto, la lectura de los Diarios de Sesiones tanto de la Cámara de Diputados como la de Senadores se mostró reveladora en lo concerniente a este punto.

Desde los primeros proyectos presentados, se verifica que la cuestión del petróleo despierta controversias. De igual modo, profundizando más en esas polémicas, lo que emergen son posturas que reflejan, más o menos directamente, una determinada visión o marco conceptual de naturaleza ideológica. En otras palabras, con frecuencia en los debates en el recinto las opiniones sobre el asunto específico se confunden con perspectivas vinculadas con la orientación general que, de acuerdo al saber convencional, “debe” seguir la política económica. En este sentido, son elocuentes los argumentos del Senador Joaquín V. González, expresando la posición de los sectores conservadores.

De todas maneras, pese al predominio de una suerte de “consenso liberal a la Argentina” en la materia, no parece inadecuado sostener que ha sido producto de las distintas ideas e intereses de los actores políticos, que se concretaron ciertas medidas en favor de reservar un área para el Estado. Más aún teniendo en cuenta que otros elementos contextuales, al menos entre 1908 y 1914, difícilmente puedan ser incorporados como elementos explicativos.

En estas circunstancias muy poco favorables, la explotación fiscal fue avanzando lentamente. A propósito de esto, resulta oportuno subrayar que las posturas más antiestadistas de 1908-1909 se fueron modificando o para ser más precisos, adaptando. Por cierto, claramente esto no supuso una aceptación de la participación del Estado, sino un cambio en la estrategia. Es decir, con el correr de los años, frente a cada hecho que coadyuvaba a la institucionalización de la actividad petrolera estatal, incluso aunque fuese relativamente menor, lo que intentaron quienes se oponían fue limitarla en diversos planos. En otras palabras, lo que se ha observado

es un impulso a medidas que restringieran las atribuciones de la repartición gubernamental a una actuación acotada que no sólo no perturbe a las iniciativas privadas y que les reconozca los derechos adquiridos bajo las disposiciones del Código de Minería, sino que disponga de una cantidad de dinero siempre inferior a la necesaria para su desarrollo. Justamente, la denegación de recursos presupuestarios atentó contra las posibilidades potenciales cuanto reales de concreción de proyectos, de la edificación de la infraestructura, de la exploración, entre otros aspectos.

Esta situación fue parcialmente trastocada merced al impacto que sufrió la economía del país como consecuencia de la Primera Guerra Mundial. Paradójicamente ha sido este hecho trágico lo que incidió para que algunas iniciativas favorables pudieran ser sancionadas.

Paralelamente, quienes habían apoyado desde un comienzo el objetivo de promover la actividad a cargo del Estado encontraron nuevos voceros en el seno del legislativo. Un conjunto de proyectos impulsados entre 1914 y 1916 son indicadores de la emergencia de actores que propugnan la intervención, control y participación estatal en toda la actividad. Ahora bien, las posturas contrarias se oponen a que el Estado sea el que explote los yacimientos, postulando que sólo se ocupe de ponerlos “en valor” o que se asocie a los privados. Lo que se destaca es cómo poco a poco ha mutado el trasfondo y las características del debate.

Igualmente, no fue hasta la creación de YPF que el organismo, entonces desorganizado, con exiguos recursos financieros, pocos técnicos, entre otros aspectos, se fue convirtiendo en una empresa petrolera. De todas maneras esto sucedió a pesar de muchas contrariedades que durante el transcurso del “histórico debate” salieron a la luz. Un dato a tener presente, hasta 1927, el petróleo seguía regulado por el Código de Minería de 1886. Mucho había cambiado para ese momento y sin embargo, pasaron los años y ningún proyecto pudo ser sancionado. Tampoco lo fue el que obtuvo media sanción en la Cámara de Diputados el 28 de septiembre.

Para terminar, algunas apreciaciones interesantes a mencionar que surgieron de este estudio. Primero, se pudo comprobar las dificultades que resultan ante una composición partidaria fragmentada en la cual ningún sector logra imponerse. Segundo, la evidencia ha demostrado que la filiación partidaria no necesariamente se correspondió con las preferencias de los representantes. Tercero, la vinculación entre la relevancia de un tema central para el desarrollo económico de los países, el origen territorial del legislador y la situación concreta de la industria petrolera en cada caso, deben ser elementos a tener en cuenta como dimensiones que configuran tanto las ideas como los intereses de los actores.

En tal virtud, se considera que la ideología de industrialización, de acuerdo a cómo fue definida en este artículo, captura más adecuadamente las motivaciones de los integrantes del Congreso así como su comportamiento. En consecuencia, la correlación de fuerzas dentro de las Cámaras tiene su correlato en el plano ideológico

en relación a la orientación que debe seguir, ya sea un proceso de industrialización en general o una política sectorial en particular.

Por último, ha esta altura del escrito parece redundante dar cuenta de la incidencia del Poder Legislativo en la política petrolera, en especial la vinculada con industria estatal. A lo largo de estas páginas se ha buscado sustentar una afirmación inicial acerca de la centralidad que ocupó. En definitiva, para encontrar las causas que explican buena parte de los obstáculos que la condicionaron, es pertinente prestar atención a lo ocurrido en el Congreso.

Bibliografía

Documentos oficiales

- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN. Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación. Años 1908-1927.
- HONORABLE CONGRESO DE LA NACIÓN. Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la Nación.
- YACIMIENTOS PETROLÍFEROS FISCALES. “YPF: una empresa al servicio del país 1922-1972”, 1972.

