

---

# Estado y propiedad del petróleo en Argentina. Antecedentes al surgimiento de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1907-1922)

● FERNANDO GERMÁN DACHEVSKY

Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales (UBA).  
Becario Doctoral CONICET.

## Introducción

La creación, en 1922, de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) marcó un quiebre en el desarrollo de la industria petrolera argentina. Su aparición no solo significó un cambio en la política estatal hacia los yacimientos, sino de cara al conjunto de los eslabones que componen la cadena de valor de los productos derivados del petróleo.

El surgimiento de YPF fue un suceso ineludible no solo para la bibliografía dedicada a la cuestión petrolera argentina, sino también para la historia económica general del país. Sin embargo, a pesar de su importancia, pocos se detuvieron a realizar análisis sistemáticos sobre las condiciones históricas de su aparición. ¿Puede asimilarse el surgimiento de YPF al de otras compañías estatales de petróleo? ¿Qué elementos específicos impulsaron, en el caso argentino, el cuestionamiento del régimen petrolero liberal en favor de un control directo del Estado sobre la industria? Preguntas básicas que todavía demandan nuevos abordajes.

La bibliografía existente se aproximó a los orígenes de YPF desde dos grandes vías. En primer lugar, encontramos aquella postura que contó con mayoría de adeptos y que denominamos nacionalismo petrolero. El nacionalismo petrolero argentino, con sus diferencias internas, concibió la aparición de YPF como expresión de intereses nacionales antagónicos al capital imperialista representado en las grandes compañías internacionales. En este sentido, YPF habría aparecido como la única posibilidad de poner freno al poder de las compañías internacionales que, sosteniendo intereses ligados al negocio de la importación, impedían el desarrollo del petróleo argentino.

*Fecha de recepción: mayo 2013*  
*Versión definitiva: noviembre 2013*

*Revista de Historia Industrial*  
*N.º 55. Año XXIII. 2014.2*

Dentro de esta corriente nacionalista encontramos dos grandes tendencias. Por un lado, aquella que planteaba la aparición de YPF como un paso adelante en el necesario avance hacia el control monopólico estatal de la industria petrolera, en cuanto vía para frenar lo que se denominó como el acaparamiento de tierras por parte de las grandes compañías internacionales. Podemos ubicar dentro de esta perspectiva general a distintos autores clásicos del nacionalismo petrolero argentino: Adolfo Silenzi de Stagni,<sup>1</sup> Arturo Frondizi,<sup>2</sup> José Liceaga<sup>3</sup> y Marcos Kaplan.<sup>4</sup> Por otro lado, encontramos una corriente dentro del nacionalismo petrolero argentino contraria al monopolio de Estado y que planteaba que la acción progresiva de YPF fue no solo sentar las bases para el desarrollo de una industria local en un marco dominado por la especulación rentística, sino el haber avanzado sobre otras instancias del mercado petrolero, como la producción de derivados y la comercialización, hasta entonces dominadas por los monopolios. Esta corriente se diferenció de la anterior fundamentalmente en la medida en que si bien reconocía en YPF un modo para frenar al capital privado imperialista, no planteaba la necesidad de un control total del capital invertido en yacimientos. El objetivo de este nacionalismo era aumentar la extracción local y alcanzar el autoabastecimiento para derrotar a los denominados intereses importadores. De esta manera, admitía la asociación de YPF con empresas privadas en proyectos mixtos allí donde las necesidades técnicas o de capital así lo requiriesen. Dentro de esta segunda corriente del nacionalismo se encontraban originalmente los representantes del Partido Socialista, que en sus distintas intervenciones, desde la década de 1910 hasta las intervenciones de Alfredo Palacios en la de 1950,<sup>5</sup> se manifestarían contrarios a los proyectos de monopolio estatal y a favor de formas de trabajo mixtas. También ubicamos en esta corriente a quien sería el primer director de YPF, Enrique Mosconi,<sup>6</sup> y luego, a finales de la década de 1950 y durante la de 1960, a autores como Eduardo Rumbo<sup>7</sup> y al propio Arturo Frondizi.<sup>8</sup>

Frente a estas visiones encontramos interpretaciones en las cuales el surgimiento de YPF no habría sido más que el resultado de la popularización de ideas estatistas. Estas interpretaciones se centran en la aparición, desde los años de la Primera Guerra Mundial, de ideas con contenido nacionalista que impulsaban una mayor intervención del Estado en el negocio petrolero. Po-

1. Silenzi de Stagni (1955).
2. Frondizi (1955).
3. Liceaga (1955).
4. Kaplan (1957).
5. Palacios (1957).
6. Mosconi (1983).
7. Rumbo (1957).
8. Frondizi (1958).

demos mencionar en este sentido a autores como Gadano,<sup>9</sup> Buchanan,<sup>10</sup> Philip,<sup>11</sup> Iglesias<sup>12</sup> y Solberg,<sup>13</sup> para quienes el surgimiento de YPF fue solo una respuesta oportunista a una situación de crisis política, en un contexto de crecimiento de ideas nacionalistas. El planteamiento de estos autores se resume en que, para 1920, la explotación petrolera, aun con sus limitaciones, había alcanzado una dimensión política y electoral de importancia. En consecuencia, en un contexto de críticas al gobierno por desfinanciamiento y corrupción en el manejo de la repartición estatal que entonces se ocupaba de las actividades petroleras, Yrigoyen habría tomado la decisión de crear YPF como salida oportunista a la crisis política de su gobierno.

Estas dos grandes visiones sintetizadas presentaron déficits para reconocer las razones específicas que impulsaron el surgimiento de YPF. Las explicaciones provenientes del nacionalismo petrolero no avanzaron más allá de una denuncia general a las prácticas monopolistas, sin identificar las determinaciones específicas de estas en Argentina. Por su parte, la perspectiva crítica del nacionalismo petrolero simplificó el problema planteado, como si fuera una simple expresión del populismo del personal político estatal que buscaba apoyo electoral satisfaciendo las aspiraciones nacionalistas del pueblo. Sin embargo, señalar la proyección electoral del petróleo no resuelve nuestro interrogante. Siguen sin clarificarse las razones que transformaron el petróleo en una causa nacional que sirviera de sustento a una mayor intervención estatal en el sector.

Si bien durante las últimas tres décadas la producción de escritos de investigación sobre la industria petrolera argentina se expandió de manera notoria, la mayor parte de los trabajos recientes estuvieron abocados a analizar el proceso de desregulación y privatización ocurrido desde finales de la década de 1980. Esta bibliografía reciente, que hizo mucho por analizar las características y efectos de ese proceso, indagó poco acerca de sus antecedentes históricos. Así, salvo los recientes trabajos de George Philip y Nicolás Gadano, anteriormente citados, o los trabajos de Orietta Favaro<sup>14</sup> centrados en el aspecto regional de la industria petrolera argentina durante sus años formativos, la comprensión acerca de los orígenes de YPF sigue dependiendo mayormente de textos publicados durante la década de 1950, desde las perspectivas señaladas.

Entendemos que todavía quedan aspectos por analizar acerca del surgimiento de la empresa estatal que demandan nuevos abordajes. Dos cuestio-

9. Gadano (2006).
10. Buchanan (1973).
11. Philip (2004).
12. Iglesias (1980).
13. Solberg (1986).
14. Favaro (1994, 2001).

nes llaman la atención respecto del desarrollo inicial de la industria petrolera argentina. En primer lugar, la temprana intervención directa del Estado en la explotación petrolera. YPF fue la primera empresa petrolera estatal de América y una de las primeras de este tipo en el mundo. En segundo lugar, y en relación con el punto anterior, a diferencia del caso mexicano y del de los países de la OPEP, YPF no surge apoyándose en la expropiación de una estructura creada previamente por el sector privado, sino que expandió sus actividades en paralelo a este. Frente a estas cuestiones, el punto de partida de nuestro trabajo es preguntarnos ¿qué elementos específicos de la economía argentina motivaron el temprano cuestionamiento del liberalismo petrolero? En este sentido, nos proponemos analizar qué elementos propios del desarrollo petrolero argentino y su vinculación con el resto de la estructura económica nacional sirvieron de impulso para un rápido cuestionamiento del régimen petrolero que limitaba la acción estatal a poner en evidencia los yacimientos para que estos fueran explotados por el sector privado.

En función de los objetivos propuestos, empezaremos por presentar, de manera sintética, un análisis de los principales puntos establecidos por el marco regulatorio existente en los inicios de la industria petrolera argentina. En este punto, comenzaremos identificando los aspectos centrales del régimen territorial vigente entonces y las contradicciones que implicaba con las necesidades de desarrollo de la acumulación de capital petrolero en el país. Luego, buscaremos aproximarnos a identificar qué perspectivas y motivaciones tenía el capital petrolero privado que llegaba a la Argentina, explicando el contexto internacional y las condiciones locales para su radicación. Finalmente, abordaremos el renombrado problema del acaparamiento de tierras. Cuestión que si bien ha despertado distintas polémicas, no ha sido objeto de estudios que esclarezcan su alcance temporal, magnitud y características.

Nuestra hipótesis de trabajo es que a diferencia de otros casos nacionales, como México o los países de la OPEP, donde, según distintos estudios,<sup>15</sup> la formación de empresas estatales surgiría como una reacción al agotamiento de reservas, procurando su mejor valorización internacional, la formación de YPF constituyó una temprana respuesta a un periodo marcado por el acaparamiento improductivo de tierras y a la formación de una capa de terratenientes privados que especulaban con el valor futuro de los yacimientos. Sin embargo, entendemos que la consolidación de dicha capa de terratenientes privados no fue causal de los límites de la producción local, sino su expresión. Estos límites resultaron de lo que denominamos una estructura dual de la industria petrolera argentina. Esto es, que presenta una clara división entre, por un lado, un mercado interno en expansión y atractivo para las empresas petroleras ex-

15. Véase Rivero (1973), Al-Chabali (1984), Mommer (1989), Bina (2011), Álvarez de la Borda (2007), entre otros.

trajeras y potencialmente cautivo para quienes se desarrollen como productores locales de crudo y, por el otro, una fase de extracción que requiere de altas inversiones donde los rendimientos son bajos y, durante el periodo analizado, sin todavía rutas comerciales internas que conectasen los yacimientos con dicho mercado potencial. A su vez, entendemos que la afluencia de inversiones extranjeras petroleras en este contexto se vio impulsada por un escenario internacional marcado por el obligado retroceso de las compañías internacionales en otras regiones del planeta.

El marco temporal escogido abarca desde el primer descubrimiento de petróleo comercialmente rentable de 1907 hasta el año de creación de YPF. Es decir, que no nos ocuparemos en este artículo de analizar qué impactos inmediatos tuvo la aparición de YPF en la estructura petrolera argentina, sino que nuestro aporte se centrará en reconocer los límites del periodo previo.

Respecto del uso de fuentes, cabe señalar que la información relativa al desempeño de las principales empresas privadas es de difícil acceso. Se trata de compañías que, en general, no cotizaban en bolsa en Argentina y no publicaban sus balances. Aun así, contamos con diversas publicaciones oficiales y particulares extranjeras, como el periódico económico inglés *The Review of The River Plate*, ricas en información y que hasta el momento habían sido subutilizadas.

### **El Código de Minería y el liberalismo petrolero**

El estudio de la industria petrolera, en la medida en que se sustenta en la explotación de un recurso natural, requiere tomar en consideración las características del régimen territorial que condiciona el acceso de los capitales a las tierras explotables, es decir, a los yacimientos. No se trata de evaluar solo hasta qué punto el marco regulatorio habilitaba o impedía una mayor intervención del Estado, que es donde generalmente se ha puesto énfasis, sino en explicar las posibilidades que dicho régimen abría para la aparición de sujetos terratenientes que se interpusieran entre el capital concesionario y los yacimientos.

Los años formativos de la industria petrolera argentina se dieron en el marco de un régimen territorial que establecía la propiedad estatal de los yacimientos pero con la condición de que estos sean puestos a libre disponibilidad del capital arrendatario privado. Podemos señalar dos características fundamentales de este régimen: 1) reconocía el subsuelo como una propiedad distinta del suelo, donde esta última quedará subordinada a la primera, y 2) transformaba al concesionario del yacimiento en propietario de hecho.

Desde su comienzo, la actividad petrolera argentina estuvo regulada por los principios que figuraban en el *Código de Minería* de 1886. El cual, abar-

caba todas las actividades extractivas. El código aseguraba que la propiedad territorial sería ejercida por el Estado nacional o provincial. En este sentido, establecía que «las minas son bienes privados de la Nación o de las provincias, según el territorio en que se encuentren».<sup>16</sup> A su vez, establecía que «las minas forman una propiedad distinta de la del terreno en que se encuentran».<sup>17</sup> Es decir, la propiedad del suelo no garantizaba ningún derecho sobre lo que existiese en el subsuelo. En todos los casos, sería el Estado (nacional o provincial) su propietario y el que tendría la facultad de conceder derechos de exploración y explotación. El propietario superficial no podría oponerse a la exploración del subsuelo que se encontrara bajo su propiedad superficial. A su vez, si bien el dueño de la superficie podía realizar en su tierra trabajos de exploración sin aviso previo, el código era claro en definir que «si no hubiese obtenido este permiso de la autoridad ni limitado con su intervención el campo de sus exploraciones, no podrá oponer contra un tercer solicitante ni preferencia como dueño, ni prelación como anterior explorador».<sup>18</sup>

En consecuencia, el propietario superficial no podía realizar, dentro de su superficie, «trabajo alguno minero dentro del perímetro de una concesión, ni en el recinto de un permiso de cateo».<sup>19</sup> El *Código de Minería* solo reconocía como derecho del superficiario que «el explorador debe indemnizar al propietario de los daños que le cause con los trabajos de cateo y de los daños provenientes de estos trabajos».<sup>20</sup> Cabe señalar que dicha fianza no podía transformarse en una traba a los derechos del explorador, por lo que, una vez pagada, el propietario no podía oponerse a la ocupación del terreno aduciendo destrozos en la superficie.

La situación de la propiedad superficial en la Argentina contrastaba de manera notoria con países como Estados Unidos donde ésta garantizaba derechos de propiedad sobre el subsuelo. Las ventajas de la propiedad estatal del subsuelo ya eran advertidas, para el caso petrolero, por autores contemporáneos al origen de la industria petrolera argentina. Tal es el caso de Menica, quien afirmaba que la propiedad territorial estatal, con sus utilidades puestas al alcance de los capitales particulares, ofrecía medios de existencia más conocidos, seguros y baratos; mientras que el sistema de accesión, vigente en Estados Unidos, imponía condiciones onerosas al empresario.<sup>21</sup>

Si bien el pago de indemnizaciones por destrozos puede ser considerado un pago de renta de la tierra, cabe señalar que su monto sería independiente

16. *Código de Minería*, Artículo 7.

17. *Código de Minería*, Artículo 11.

18. *Código de Minería*, Artículo 40.

19. *Código de Minería*, Artículo 41.

20. *Código de Minería*, Artículo 30.

21. Menica (1918), p. 179. Vale aclarar que si bien la forma estadounidense de propiedad del subsuelo fue una excepción, la comparación con este caso es importante por tratarse del país rector de la rama petrolera durante el periodo analizado.

de la producción obtenida o del valor comercial del yacimiento. Su determinación estaría estrictamente limitada al potencial agropecuario de la tierra en cuestión. En este sentido, dado que los campos petrolíferos argentinos no se encuentran en zonas de alto valor agropecuario por hectárea, podemos afirmar que los terratenientes superficiales privados no se constituyeron en un apropiador significativo de renta petrolera.

En comparación con otros países donde existía la propiedad estatal de las minas, la legislación argentina era incluso particularmente desfavorable con el propietario superficial. Por ejemplo, en la legislación rumana los propietarios superficiales tenían derecho a percibir un 20% de lo que recibiera el Estado en conceptos de regalía.<sup>22</sup> En cambio, en Argentina no tenían derecho a ninguna participación.

Respecto de las condiciones referidas a la exploración y explotación, nos interesa remarcar los siguientes puntos. El rasgo más saliente del código en este punto es que se aseguraba la libre disponibilidad de las tierras para la exploración y explotación por parte del capital arrendatario. En este sentido, es de resaltar el artículo noveno según el cual «el Estado no puede explotar ni disponer de las minas». Es decir, amparado en la Ley de Tierras 4167, podía reservarse zonas para explorar pero no explotarlas directamente. La explotación recaería sobre los particulares a los cuales se concedía «la facultad de buscar minas, de aprovecharlas y disponer de ellas como dueños».<sup>23</sup> Las minas eran entregadas por concesión legal<sup>24</sup> y «por tiempo ilimitado».<sup>25</sup>

Respecto de la fase de exploración, esta comenzaba con una solicitud de cateo por parte del interesado por zonas delimitadas en 500 hectáreas, pudiendo solicitar una persona el máximo de 2.000 hectáreas. Durante la fase de cateo, el capital explorador debía cumplir con determinados requisitos. En primer lugar, el plazo del cateo no podía extenderse más allá de los trescientos días, ampliándose en cincuenta días por cada unidad de medida (500 hectáreas agregadas).

Una vez que la solicitud de cateo se transformaba en concesión, el *Código de Minería* no imponía regalías al crudo explotado. Lo que se exigía era que se trabajara la mina. Es decir, el capitalista no podía, teóricamente, obtener una tierra en concesión para luego no trabajarla. Sin embargo, antes de su modificación en 1917, el código no expresaba de manera clara en qué consistían dichos trabajos. Las condiciones que se exigían estaban expresadas en cantidad mínima de obreros ocupados (pueblo), independientemente de los requisitos técnicos del yacimiento. A partir de la modifica-

22. Toledo (1939), p. 102.

23. *Código de Minería*, Artículo 8.

24. *Código de Minería*, Artículo 10.

25. *Código de Minería*, Artículo 18.

ción que figura en la ley 10.273 de 1917, se reemplazaba el pueble por un canon por hectárea.

De conjunto, podemos afirmar que los primeros años de la industria petrolera nacional se dieron en el marco de un régimen que buscaba liberar al capital privado de toda traba territorial. Los propietarios privados no podían retirar tierras de producción, el Estado no podía explotarlas, no existían regalías y solo se exigían cánones mínimos que servían teóricamente para solventar la formación de una autoridad minera en el territorio nacional. La propiedad estatal en ningún momento buscaba entrometerse en la acumulación del capital privado. Por el contrario, se estatizaba el subsuelo para luego ponerlo a disposición de los capitalistas petroleros, quienes, por medio de la figura legal de concesión, se transformaban en dueños de lo que extrajesen del subsuelo.

### **Intervención inicial del Estado sobre los yacimientos petroleros**

Luego de distintos intentos fallidos por iniciativa del sector privado, registrados durante la segunda mitad del siglo XIX, en 1907 una repartición estatal descubría petróleo en la zona de Comodoro Rivadavia, provincia de Chubut. Ese descubrimiento marcaría el inicio de la extracción de petróleo comercialmente rentable en la Argentina.

Un día después del descubrimiento de Comodoro Rivadavia, el presidente Figueroa Alcorta decretaba: «queda prohibida la denuncia de pertenencias mineras y concesión de permisos de cateos en el puerto de Comodoro Rivadavia, Territorio de Chubut, en un radio de 5 leguas kilométricas, a todo rumbo, contándose desde el centro de la población».<sup>26</sup>

Para establecer la reserva y poder trabajar la zona, el gobierno apeló al artículo 15 de la Ley de tierras 4.167 donde se establecía que el Estado podía prohibir la denuncia de minas en los territorios que él mismo explorara. Luego, en 1909, le siguió otro decreto que disponía 5 km de radio con respecto a cada perforación fiscal. Finalmente, si mediante los decretos de 1907 y 1910, el gobierno se reservaba la zona de Comodoro Rivadavia con fines exploratorios, en 1910 se daba un paso más y se creaba la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia (DGCR) dedicada a realizar trabajos de explotación.<sup>27</sup>

El surgimiento de la DGCR, a la vez que antecedente inmediato al surgimiento de YPF, fue el verdadero punto de partida de la explotación del petró-

26. Decreto Nacional del 15/12/1907.

27. La Ley 7059 establecía que el Poder Ejecutivo Nacional podía destinar todas las extensiones que creyera conveniente a la explotación directa por administración dentro de un área de 5.000 hectáreas a determinar en la zona de Comodoro Rivadavia.

leo en la Argentina. A pesar de su carácter todavía preliminar, allanó el camino para el desarrollo de emprendimientos privados que, en 1916, comenzaron a extraer petróleo en zonas lindantes a su reserva. Si bien podemos afirmar que la DGCR violaba el principio establecido por el código minero de no explotación directa por parte del Estado, su intervención se limitaría fundamentalmente a tareas de exploración. La verdadera explotación de los yacimientos debería esperar a la formación de YPF en 1922. Téngase en cuenta que hasta 1910 solo se perforaron cinco pozos y no había estructura de almacenamiento y transporte. El crudo extraído era depositado en tanques australianos o en depósitos naturales de tierra.<sup>28</sup> Para que el crudo pudiera ser explotado, era necesaria la puesta en funcionamiento de obras de infraestructura hasta el momento inexistentes. Si bien en el primer año de su creación se aprobó una partida de 450.000 m\$N (10 millones de pesos de 2009)<sup>29</sup> para iniciar la explotación, esta sería insuficiente para expandir las actividades. Para 1921 (un año antes de su disolución a manos de YPF), la DGCR apenas llegaba a perforar 27 pozos anuales. Solo cuatro años después, YPF perforaba más de 135 al año.