Específica

- ALSACIO CORTAZAR, Miguel M. “Burguesía argentina y petróleo nacional”, Buenos Aires: avanza, 1969.
- FRONDIZI, Arturo. “Petróleo y política”, Buenos Aires: Raigal, 1954.
- GADANO, Nicolás. “Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: Desde los inicios hasta la caída de Perón”, Buenos Aires: Edhasa, 2012.
- HOLLANDER, Frederick Alexander. “Oligarchy and the politics of petroleum in Argentina: the case of the Salta oligarchy and Standard Oil, 1918-1933, Los Angeles: University of California, 1976.
- Nación. Años 1908-1927.
- KAPLAN, Marcos: “*Política del petróleo en la primera presidencia de Hipólito Yrigoyen (1916-1922)*”, Buenos Aires: Desarrollo Económico, Vol. 12, No. 45 (1972): 3-24.
- KAPLAN, Marcos: “La primera fase de la política petrolera argentina (1907-1916)”, Buenos Aires: Desarrollo Económico, Vol. 13, No. 52 (Jan. - Mar., 1974), pp. 775-810.
- MAYO, C., ANDINO O. y GARCÍA MOLINA, F. (1976) Diplomacia, política

y petróleo en la Argentina (1927-1930), Biblioteca Política Argentina No. 24, Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.

- MAYO, C., ANDINO O. y GARCÍA MOLINA, F. “*La política petrolera en la gobierno de Justo y las compañías*” en *Investigaciones y Ensayos. Academia Nacional de Historia No. 51/52*, Buenos Aires, 2001/2002.
- MOSCONI, Enrique: “El petróleo argentino, 1922-1930, y la ruptura de los trust petrolíferos inglés y norteamericano el 1 de agosto de 1929”, Buenos Aires: El Ateneo, 1936.
- PHILIP, George. “Petróleo y política en América Latina. Movimientos nacionalistas y compañías estatales”, Méxco D. F.: FCE, 1982.
- SOLBERG, Carl: “Petróleo y nacionalismo en la Argentina”, Buenos Aires: Hyspamérica, 1986.
- YERGIN, Daniel: “*Historia del Petróleo*”, Buenos Aires: Javier Vergara editor, 1992.

General

- BLYTH, Mark (2002). *Great Transformations: Economic Ideas and Institutional Change in the Twentieth Century*, Cambridge: Cambridge University Press.
- GERCHUNOFF, Pablo y AGUIRRE, Horacio (2006). *La economía argentina entre la gran guerra y la gran depresión*, Buenos Aires: CEPAL.
- GERSCHENKRON, Alexander: “Economic backwardness in historical perspective. A book of essays”, Cambridge: Harvard University Press, 1962.
- SIKKINK, Khatryn (2009). *El proyecto desarrollista en la Argentina y Brasil: Frondizi y Kubitschek*, Buenos Aires: Siglo XXI-Iberoamericana.

Currículum Vitae del Mg Aureliano da Ponte



Aureliano da Ponte es Licenciado en Relaciones Internacionales y Magíster en Estrategia y Geopolítica (ESG). Ha cursado la Maestría en Defensa Nacional (EDENA). Al presente se encuentra realizando la Maestría y el Doctorado en Ciencias Políticas (UTDT). Ha realizado cursos en temas de Defensa Nacional y Estrategia tanto en Argentina como en el extranjero. Actualmente trabaja en el Centro de Estudios Estratégicos para la Defensa “Manuel Belgrano” del Ministerio de Defensa de Argentina. Se especializa en temas de Ciencia, Tecnología e Industrias para la Defensa.

Este artículo relata las características de la simulación de eventos críticos producidos por desastres naturales que forman parte de la oferta académica del Instituto relacionados con las acciones de apoyo a la población que el Ejército Argentino realiza ante casos de emergencia, constituyéndose además en un valioso instrumento didáctico del plan de estudios de la Especialización de Gestión de Defensa Civil y Apoyo de la Población.

“Juego de Simulación para Manejo de Crisis producidas por Desastres Naturales o incidencia Antrópica “Florentino Ameghino””

Mg Martín Márquez Miranda

Introducción

Las Fuerzas Armadas de la República Argentina, como parte de sus misiones subsidiarias, han transitado una experiencia de muchos años brindando atención y apoyo a la población, cuando ésta es afectada por situaciones de crisis provocadas por catástrofes o emergencias de diferentes tipos.

La variedad de afecciones, sean estas provocadas por efectos de la naturaleza o como consecuencia del accionar del hombre, manifiestan la necesidad de contar con medios preparados para participar activamente frente a estas situaciones, buscando con una rápida atención para, mitigar las secuelas negativas que inciden sobre los damnificados.

Aun cuando la acción pública de los diferentes niveles de gobierno, cuentan con estructuras que disponen de medios y recursos que les permiten atender hechos inesperados, es razonable considerar que sus capacidades no siempre son las adecuadas para atender tan variada cantidad de incidentes o hechos que pueden presentarse. En este sentido es lógico suponer la necesidad de coordinar las capacidades propias de las diferentes estructuras gubernamentales, pensando en actuar con mayor celeridad, para brindar rápidamente la atención que requieren las personas afectadas, y así permitirles reestablecer las condiciones mínimas que les permitan asumir la situación y poder empezar a pensar en cómo recuperar sus pérdidas.

El hecho evidente que indica que es imposible que todos los menores niveles ad-