A pesar del crecimiento de sus actividades y de los incrementos en su capital (cuadro 1), la DGCR fue acotada a una reserva limitada y con una capacidad operativa restringida por las limitaciones del presupuesto asignado por el Congreso de la Nación. Durante toda su existencia, el petróleo extraído no tenía un destino comercial claro. Lo que no era empleado por la propia empresa productora se cedía a las compañías ferroviarias. En los primeros años, se les cedía el crudo a cambio de agua que el ferrocarril debía hacer llegar a las instalaciones en Comodoro.<sup>30</sup> Luego pasaría a ser vendido a reparticiones estatales a precios elevados. Lo cual explica los muy elevados niveles de rentabilidad que presentaba la DGCR y que observamos en la tabla precedente. De todas formas, durante los años de funcionamiento de la DGCR no se llegarían a consolidar rutas comerciales importantes con el crudo extraído por dicho ente estatal, al punto de dejar derramar en los campos vecinos parte del crudo que no podía ser colocado en dependencias del Estado, ni tampoco almacenado por no contar con infraestructura de almacenamiento.

La producción estatal tenía todavía un carácter experimental. De ahí que se realizaba violando el código minero, bajo el frágil amparo de la ley 7.059 que garantizaba al Estado la explotación de Comodoro Rivadavia por cinco años. En la medida en que la producción petrolera dejaba de ser un problema teórico para convertirse en un asunto práctico inmediato, la acción de la

28. YPF (1932), p. 25.

29. En base a datos de inversiones de YPF (1932) y al índice de precios de Ferreres (2010).

30. En base a declaraciones del entonces ministro de Agricultura Adolfo Mujica en la Cámara de Diputados de la Nación, en Cámara de Diputados de la Nación: Diario de Sesiones, tomo I, 10/6/1913, p. 952. Para entonces, la explotación de petróleo se encontraba en el ámbito del Ministerio de Agricultura.

**CUADRO 1 - Desempeño de la Dirección General de Explotación del Petróleo de Comodoro Rivadavia (1910-1922)**

Años	Producción (barriles)	Pozos	Capital propio	Capital constante		Tasa de acumulación del capital propio	Tasa de acumulación del capital constante	Utilidad neta (IPIM 2009)	Tasa de ganancia sobre capital propio
				Circulante					
				Fijo	IPIM 2009				
1910	20.745,9	1	...	...	...	...	...	...	
1911	13.116,6	0	...	...	...	...	...	...	
1912	47.010,6	1	...	...	...	...	...	...	
1913	130.617,9	1	...	...	...	...	...	...	
1914	275.908,5	3	4.663.358,4	37.049.188,3	13.968.507,2	...	...	...	
1915	513.954,0	9	5.852.338,4	59.886.157,2	10.086.381,7	25,50%	37,15%	3.010.620,6	64,56%
1916	866.571,3	15	11.869.882,8	97.464.039,1	24.204.497,5	102,82%	73,88%	29.598.865,7	505,76%
1917	1.211.937,3	10	19.383.941,5	109.449.258,6	40.530.541,6	63,30%	23,27%	52.676.336,7	443,78%
1918	1.353.662,1	28	28.913.239,9	134.508.423,4	40.447.762,5	49,16%	16,65%	95.661.230,1	493,51%
1919	1.331.196,3	19	39.051.311,7	180.326.122,5	51.447.914,9	35,06%	32,48%	55.889.796,7	193,30%
1920	1.653.712,2	24	48.206.128,9	210.661.331,2	56.786.439,8	23,44%	15,39%	53.375.580,2	136,68%
1921	2.059.507,8	27	56.435.268,2	322.672.728,4	149.767.887,7	17,07%	76,65%	66.892.131,9	138,76%
1922	2.869.637,4	35	63.385.769,8	462.905.086,4	114.730.986,4	12,32%	22,27%	48.986.319,2	86,80%

Fuente: Elaboración propia en base a fuentes diversas. Información sobre producción y pozos en base a Ministerio de Agricultura: Estadísticas de Petróleo (años varios). Capital propio, capital constante y utilidad neta, en base a estados de resultados y activos y pasivos de la DGER publicados en YPF (1932). Índice de Precios Mayoristas (IPIM) en base a Ferreres (2010).

DGCR aceleró discusiones en torno al régimen de propiedad. A lo largo de la década de 1910, con el fin de resolver el financiamiento de sus actividades, se produjeron numerosas discusiones parlamentarias que proponían diferentes orientaciones a seguir por la intervención estatal. En estas discusiones se presentaron posiciones que iban desde cuestionar la decisión de que el Estado avanzara más allá de las tareas de exploración y se dedicara a la explotación, hasta posiciones que proponían la inmediata nacionalización de todo el territorio y el capital petrolero.<sup>31</sup>

### **El mercado interno y la «fiebre del petróleo argentino»**

La indefinición de un rumbo petrolero aparecía como una traba práctica frente a las necesidades inmediatas de una industria no petrolera que mostraba claros signos de expansión. En este contexto, las voces críticas de la propiedad estatal liberada al capital privado comenzaron a trascender el ámbito cerrado del Congreso de la Nación. El inicio de la Primera Guerra Mundial coincidió en la Argentina con la aparición de planteamientos nacionalistas que tomaban la cuestión petrolera como bandera. Tal es el caso del ensayista Ricardo Oneto, quien promulgaba la necesidad del monopolio estatal de la tierra y el capital petrolero. La guerra daría también mayor notoriedad a aquellas voces dentro de las fuerzas armadas que propugnaban una intervención más decidida del Estado con el fin de alcanzar una oferta interna de energía más diversificada.<sup>32</sup> La aparición del nacionalismo petrolero en cuanto corriente ideológica comenzó a tomar protagonismo en un contexto general que dio lugar a la aparición de expresiones críticas de la ortodoxia económica en general.<sup>33</sup>

La extensión de estas ideas en la Argentina correspondía con el contexto económico general de los años de la Primera Guerra Mundial.<sup>34</sup> Para la década de 1910, la industria manufacturera argentina mostraba signos de crecimiento. La cantidad de establecimientos industriales, sus volúmenes de producción y su capacidad financiera, aunque todavía incipiente, daban muestras de expansión.<sup>35</sup> En este contexto, los años de la Primera Guerra Mundial implicaron un repentino cambio de escenario que contribuyó a generar una situación de rela-

31. Para un análisis detallado de estas discusiones y de las distintas etapas que tuvo el debate sobre la cuestión petrolera en el parlamento argentino, véase Dachevsky (2013).

32. Pontoriero (2012).

33. Solberg (1986), pp. 56-60.

34. Con esto no queremos afirmar que los años de la Primera Guerra Mundial marcarían el inicio de ideas proteccionistas, sino su generalización. Trabajos como el de José Carlos Chiaramonte (2012) señalan la aparición de esta clase de ideas desde la crisis económica de 1870.

35. Rapoport (2005), p. 168.

tiva protección de la industria local. Las dificultades para el ingreso de manufacturas desde el exterior provocadas por la interrupción del tráfico transoceánico resultarían en una violenta disminución de las importaciones. Como podemos observar a partir de la información del cuadro 2, solo entre 1913 y 1915, las importaciones se redujeron en un 40%.<sup>36</sup> Es importante remarcar que esta caída no se dio como resultado de la aplicación de políticas proteccionistas. Cuando observamos el efecto del tipo de cambio y los impuestos a las importaciones sobre los precios de las mercancías vendidas en el mercado doméstico, nos damos cuenta de una sostenida reducción de la protección. Para 1918, los precios de los bienes vendidos en el mercado interno representaban un 63% de los precios internacionales, tomando en consideración los efectos antes mencionados. Vemos a su vez que al año de iniciada la guerra, la producción manufacturera cayó como resultado de 1) que buena parte de la industria local se dedicaba al procesamiento de productos de origen agrario cuya exportación se había reducido, y 2) la dependencia respecto de los bienes de capital importados.<sup>37</sup> Aunque rápidamente, desde 1916, se iniciaría un proceso de recuperación que lograría mantenerse durante la siguiente década.

Es decir, los nuevos planteamientos nacionalistas surgían en un contexto en el que, si bien la producción manufacturera local se enfrentaba a dificultades para expandirse, el mercado interno se cerraba sobre sí mismo y permitía un aumento en la tasa de ganancia del sector. La cual, con marcadas oscilaciones interanuales, presentó una clara subida luego de iniciada la guerra que se prolongaría en los años inmediatos siguientes. Mientras que la tasa de ganancia industrial pasó de promediar el 1,12% durante los años 1910-1914, a un 4,83% entre 1915 y 1918 y a un 6% entre 1919 y 1922, en un sector para el cual, como muestra Dorfman,<sup>38</sup> la incidencia del combustible en sus actividades era decisiva.

Luego, el fin de la guerra restablecía el comercio y el flujo internacional de capitales permitiendo un movimiento inverso en los indicadores antes presentados. En consonancia con la renovada expansión de la industria no petrolera, el sector petrolero local transitaría, entre 1918 y 1922, lo que Mayo, Andino y García Molina denominaron la «Fiebre del petróleo argentino».<sup>39</sup>

El nuevo flujo de inversiones extranjeras es entendible a partir de la recuperación general del movimiento de capitales en la posguerra. Una recomposición que no solo impacta a nivel petrolero, sino también en la industria ma-

36. Cabe señalar que este retroceso inmediato de las importaciones se dieron en un marco general que, aunque con diferencias regionales, se caracterizó por una caída de la participación comercial británica en el continente en favor de una mayor participación norteamericana (Badía-Miró y Carreras-Marín, 2012).

37. Rapoport (2005), p. 169.

38. Dorfman (1982), p. 351.

39. Mayo, Andino y Molina (1976), pp. 18-19.

**CUADRO 2** • *La industria manufacturera argentina entre 1910 y 1922*

<b>Año</b>	<b>Importaciones (mill. u\$s)</b>	<b>Inversión Interna Bruta Fija (mill. pesos 1993)</b>	<b>Producción manufacturera (mill. pesos 1993)</b>	<b>Precio interno / mundial por efecto de paridad cambiaría e impuestos</b>	<b>Tasa de ganancia del capital industrial</b>
1910	335,32	8.493,7	2.807,30	87%	0,40%
1911	357,90	8.365,8	3.009,45	85%	1,20%
1912	395,20	6.820,7	2.853,87	85%	0,20%
1913	438,13	6.917,0	3.022,33	83%	3,00%
1914	285,98	4.286,7	2.759,74	82%	0,80%
1915	267,46	2.573,8	2.476,33	77%	3,20%
1916	324,63	2.277,4	2.536,78	75%	5,50%
1917	349,05	1.721,2	2.516,96	72%	8,80%
1918	467,64	1.736,1	2.995,58	63%	1,80%
1919	596,62	2.030,0	3.117,46	77%	7,50%
1920	770,25	3.766,9	3.238,35	83%	5,30%
1921	499,50	4.357,3	3.407,80	104%	1,30%
1922	520,97	5.115,3	3.785,35	105%	9,90%

*Fuente:* Elaboración propia en base a fuentes diversas. Importaciones, IBIF y producción manufacturera en base a Ferreres (2010). Precio interno / precio mundial y tasa de ganancia industria en base a datos de Iñigo Carrera (2007), pp. 95-96 y 282.

nufacturera. A su vez, la recomposición del flujo de inversiones petroleras tenía una particularidad que favorecía a la Argentina como potencial receptor. A saber, el retroceso, durante estos años del producto petrolero mundial, motivado principalmente por el retroceso de Rusia después de la Revolución de Octubre (aunque esto afectará mayormente a Shell). Luego, sobre todo a partir de 1921, se registraría una segunda fuente de estímulo a las inversiones petroleras hacia nuevos territorios impulsada por la declinación en el rendimiento que mostraban los pozos mexicanos y que motivaría la emigración de capitales petroleros allí invertidos en busca nuevos destinos.<sup>40</sup> Si bien el caso venezolano fue el más importante en términos de recepción de los capitales que hasta entonces se invertían en México,<sup>41</sup> la Argentina también fue uno de los destinos alternativos.<sup>42</sup>

40. Brown (1985).

41. *Ibidem*.

42. En este sentido, autores como Rubio (2006), p. 26, registran como a partir de 1922 México comenzó a ceder participación como mercado de equipos petroleros. Cabe señalar que

En estos años, la anglo-holandesa Shell comenzaba a plantearse la necesidad de buscar fuentes de petróleo en Argentina para fabricar lubricantes con destino al mercado doméstico que, hasta entonces, se abastecía con productos importados desde México.<sup>43</sup> Respecto de la Standard Oil, el testimonio del entonces presidente de la empresa, Alfred Bedford es muy claro en este sentido: «The Standard Oil of New Jersey has decided to spend no more money in Mexico, but is preparing to engage actively in Argentine oil fields».<sup>44</sup> Bedford aclaraba que la intención de la empresa era comenzar a desarrollar, a partir de entonces, aquellos campos que habían sido adquiridos en Argentina desde antes del comienzo de la guerra.

En este punto, se torna necesario indagar acerca de las expectativas que perseguían los capitales extranjeros privados que llegaban a la Argentina. Un primer atractivo para estos capitales extranjeros era el alto precio interno de petróleo, aunque esto resultase de una situación transitoria derivada de los mayores costos de transporte, respecto de las regiones productoras, y del hecho de que la producción local todavía no se encontraba desarrollada.<sup>45</sup> Sin embargo, más allá de la incertidumbre sobre el futuro de la industria petrolera local, la Argentina poseía otro atractivo particular para el desarrollo de la producción petrolera. Esto es, la existencia de un mercado interno de combustibles grande y en rápida expansión.

La importancia del mercado interno de derivados de petróleo era enfatizada por un informe que el Departamento de Comercio de los Estados Unidos elaboró en 1923 acerca de la situación de la industria petrolera argentina.<sup>46</sup> Dicho informe constituye una fuente muy interesante en la medida que nos permite aproximarnos a la visión del capital extranjero sobre la industria petrolera argentina durante sus primeros años. Allí se sostenía que «Argentina is rapidly becoming one of the great consumers of petroleum of the world»<sup>47</sup> destacando que para 1920, el consumo de derivados de petróleo en Argentina superaba al de Francia, a pesar de tener una población cuatro veces menor.<sup>48</sup>

Respecto de la fase aguas arriba, el informe hace una distinción entre tierras fiscales y tierras particulares. Respecto de las tierras fiscales, aquellas

estudios como el de Brown (1985), pp. 365-367, nos permiten dar cuenta de que ya en 1918 se anticipaban bajos rendimientos en los pozos del norte mexicano por presencia de agua salada.

43. En 1922 llegaba a la Argentina el primer equipo perforador de la Shell para trabajar en áreas que mantenía bajo control, pero sin actividad, desde 1916. Véase Shell Argentina Ltd.: *Usted y Shell*, Buenos Aires, y Shell CAPSA (1984).

44. *The Review of the River Plate*, n.º. 1584, 14 de abril de 1922. La declaración se cita en *Investor's Chronicle and Money Market Review* (Londres) del 11 de abril de 1922.

45. *The Review of the River Plate*, n.º 1585, 21 de abril de 1922.

46. Brady (1923).

47. Brady (1923), p. 1.

48. *Ibidem*.

donde la producción más se había desarrollado, anticipaba lo que sería una constante de la historia petrolera nacional. Esto es, el rápido agotamiento de los pozos y la consecuente necesidad de realizar nuevas perforaciones para ampliar el producto. En este sentido señala que en los yacimientos estatales de Comodoro Rivadavia:

The production is greatest during the first month, and after that the output decreases decidedly. The average life of a well is about three years [...] Although the original cost of labour at the field has been cheap, the time consumed in drilling has often been great and the total cost relatively large.<sup>49</sup>

Respecto de la explotación privada, reseñaba las actividades de Astra y la Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia que eran, aun con volúmenes todavía limitados, las principales operadoras privadas de la década de 1910.<sup>50</sup> Para ambos casos señala la existencia de serias dificultades que derivaban de la falta de acceso a agua para la perforación<sup>51</sup> y, sobre todo, el exceso de agua en los yacimientos.<sup>52</sup> En general, el principal problema de los particulares era la falta de infraestructura necesaria, que requería grandes inversiones. Tal es el caso de provincias como Neuquén, donde, si bien se destacaba la existencia de crudos de alta calidad, con gran rendimiento en nafta y queroseno, carecía de medios adecuados para su transporte a los centros de consumo.<sup>53</sup>

En dicho informe se tomaba en consideración el hecho de que las operaciones petroleras en Argentina se realizaban todavía en el marco de un régimen legal preliminar y en discusión.<sup>54</sup> La principal objeción respecto de esta situación era la incertidumbre acerca de la actitud que se tendría en el futuro respecto de la aplicación de regalías. En este sentido, se advertía acerca de la posibilidad en el futuro de que la división de la propiedad del subsuelo entre la nación y las provincias implicara la aparición de una doble imposición y un exceso en los impuestos.<sup>55</sup> De todas maneras, remarcaba como hecho positivo la inexistencia de obstáculos significativos para que los inversores extranjeros obtengan permisos de exploración<sup>56</sup> y que Argentina tenía un gran potencial para colocar productos del petróleo con un mercado minorista al-

49. Brady (1923), p. 7.

50. De dichas empresas, solo Astra lograría mantenerse en producción durante la década siguiente.

51. La explotación estatal, por su proximidad a la costa, tenía garantizado el acceso a fuentes de agua.

52. Solo el 10% del yacimiento era petróleo.

53. Brady (1923), p. 17.

54. Brady (1923), p. 18.

55. Brady (1923), p. 19.

56. *Ibidem*.

tamente competitivo,<sup>57</sup> así como también una capacidad de producción potencial de petróleo que seguramente podría abastecerlo en un plazo no muy lejano.<sup>58</sup>

La cuestión del amplio mercado interno argentino, señalado en el informe anterior, era destacado en el resumen actividades de la Argentine Oilfields, que reconocía el «inmenso mercado interno en Argentina» como un atractivo particular para inversiones especulativas:

There is an immense home market in Argentina for oil, and no doubt the provision of more extensive refinery facilities in the Republic will come up for consideration as the various fields develop. The new venture has a good practical board, and may be described as a reasonable speculation. It is the best new oil prospect that has been offered to speculators, in our opinion, so far this year. If the property proved the remaining working capital shares will no doubt be issued at a substantial premium. Subscribers at this stage should realize that they are supporting a pioneer venture.<sup>59</sup>

Sobre el carácter especulativo de los capitales que se interesaban en la Argentina, mencionado en la cita precedente, volveremos en la próxima sección. Nos interesa señalar aquí que, en definitiva, los años previos a la formación de YPF, considerados como de «fiebre del petróleo argentino», presentaban, para el capital privado, cierta incertidumbre respecto del futuro del negocio en el plano aguas arriba, pero la certeza de un mercado interno grande y en crecimiento.

En contraste con el supuesto de que la Argentina siempre contó, en general, con un mercado interno pequeño,<sup>60</sup> observamos que para el caso particular de los productos derivados del petróleo, Argentina ofrecía un mercado importante debido a dos razones principales: 1) porque fue un importante consumidor interno de energía en general y 2) porque los productos derivados del petróleo reemplazaron a otras fuentes de energía con mayor rapidez.

Si comparamos el consumo de derivados de petróleo y el consumo energético general en Argentina con relación al resto de los países latinoamericanos, observamos que contaba con mercado interno energético importante. Efectuar comparaciones estadísticas sobre tiempos pasados no siempre es posible, dado que depende de la disponibilidad de datos. Como muestra general

57. Brady (1923), pp. 22 y 23.

58. «Argentina presents extremely interesting possibilities in development of its petroleum areas, but unless this result in phenomenally successful, the country will probably furnish a market for most, if not all, petroleum products for several years to come» (ibídem).

59. *The Review of the River Plate*, n.º 1592, 9 de junio de 1922, p. 1435.

60. Autores como Sartelli (2005) hacen del supuesto mercado nacional interno pequeño un factor determinante de la economía Argentina.

para observar la etapa formativa de la industria podemos comparar el consumo argentino con respecto a otros países desde 1925. Según estimaciones de Folchi y Rubio,<sup>61</sup> el consumo energético total de Argentina era el más alto de toda América Latina, excluyendo a Brasil del que solo se disponen cifras estadísticas de este tipo a partir de 1939. También era superior al de países de mayor tamaño como México.

El consumo energético total constituye un dato interesante dado que nos revela el mercado potencial sobre el cual podría avanzar el petróleo, reemplazando a otras fuentes de energía como el carbón. Si comparamos cuánto de ese consumo se encontraba constituido por derivados de crudo, veremos que en la Argentina el reemplazo del carbón pareciera haberse dado con mayor rapidez y el consumo de derivados del petróleo alcanzó niveles superiores al del resto de los países latinoamericanos. Si tomamos como referencia a los grandes de Latinoamérica, vemos que en el caso brasileño, hacia 1940 los combustibles vegetales todavía representaban cerca del 80% del consumo energético, y recién en 1970 logrará superar el consumo argentino.<sup>62</sup>

Respecto del consumo de crudo, la comparación con México resulta también interesante. Hacia la década de 1920, México había expandido su producción al punto de colocarse como segundo productor mundial, luego de los Estados Unidos. Para 1925, su producción era 19 veces superior a la Argentina y el precio unitario al cual era comercializado el crudo era 6,7 veces menor. Es decir, hacia 1925 los capitalistas mexicanos contaban, en relación con sus contrapartes argentinos, con una clara ventaja para abastecerse de derivados del petróleo. A pesar de esta notable ventaja, la diferencia entre el mercado interno mexicano y argentino de petróleo era solo de un 15% a favor del mexicano.

En una comparación de conjunto, en el cuadro 3, podemos observar que para la década de 1920, incluso antes de que se construyeran las principales plantas procesadoras del país, Argentina era el octavo consumidor mundial de petróleo, con niveles de consumo muy cercanos a economías como la mexicana y la francesa, y superando ampliamente a países como Alemania y Japón. Respecto del consumo per cápita, en el cual Argentina era quinta a nivel mundial, si bien esto no es un indicador directo del tamaño del mercado, expresa lo que mencionamos anteriormente acerca de la rápida conversión en la matriz de consumo energético.

61. Folchi y Rubio (2004).

62. *Ibidem*.

**CUADRO 3** - *Ranking de consumo de petróleo por país (1923)*

País	Consumo	Producción	Población	Consumo per cápita
	Miles de barriles		Miles de habitantes	Barriles por habitante
Estados Unidos	459.945	561.273	112.000	4,11
Reino Unido	27.018		47.308	0,57
Rusia	20.964	29.145	93.388	0,22
Canadá	13.000	127	8.769	1,48
Francia	8.727	382	39.403	0,22
México	8.655	114.145	15.502	0,56
India	8.564	5.782	319.075	0,03
Argentina	7.600	2.491	9.000	0,84
Rumania	5.036	8.291	17.393	0,29
Cuba	5.000		2.889	1,73
Indias Holandesas	4.727	11.455	50.000	0,09
China	4.600		302.110	0,02
Chile	3.945		3.755	1,05
Holanda	3.327		6.841	0,49
Italia	3.182	18	37.528	0,08
Alemania	3.036	273	59.857	0,05
Japón	3.018	1.291	60.615	0,05
Resto Sudamérica	2.055	5.273	17.906	0,11
Brasil	1.982		30.636	0,06
Polonia	1.927	3.818	27.778	0,07
Egipto	1.727	800	12.710	0,14
Filipinas	1.509		10.351	0,15
Bélgica y Luxemburgo	1.418		7.743	0,18
Australia	909		5.437	0,17
España	891		20.784	0,04
Sudáfrica	691		6.923	0,10
Nueva Zelanda	455		1.219	0,37
Venezuela	327	2.909	2.412	0,14
Centro América	273		5.772	0,05
Total Mundial	604.509	747.473	1.335.104	0,45

*Fuente:* Elaboración propia en base a datos de Boletín de Informaciones Petroleras, n.º 11, noviembre de 1924.

## El problema del acaparamiento. Origen y magnitud

En la sección primera vimos que el régimen petrolero del código minero tenía como propósito garantizar condiciones de libertad de acción al capital privado arrendatario, procurando evitarle condiciones onerosas propias del régimen de propiedad privada. Luego, observamos limitaciones en el código, sobre todo en la fase de exploración; limitaciones que nos advertían acerca de la posibilidad de que el solicitante de una tierra se convirtiese en propietario de hecho. En este punto, se nos presenta como problema a abordar lo que fue uno de los argumentos centrales en los debates sobre la cuestión petrolera de la década de 1910 y que apunta al núcleo del problema que aquí tratamos. A saber, el llamado problema del acaparamiento.

A pesar de que la cuestión del acaparamiento de tierras petroleras fue un punto central en las interpretaciones sobre el desarrollo petrolero argentino, hay pocos estudios que busquen indagar acerca de sus alcances y particularidades. Si bien la disponibilidad de fuentes sobre la cuestión es limitada, resulta suficiente para permitirnos cuestionar algunos argumentos comunes sobre el tema. En general, la mayor parte de la bibliografía, incluso en obras actuales,<sup>63</sup> tomó declaraciones realizadas por el ingeniero Luis Huergo en 1913, quien, estando a cargo de la explotación estatal, advertía que las compañías internacionales ya habían acaparado 80.000 hectáreas lindantes a la zona de reserva fiscal de Comodoro Rivadavia.<sup>64</sup>

En su reciente libro, Nicolás Gadano criticó la idea de acaparamiento afirmando que «resulta sorprendente que imputaciones realizadas sobre bases tan débiles hayan alcanzado semejante trascendencia histórica».<sup>65</sup> Gadano desautoriza las declaraciones de Huergo calificándolas de exageración cuyo único propósito era darle sustento a un pedido de mayor presupuesto. Para ello, el autor se basa en las declaraciones de Adolfo Mugica, quien, en el marco de las sesiones de la Cámara de Diputados del 10 de junio de 1913, reconocía que las declaraciones de Huergo eran exageradas.<sup>66</sup> A su vez, el propio Huergo reconocería posteriormente, frente al pedido de precisiones respecto del acaparamiento de tierras: «No niego que pueda haber una exageración en mis palabras pero el propósito las salva».<sup>67</sup>

63. Autores clásicos como Kaplan afirmaron que «Los citados textos de Huergo, la verosimilitud de cuyo contenido parece más que probable, constatan el aumento de la intervención imperialista en Argentina» Kaplan (1989), p. 47, y que los mismos constituyen «un documento excepcionalmente revelador», Kaplan (1989), p. 190. En trabajos recientes como el de Federico Bernal podemos observar que se sigue retomando dichas afirmaciones de manera acrítica (2005).

64. Véase Huergo, Luis, Memorandum del 8 de abril de 1913.

65. Gadano (2006), p. 44.

66. Cámara de Diputados de la Nación (1913), Diario de Sesiones, 16/6, p. 950.

67. *La Nación*, 13/6/1913, en Gadano (2006).

De un examen acerca de la magnitud de áreas solicitadas y concedidas durante el periodo, observamos que para 1913 las tierras concedidas en Chubut alcanzaban, como máximo, cerca de 7.000 hectáreas, cifra significativamente inferior a la denunciada por Huergo (véase cuadro 5).<sup>68</sup> Sin embargo, esto no significa que el problema del acaparamiento fuera entonces solo un mito, como afirma Nicolás Gadano.<sup>69</sup> En efecto, las declaraciones de Huergo constituyen un planteamiento, por lo menos, exagerado en el marco de un pedido de mayor presupuesto, antes que una muestra de la penetración imperialista en el petróleo de Comodoro. Aun así, esto no quiere decir que el acaparamiento de tierras no haya representado una magnitud incluso superior a la planteada por Huergo.

Si nos remontamos nuevamente el cuadro 5 observamos que la cantidad total de hectáreas concedidas acumuladas para 1914 superaba las 300.000 hectáreas.<sup>70</sup> Cabe señalar que, a partir de los cuadros 4, 5 y 6, observamos que la mayor cantidad de hectáreas concedidas en Neuquén se explica no tanto

**CUADRO 4** - *Permisos de cateo solicitados (1910-1923)*

Año	Neuquén	Chubut	Santa Cruz	Total
1910	27	88	68	183
1911	40	186		226
1912	51	103	48	202
1913	96	61	4	161
1914	21	2	9	32
1915	45	9	3	57
1916	47	23	10	80
1917	60	31	4	95
1918	66	30	1	97
1919	103	27	0	130
1920	526	89	69	684
1921	441	800	460	1701
1922	1024	987	2530	4541
1923	231	166	102	499

*Fuente:* Cámara de Diputados de la Nación: Diario de Sesiones, 7/08/1927, p. 633.

68. La cifra se refiere a la suma de las solicitudes concedidas entre 1910 y 1913. No podemos distinguir cuántas de estas hectáreas fueron devueltas durante estos años.

69. Gadano solo reconoce el problema del acaparamiento para los años inmediatos anteriores a la creación de YPF en 1922.

70. La cifra exacta de hectáreas concedidas vigentes en dicho año solo puede ser estimada sumando las hectáreas concedidas durante los años del periodo.

**CUADRO 5** • Zonas de cateo concedidas. Hectáreas (1910-1923)

Año	Neuquén	Chubut	Santa Cruz	Total
1910	58.260,00	4.983,00	17.965,00	81.208,00
1911	14.262,00			14.262,00
1912	101.372,00			101.372,00
1913	9.600,00	2.898,00	3.900,00	16.398,00
1914	195.619,00		4.000,00	199.619,00
1915	19.990,00	7.000,00	16.000,00	42.990,00
1916	31.922,00	7.860,00	16.000,00	55.782,00
1917	56.366,00	15.660,00	9.840,00	81.866,00
1918	41.980,00	22.970,00	2.000,00	66.950,00
1919	43.418,00	9.800,00		53.218,00
1920	52.000,00	37.825,00	5.650,00	95.475,00
1921	63.500,00	2.000,00	4.000,00	69.500,00
1922	31.798,00	800,00	13.020,00	45.618,00
1923	2.000,00			2.000,00

Fuente: Cámara de Diputados de la Nación: Diario de Sesiones, 27/08/1927, p. 633.

por un mayor interés del capital privado en dicha zona, respecto de áreas en Chubut y Santa Cruz, más próximas al descubrimiento de Comodoro Rivadavia, sino por una política estatal distinta hacia los solicitantes. De la contabilización de las solicitudes de cateo previas al comienzo de la Primera Guerra Mundial, durante la cual se registraría una disminución general de las mismas, resulta una cantidad de 440 en Chubut y 235 en Neuquén. Es decir, podemos afirmar que había un mayor interés privado por la provincia donde estaba ubicado el descubrimiento de Comodoro Rivadavia.

Si analizamos el periodo completo que va desde la fundación de la DGCR hasta la formación de YPF, y tomando en consideración el total de las tres regiones, observamos tres momentos claramente diferenciados. Un primer periodo que se extiende hasta 1913-1914 en el cual crecen los permisos solicitados y las concesiones otorgadas. Un segundo periodo que va desde 1915 hasta 1918, cuando caen los permisos solicitados pero se mantiene la asignación de áreas. Lo cual pareciera indicar una política más flexible hacia el capital privado. Finalmente, nos encontramos con un tercer periodo que va desde el fin de la Primera Guerra Mundial hasta el fin del marco temporal analizado. Periodo en el cual nos encontramos con un notable despegue en las solicitudes de cateo que para 1922 llegarían a alcanzar un pico de 4.541, pero, a su vez, una caída igual de notable en las concesiones otorgadas.

La tabla 6 ilustra este proceso con claridad. Allí podemos observar que mientras en 1914 el promedio de hectáreas concedidas por solicitud alcanzó

**CUADRO 6** • Promedio de hectáreas concedidas por solicitud de cateo (1910-1923)

Año	Neuquén	Chubut	Santa Cruz	Total
1910	2.157,78	56,63	264,19	443,76
1911	356,55	0,00	0,00	63,11
1912	1.987,69	0,00	0,00	501,84
1913	100,00	47,51	975,00	101,85
1914	9.315,19	0,00	444,44	6.238,09
1915	444,22	777,78	5.333,33	754,21
1916	679,19	341,74	1.600,00	697,28
1917	939,43	505,16	2.460,00	861,75
1918	636,06	765,67	2.000,00	690,21
1919	421,53	362,96	0,00	409,37
1920	98,86	425,00	81,88	139,58
1921	143,99	2,50	8,70	40,86
1922	31,05	0,81	5,15	10,05
1923	8,66	0,00	0,00	4,01

Fuente: Tablas 4 y 5.

las 6.238, en 1922 solo fue de 10 hectáreas (y apenas cuatro en 1923, tomando en consideración que no se asignaron hectáreas en Chubut y Santa Cruz). En consecuencia, podemos afirmar que los años de «fiebre del petróleo argentino» no solo se caracterizaron por un significativo incremento en la búsqueda del capital privado para hacerse con territorios potencialmente petroleros, sino por la aparición de una política estatal claramente restrictiva.

En definitiva, podemos afirmar que la primera posguerra conllevó un aumento importante de los cateos solicitados, lo cual es coherente con la idea de que estos fueron los años de «fiebre del petróleo argentino». Sin embargo, si observamos la estructura temporal de los terrenos efectivamente concedidos, no hay una división tan clara. Vemos que los terrenos concedidos para 1922 habían sido otorgados, con años de altas y bajas, a lo largo de todo el periodo analizado desde 1910. De aquí que, como señalamos anteriormente, contemos con testimonios como el de Bedford sobre la Standard Oil en donde vemos cómo durante el periodo posterior a 1918 se ponen en producción tierras concedidas en los años anteriores a la Primera Guerra Mundial. En consecuencia, los años de fiebre del petróleo argentino fueron también un periodo de activación de tierras concesionadas años atrás.

## El surgimiento de la regalía apropiada por terratenientes privados

La restricción de los permisos de cateo comenzaba a evidenciar los límites de la propiedad estatal liberada al capital arrendatario privado. En primer lugar, la explosión de solicitudes registradas sobre todo desde 1918 había resultado en la imposibilidad de un tratamiento administrativo adecuado de las mismas. No debe subestimarse esta cuestión, dado que aun cuando se obviara el estudio de la capacidad financiera real del solicitante, la oficina encargada de procesar las solicitudes debía, por lo menos, garantizar que estas no se superpusieran entre sí.<sup>71</sup>

De todas formas, el problema de fondo iba más allá de la cuestión administrativa. Anteriormente mencionamos que el régimen de propiedad vigente ofrecía condiciones para la transformación de los capitalistas petroleros en terratenientes. Es decir, de los arrendatarios en rentistas. Los años de «fiebre del petróleo» pondrán en evidencia que dicha transformación no era solo una posibilidad formal, sino un problema concreto del momento.

A pesar de haber sido un defensor del código minero, Enrique Hermitte, que estuvo a cargo de las actividades de exploración del Estado en Neuquén, reconocía hacia 1921 la necesidad de que se sancionara un nuevo proyecto que permitiese revertir la situación de la industria petrolera. En palabras de Hermitte:

La consecuencia principal de este estado de cosas, del punto de vista de la exploración y de la explotación de nuestros yacimientos, ha sido una cierta indecisión del capital privado, una desconfianza por parte de la opinión pública y, sobre todo, una confusión grande respecto del estado actual de las concesiones mineras, que se traduce principalmente por la idea del acaparamiento, a la cual se le agrega la creencia de que nuestro Código de Minería, enteramente deficiente, ni ampara al capital, ni defiende los intereses del país.<sup>72</sup>

En consonancia con lo que venimos planteando acerca de los déficits del Código Minero en la fase de exploración, Hermitte señalaba que cualquiera podía solicitar un permiso de cateo «aun los que persiguen propósitos puramente especulativos».<sup>73</sup> Sin embargo, subrayaba, en defensa del código minero, que al contrario del especulador, «el explorador de verdad encuentra en las disposiciones de la Ley, los medios de alargar considerablemente los plazos que, de otro modo, resultarían a todas luces insuficientes, sobre todo cuando el yacimiento que hay que poner de manifiesto se encuentra a grandes

71. En este sentido, en el marco de las discusiones parlamentarias de 1926, el entonces presidente Marcelo T. Alvear plantearía esta dificultad administrativa. Véase Cámara de Diputados de la Nación, Diario de Sesiones, 1926, p. 579.

72. Hermitte (1921), p. 47.

73. *Ibidem*.

profundidades». <sup>74</sup> En este punto, consigue dar con la principal contradicción que encierra el régimen de propiedad existente en Argentina. Por un lado, era requisito que se contemplaran plazos y condiciones flexibles necesarias para emprender las grandes inversiones demandadas para desarrollar los yacimientos argentinos. Por otro, las libertades que otorgaba el código daban lugar a la formación de una capa de pequeñas empresas que descansaban sobre sus tierras adquiridas hasta tanto mejorasen las perspectivas de realización del crudo.

Hermitte señalaba como rasgo positivo de la legislación vigente que si el solicitante no realizaba las inversiones mínimas necesarias, perdía el cateo, argumentando que la exigencia de realización de tres perforaciones por pertenencia podía servir como un parámetro legal adecuado, dado que solo podían ser realizadas por «empresas serias, que cuenten con un capital de real importancia, quedando de hecho eliminados en absoluto los simples especuladores». <sup>75</sup> Sin embargo, como señala Gadano, esto no impedía que muchas de las empresas «serias», que contaban con el capital suficiente, debieran lidiar con los especuladores antes de acceder a los yacimientos. <sup>76</sup> Sucede que, aunque el permiso de cateo no estuviera formalmente aprobado, el solo hecho de haber registrado una solicitud daba al solicitante derechos que bloqueaban el ingreso de terceros.

La capacidad práctica de los solicitantes de bloquear el acceso del capital a las tierras se verifica en la aparición de contratos entre empresas petroleras y particulares que habían obtenido solicitudes de cateo. En estos contratos, las primeras se comprometían a efectuar pagos de regalía a los segundos. Es decir, el marco regulatorio defendido por Hermitte, al mismo tiempo que buscaba exceptuar al arrendatario de pagos de regalía, no podía impedir que se formase una clase de terratenientes privados que percibían renta, bajo distintas formas.

Si bien no existe un registro sistemático de estos contratos, contamos con información detallada de distintos casos entre empresas petroleras y particulares que controlaban áreas potencialmente petroleras. En muchos casos, estos empresarios devenidos en terratenientes eran de origen argentino, como es el caso de Leopoldo Sol. Este era un ex técnico de la DGCR que había sido comisionado por la repartición estatal para estudiar métodos de perforación en Estados Unidos. <sup>77</sup> Pocos años después, en 1919, formaba su propia empresa junto con un ex administrador de la explotación fiscal en Comodoro Rivadavia: la Sociedad Sol. Luego de reunir un capital inicial de 1.400.000 m\$,

74. *Ibidem*.

75. Hermitte (1921), p. 48.

76. Gadano (2006), p. 118.

77. YPF (1972), p. 34.

esta pequeña empresa comenzaba a trabajar en tres zonas de Comodoro Rivadavia.<sup>78</sup> Luego de solo ocho perforaciones, que lograrían demostrar la existencia de petróleo bajo tierra, Sol firmaba un acuerdo con la Anglo Persian, mediante su representante en la Argentina (la Compañía Industrial y Comercial de Petróleo), por el cual la empresa británica se comprometía a perforar 15 pozos anuales durante 20 años y a pagar una regalía del 12,5% a Sol.<sup>79</sup> En este punto, la historia oficial de Sol describe la relación con la Anglo Persian como una relación conflictiva, donde las diferencias surgían sobre todo a partir de la velocidad de los trabajos de perforación, la forma del pago de la regalía (Sol, al no tener estructura propia aguas abajo, prefería el pago en efectivo) y el suministro de información sobre las tareas realizadas en los yacimientos.<sup>80</sup>

Al noroeste de las tierras de Sol, la Anglo Persian firmaba otro contrato con una compañía que era propiedad de uno de los dueños de Sol, en asociación con otros empresarios argentinos. En este contrato se acordaba que, en caso de descubrimiento, se haría un pago inicial de 20.000 libras y una regalía del 8%.<sup>81</sup> Otro registro de este tipo aparece en 1920, cuando la Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia firmaba un contrato similar con un consorcio de empresas de ferrocarriles que operaban en la Argentina, para la exploración y explotación de yacimientos. El contrato con este consorcio, que sería conocido como La Ferrocarrilera,<sup>82</sup> al igual que otros contratos, contenía cláusulas referidas al pago de renta y cláusulas que estipulaban compromisos de inversión. Respecto de las primeras, La Ferrocarrilera se comprometía a un pago fijo de 150.000 m\$*n* y el 12,5% del producto extraído, luego de descontar el petróleo empleado en los campos para iluminación y combustible. A su vez, debía pagar por las instalaciones ya realizadas por la Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia. Para lo cual se empleaba la valuación que figuraba en los libros (cerca de un millón de pesos). Respecto de las inversiones, se comprometía a perforar un mínimo de veinte pozos en tres años y no menos de seis pozos por año durante los tres años siguientes. En el séptimo año, La Ferrocarrilera podía cesar con las perforaciones sin perjuicio alguno, lo cual habilitaba a la Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia a perfo-

78. Sol Petróleo SA (1995, pp. 46-47.

79. Sol Petróleo SA (1995), p. 57.

80. Sol Petróleo SA (1995), pp. 46-47.

81. Gadano (2006), p. 119. También tenemos información de la Dodero Syndicate, propiedad de uno de los principales accionistas de Sol, trabajando concesiones para la Anglo Persian. *The Review of the River Plate*, n.º 1583, 7 de abril de 1922.

82. La Ferrocarrilera estaba formada entre las compañías ferrocarrileras Buenos Aires Western, Buenos Aires Great Southern y Buenos Aires and Pacific. A partir de tener control sobre el medio de transporte, que como vimos sería un factor determinante en la época, buscaban explotar yacimientos a lo largo del recorrido de sus ferrocarriles. Las actividades de estas se concentraban en Comodoro y en terrenos en Neuquén adyacentes al ferrocarril, cercanos a la reserva estatal. Véase *The Review of the River Plate*, n.º 1581, 24 de marzo de 1922.

rar pozos por su cuenta. Una cláusula interesante aparecía referida a esta eventual situación. Esto es que, en caso de encontrar petróleo, debía pagarle a las ferrocarrileras una regalía del 12,5%.<sup>83</sup>

Por último, cabe señalar que en caso de que La Ferrocarrilera abandonase el contrato, en cualquier momento, podían conservar el derecho sobre las maquinarias y bienes por ella instalados. Pero no así sobre los pozos.<sup>84</sup> Es decir, al igual que lo que sucedía en los contratos petroleros firmados entre particulares en los Estados Unidos,<sup>85</sup> el terrateniente privado se quedaba con los pozos realizados, sin tener que indemnizar al arrendatario.

Otros contratos nos muestran una relación similar entre particulares que tienen posesión de la tierra y capitales que buscan explotarlas, aunque mediante mecanismos de pago de renta diferentes. Tal es el caso del contrato firmado en 1922 entre Argentine Oilfields y la Compañía Petrolera Cerro Lotena por territorios ubicados en Neuquén. A este respecto, en el resumen de actividades de Argentine Oilfields se destacaba que en muchos contratos firmados en Neuquén, como es el caso del anteriormente señalado, en lugar de reconocerse pagos de regalías, el pago al concesionario podía efectuarse cediéndole una participación accionaria que complementaba a una regalía menor, del 5%.<sup>86</sup> También se informaba sobre el lugar importante que ocupaban los intermediarios en el negocio petrolero argentino. Es decir, agentes o empresas subsidiarias que se encargaban de acordar con los concesionarios en nombre de una compañía mayor. Generalmente, estos intermediarios solían quedarse con un porcentaje de la regalía, del orden del 2,5%.<sup>87</sup>

También encontramos contratos que estipulaban cánones fijos para cada fase de la exploración/explotación, sin gravar el producto bruto. Tal es el caso del ofrecimiento de Messrs a Challacó Ltd. para explotar yacimientos controlados por la segunda a cambio de un millón de pesos, en el momento de la instalación de las maquinarias, sumando un millón de pesos adicional cada vez que se encontrara petróleo en una perforación.

83. *The Review of the River Plate*, n.º 1490, 25 de junio de 1920.

84. El artículo cuarto del contrato se refiere a la propiedad de las inversiones en caso de abandono o finalización del contrato. Allí se aclara: «in case of working being abandoned or at the termination of the contract, the Compañía Ferrocarrilera shall have the right to dispose of all the materials and installations belonging to it». Sin embargo, «the wells bored by the Compañía Ferrocarrilera shall not be considered as improvements». Véase el texto del contrato en *The Review of the River Plate*, n.º 1534, 29 de abril de 1921, p. 1067.

85. Mommer (1989).

86. «A satisfactory feature of the promotion is that all the purchase price is being taken in shares. The Cerro Lotena Co., the vendor undertaking in which many who are prominently identified with the Argentine railway and industrial enterprises are shareholders, sells the concessions for 100000 shares, while the intermediaries take 35000 shares; and these two parties will divide a 5% royalty on oil production equally.» Del Resumen de actividades de Argentine Oilfields en *The Review of the River Plate*, n.º 1592, 9 de junio de 1922, p. 1435.

87. *Ibidem*.

Un dato interesante de este contrato es que en el momento de la firma, el capital de la empresa Challacó era de solo 812.525,65 m\$. Es decir, su capital era inferior a un solo pago de renta. Esto nos advierte de una característica propia de las empresas que firmaban los contratos mencionados. En general se trata de pequeñas empresas con un capital mínimo necesario para gestionar una solicitud de cateo o bien para realizar una o dos perforaciones que permitiesen obtener información sobre las riquezas del subsuelo de cara a un posible contrato de arrendamiento.

Según estimaciones de la época, 1.285.000 m\$, es decir, 100.000 libras, era el capital mínimo necesario para realizar una primera exploración que sirviera para probar la utilidad de la propiedad.<sup>88</sup> En definitiva, estos casos nos muestran la aparición de numerosas empresas que, apoyándose en las facilidades otorgadas por el código minero, se hacían con tierras, pero no con el objetivo de desarrollarlas y explotarlas, sino para lograr un pronto contrato de arrendamiento con una empresa grande interesada.

### **Límites del liberalismo petrolero en Argentina**

Las nuevas inversiones extranjeras en materia petrolera veían en la Argentina un potencial petrolero incierto respecto del rendimiento de los yacimientos, pero auspicioso debido a la existencia de un mercado interno grande. Ahora bien, si esta parecía ser la perspectiva que ofrecía la Argentina a los capitales petroleros, no significa que todas las inversiones petroleras privadas hayan tenido los mismos objetivos. Del análisis de las inversiones realizadas durante el periodo, identificamos una clara diferenciación de funciones dentro el capital petrolero. Diferenciación que nos permite identificar la existencia de capitales terratenientes.

La noción de capitales terratenientes hace referencia al modo en que se presentaron los terratenientes petroleros en la estructura económica de Argentina. La existencia de un régimen de propiedad estatal liberal del subsuelo a la vez que daba la posibilidad de aparición de rentistas privados, condicionaba la forma aparente de estos. Los rentistas privados debían presentarse como pequeños capitales que no parecían distinguirse de las grandes compañías internacionales más que por su tamaño. A diferencia de países como Estados Unidos, el acceso a la propiedad del subsuelo en Argentina requería formar una empresa con capital suficiente, por lo menos, para justificar la capacidad financiera establecida por el Código de Minería. En este sentido, pensar en la aparición de terratenientes petroleros privados en la Argentina implica desprenderse del estereotipo del pequeño ganadero que de la noche a la

88. En base a datos de *The Review of the River Plate*, n.º 1592, 9 de junio de 1922.

mañana se transformaba en un rentista del petróleo. Fenómeno usual en los Estados Unidos, pero improbable en Argentina, donde la propiedad privada emergerá desde un régimen que se basaba en la subordinación de los propietarios superficiales.

En definitiva, los contratos entre capitales terratenientes y capitales que buscaban explotar los yacimientos nos revelaron la aparición de pagos de renta entre privados. Sin embargo, esto no debe conducir a la idea de que la estructura petrolera argentina se componía de pequeñas empresas terratenientes frente a grandes compañías explotadoras. Aun aquellas empresas que se dedicaron a la explotación de los yacimientos arrendados a particulares fueron empresas pequeñas, con un capital que, si bien se diferenciaba del de las empresas terratenientes, era sumamente limitado.

Para el año en que se fundó YPF y sobre el final del periodo analizado, la más grande de las empresas privadas tenía realizadas inversiones por apenas un tercio de las realizadas por la repartición estatal, siendo todavía la DGCR una empresa experimental, acotada a un espacio reducido, con una

**CUADRO 7 • Capital invertido de las empresas petroleras (1922)**

<b>Empresa</b>	<b>Monto (Libras)</b>
Dirección General de Explotación de Comodoro Rivadavia	£2.940.877,80
Astra	£1.167.054,40
Compañía Sosneado (Mendoza)	£1.000.000,00
Ferrocarrilera	£613.293,00
Compañía petrolífera Cacheuta (Mendoza)	£600.000,00
Comercial e Industrial (Anglo Persian)	£389.018,13
Argentina de Comodoro Rivadavia	£350.116,32
Compañía Titan (Neuquén y Comodoro Rivadavia)	£311.214,51
Standard Oil Argentina	£233.410,88
Cía. de Comodoro Rivadavia	£194.509,07
Argentine Oil Fields Limited	£77.803,63
Compañía Huincul (Neuquén)	£77.803,63
Diadema Argentina	£77.803,63
Petróleo de Challacó (Neuquén) Ltda.	£77.803,63
Sindicato Kinkelin	£77.803,63
Standard Oil California	£77.803,63
Eastern Oil Company	£38.901,81

*Fuente:* DGCR, en base a datos de YPF (1932). Capital de las empresas privadas: Reporte n.º 157 de Ernesto Tornquist & Cía. Ltda, reproducido en *The Review of the River Plate*, 2 de febrero de 1923. La conversión a libras se realizó en base a Ferreres (2010).

limitada estructura de almacenamiento, transporte e industrialización y con restricciones presupuestarias para la exploración y extracción.<sup>89</sup>

En definitiva, la inversión privada en general, durante esta etapa, apuntaba a probar una cantidad limitada de áreas y desarrollarlas esperando alcanzar altos rendimientos. Para poder acceder a ellas, las compañías petroleras debían lidiar con empresas en posesión de solicitudes de cateo e intermediarios que enlazaban a ambas. Sin embargo, aun en el caso de las empresas más grandes, no llegarían a reunir capitales significativos.

El protagonismo de capitales terratenientes privados de petróleo no parece ser la explicación de las pobres condiciones existentes para un desarrollo más intensivo de la inversión privada, sino su consecuencia. Para comprender los límites de la inversión privada deben tenerse en cuenta dos factores principales. En primer lugar, limitaciones geológicas, advertidas por el informe de Brady, que derivan en un bajo rendimiento de los pozos perforados. Quienes durante los años de fiebre del petróleo se hicieron con contratos de explotación, para mediados de la década de 1920 se enfrentaban a la realidad de que los yacimientos argentinos no tenían las potencialidades de otras regiones como Venezuela.<sup>90</sup> En este sentido, es ilustrativo el informe que el director de la Anglo Persian daba en 1924 a los accionistas, sobre las actividades en Comodoro Rivadavia. Con el optimismo propio de quien se dirige a los inversionistas de la compañía, el director de la empresa reconocía que las inversiones debían suspenderse por no dar los resultados esperados:

I have said that the good opinion held by our experts of our chances on the Comodoro field has not been altered, and we are very far from abandoning hope of the success of the undertaking. But expenditure upon exploratory work in any one area must have a limit, and unless success is achieved by the additional wells we are now sinking, we shall not be inclined to proceed with further work in this field.<sup>91</sup>

A las limitaciones geológicas mencionadas, debemos sumarle la falta de infraestructura de almacenamiento y transporte. En un discurso pronunciado en 1923 en la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, Campbell Hunter (presidente de la Hunter Valley Oil Co.) ponía especial énfasis en esta cuestión. Según él, la falta de infraestructuras de transporte y de carga y descarga en los puertos provocaba que mientras el costo de flete de crudo desde el puerto

89. La producción privada de las décadas de 1910 y 1920 se concentró mayormente en tres empresas: La Compañía Argentina de Comodoro Rivadavia, Astra y las ferrocarrileras. La Shell y Standard Oil ganarían peso a finales de la década de 1920 y sobre todo durante la de 1930.

90. Dachevsky (2007, 2013) muestra que el rendimiento de los pozos petroleros argentinos no presentó incrementos significativos desde sus orígenes.

91. *The Review of the River Plate*, n.º 1676, 18 de enero de 1924.

de Nueva York a Buenos Aires era de 35 \$/tonelada, el flete de Comodoro Rivadavia a Buenos Aires era de 45 \$/tonelada, el de Plaza Huincul a Buenos Aires 70 \$/tonelada y 48 \$/tonelada el de Plaza Huincul a Bahía Blanca.<sup>92</sup> En un sentido similar, en 1923, el *Investor Chronicle and Money Market Review* de Londres se refería a las dificultades que planteaba la explotación del petróleo argentino para el capital privado:

... which [en referencia a los yacimientos argentinos] hardly seem encouraging from the view of private enterprise engaged in the exploitation of the fields. The principal drawback is the fact that Government fields, which provide a large proportion of the total output, are not run on commercial lines. The production is sold to Government departments at prices considerably over market prices, and no effort is being made to help outside enterprise by improving the mining laws, cheapening cost of production, and similar measures. The high cost of transport from the Comodoro Rivadavia fields acts like a blight on the industry, and oil brought from México is actually three to five pesos cheaper than the Rivadavia oil, which, costing 15 paper pesos per ton on the fields, is worth 30 pesos by the time it is tanked in Buenos Aires. If this is the case with the Rivadavia fields, near the coast, the position must evidently be much worse with the inland fields now being opened up by British companies and others at Plaza Huincul, and elsewhere in the Neuquén territory. With oil at this present price, production in these latter fields would have to be extraordinary prolific [...] It cost twice as much to transport a ton of material from Buenos Aires to Plaza Huincul as it does to bring a ton from New York to Buenos Aires.<sup>93</sup>

Este testimonio no solo reitera el problema de la infraestructura, sino que a su vez señala la necesidad de que la intervención estatal trascienda de su rol de autoridad minera. La intervención estatal no podía seguir teniendo un carácter experimental apoyado en una repartición sin financiamiento, solo vinculada a otros entes estatales a quienes destinaba su crudo. El Estado debía crear «rutas comerciales», generando las condiciones que permitiesen conectar los yacimientos de petróleo con ese atractivo mercado interno al que nos referimos anteriormente.

Esto significa que el Estado haga lo que los capitales privados no están en condiciones de realizar: concentrar y centralizar capital por medio de un ente que integre las distintas fases de la industria petrolera y opere en todas las regiones que tengan potencialidades productivas en el país. Es decir, formar una empresa a la cual corresponda «todo lo relativo a la exploración y

92. *The Review of the River Plate*, n.º 1628, 16 de febrero de 1923. Según sus estimaciones, si se mejorara la infraestructura y aumentase significativamente el volumen transportado, el costo del flete entre Comodoro Rivadavia y Buenos Aires podría reducirse a 3 \$/tonelada.

93. *The Review of the River Plate*, n.º 1635, 6 de abril de 1923.

explotación industrial de los yacimientos petrolíferos fiscales y a la gestión comercial pertinente».<sup>94</sup>

## Reflexiones finales

En este trabajo partimos del interrogante acerca de qué motivó el avance del Estado argentino controlando las distintas fases de la industria petrolera local. ¿Por qué razón desde el desarrollo económico argentino se generaron antagonismos con el régimen de propiedad estatal liberal que derivaron en la formación de YPF? Al analizar la bibliografía sobre la cuestión, nos encontramos distintas perspectivas que explicaban la formación de YPF como resultado de una contradicción general con el capital extranjero que no pareciera tener, en el caso petrolero, ninguna particularidad respecto del resto de las industrias del país, así como tampoco respecto de otros casos nacionales donde se avanzó en la estatización de dicho sector.

Aquí se nos presentó la necesidad de abordar un análisis del problema del acaparamiento. A pesar de las repetidas denuncias realizadas por el nacionalismo sobre estos puntos, poco hizo por analizar sus alcances específicos. Vimos que todavía, incluso en las obras más recientes, el problema aparece reducido a analizar declaraciones efectuadas por Luis Huergo en 1913. Aquí señalamos que, si bien las declaraciones de Huergo acerca de los caetes existentes en la región de Comodoro Rivadavia eran inexactas, el problema ya estaba presente entonces, antes de la Primera Guerra Mundial, en otras regiones. Ahora bien, no basta con señalar los orígenes y la magnitud del acaparamiento, sino que nos propusimos reconocer cuáles eran sus determinantes. Las explicaciones nacionalistas que enfatizaban el efecto inherentemente subdesarrollador de los capitales imperialistas, simplificando el problema como si se tratase una disputa similar a la que daría lugar a la formación de empresas estatales en otros países productores. Sin embargo, estas visiones no nos podían responder por qué el régimen de propiedad libre que en otros países derivó en la sobreextracción de los pozos, en Argentina implicó lo contrario. Para esto debíamos identificar qué perspectivas tenían las empresas petroleras que se instalaban en Argentina. Aquí identificamos dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la existencia de capitales petroleros necesitados de invertir en nuevas áreas, en un contexto marcado principalmente por el retroceso de la producción mexicana. En segundo lugar, el hecho de que la Argentina ofrecía un mercado interno de combustibles grande, en expansión, y potencialmente cautivo para los productores locales de petróleo.

94. Artículo 2 del reglamento orgánico de YPF. Resol. 25/23 del 25/6/1923.

Vimos a su vez que al optimismo de las empresas extranjeras sobre el mercado interno argentino se le contraponía una actitud cautelosa en lo referido a las operaciones sobre yacimientos. Esta actitud cautelosa se traducirá en la formación de pequeñas empresas que se dedicaban a realizar inversiones mínimas para probar la utilidad de tierras con la finalidad de subarrendarlas, aprovechando las facilidades del régimen petrolero. En este sentido, observamos de dos grandes trabas que parecían impedir el desarrollo de la inversión privada a una escala mayor. A saber, el bajo rendimiento de los pozos argentinos, lo cual se mantendría como una constante durante las décadas posteriores,<sup>95</sup> y la falta de rutas comerciales que conectasen los yacimientos con el mercado interno. Antes que el enfrentamiento con capitales extranjeros por una mayor apropiación de renta petrolera, el desarrollo inicial de una empresa estatal integrada aparecía con la necesidad de cubrir estos aspectos mencionados. Es decir, centralizar capital más allá de los intereses y limitaciones individuales de los capitales petroleros e impulsar la exploración de todo el territorio, integrando las actividades aguas arriba con el desarrollo del mercado interno.

## BIBLIOGRAFÍA

- AL-CHABALI, F.J. (1984), *La OPEP y el precio internacional del petróleo: el cambio estructural*, México, Siglo XXI.
- BERNAL, Federico (2005), *Petróleo, Estado y soberanía. Hacia la empresa multiestatal latinoamericana de hidrocarburos*, Buenos Aires, Biblos.
- BINA, Cyrus (2011), *Oil: a time machine. Journey beyond fanciful economics and frightful politics*, Nueva York, Linus Publications.
- BROWN, Jonathan (1985), «Why Foreign Oil Companies Shifted Their Production from Mexico to Venezuela during the 1920s», *The American Historical Review*, vol. 90, n.º 2.
- BUCHANAN, James (1973), *Politics and petroleum development in Argentina: 1916-1930*, University of Massachusetts.
- CHIARAMONTE, José Carlos (2012), *Nacionalismo y liberalismo económicos en Argentina (1860-1880)*, Buenos Aires, Edhasa.
- DACHEVSKY, Fernando (2007), «El petróleo argentino bajo la lupa», *Anuario del CEICS*, Buenos Aires, Ediciones RyR.
- (2013), *Tierra y capital en la industria petrolera argentina. El desarrollo de la propiedad nacional de los hidrocarburos (1907-1922)*, tesis de doctorado en Historia, Facultad de Filosofía y Letras, UBA.

95. Véase Dachevsky (2007, 2013).

- FAVARO, Orietta, y MORINELLI, Marta (1993), «La cuestión regional en la política argentina: conflictos y alianzas, 1880-1930», en ANSALDI W., PUCCIARELLI, A. y VILLARRUEL, J., *Argentina en la paz de dos guerras, 1914-1945*, Buenos Aires, Biblos.
- FOLCHI, Mauricio, y RUBIO, María del Mar (2004), «El consumo aparente de energía fósil en los países latinoamericanos hacia 925: una propuesta metodológica a partir de las estadísticas de comercio exterior», *2.º Congreso de Historia Económica*, México D.F., octubre.
- FRONDIZI, Arturo (1955), *Petróleo y política. Contribución al estudio de la historia económica argentina y de las relaciones entre el imperialismo y la vida política nacional*, Buenos Aires, Raigal.
- (1958), *Petróleo y nación*, Buenos Aires, Transición.
- GADANO, Nicolás (2006), *Historia del petróleo en la Argentina. 1907-1955: desde los inicios hasta la caída de Perón*, Buenos Aires, Edhasa.
- GUSSONI, Enrique (1986), *Enfoque jurídico de los hidrocarburos en Argentina. Petróleo para el desarrollo o petróleo para el enclave*, Buenos Aires, Sielp.
- IGLESIAS, Antonio (1980), *Política petrolera argentina*, Buenos Aires.
- IÑIGO CARRERA, J. (2007), *La formación económica de la sociedad argentina*, Buenos Aires, Imago Mundi.
- KAPLAN, Marcos (1957), *Economía y política del petróleo argentino (1939-1957)*, Buenos Aires, Praxis.
- (1989), *Aspectos del Estado en América Latina*, México, Universidad Nacional Autónoma de México.
- LICEAGA, José (1955), *Reflexiones sobre el problema petrolero argentino*, Buenos Aires.
- BADIA-MIRÓ, Marc, y CARRERAS-MARÍN, Anna (2012), «Latin America and Its Main Trade Partners (1860-1930): did WWI affect geographical patterns?», en YÁÑEZ, C., y CARRERAS, A. (eds.), *The Economies of Latin America: New Cliometric Data*, Londres, Pickering and Chatto.
- MENICA, Hermenegildo (1918), *Legislación sobre petróleo*, Buenos Aires, Palumbo.
- MOMMER, Bernard (1989), *La cuestión petrolera*, Caracas, UCV.
- MOSCONI, Enrique (1983), *El petróleo argentino (1922-1930)*, Buenos Aires, Círculo Militar.
- NEWBERY, Jorge, y THIERRY, Justino (2007), *El petróleo*, Buenos Aires, Colihue.
- PALACIOS, Alfredo (1957), *Petróleo, monopolios y latifundios*, Buenos Aires, Kraft.
- PARTNERS (1860-1930), «Did the First World War Affect Geographical Patterns?», en YÁÑEZ, C., y CARRERAS, A. (2012), *The Economies of Latin America: New Cliometric Data*, Londres, Pickering and Chatto.
- PHILIP, George (2004), *Oil and politics in Latin America. Nationalist movements and state companies*, Cambridge, Cambridge University Press.
- PONTORIERO, Gustavo (2012), «Fuerzas Armadas y desarrollo energético en la Argentina: el papel de la Marina de Guerra en la primera mitad del siglo XX», *Revista H-Industria*, Buenos Aires.

- RIVERO, Ramón (1979), *La OPEP y las nacionalizaciones: La renta absoluta*, Caracas, Salvador de la Plaza.
- RUBIO, M.M. (2006), «The Role of Mexico in the First World Oil Shortage:1918-1922 an International Perspective», *Revista de Historia Económica-A Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 2.<sup>a</sup> época, n.º 1, año XXIV.
- RUMBO, Eduardo (1957), *Petróleo y vasallaje*, Buenos Aires, Hechos e Ideas.
- SARTELLI, Eduardo (2005), «Génesis y descomposición de un sistema social», *Revista Razón y Revolución*, n.º 14, Buenos Aires, Ryr.
- SILENZI DE STAGNI, Adolfo (1955), *El petróleo argentino*, Buenos Aires, Colección Problemas Nacionales.
- SOLBERG, Carl (1986), *Petróleo y nacionalismo en la Argentina*, Hypamerica.
- TOLEDO, Antonio (1939), *El régimen legal del petróleo*, Buenos Aires.
- VELARDE, Carlos (1922), *Las minas de petróleo en la legislación argentina*, Buenos Aires, CONI.

### **Fuentes consultadas**

- Anales de Legislación Argentina, años 1907 a 1924.
- Cámara de Diputados de la Nación: *Diario de Sesiones*, años 1910-1927.
- The Review of The River Plate*, publicación semanal, años 1913-1939.
- YPF: Boletín de Informaciones petroleras (publicación mensual, años 1924-1935).
- George S. BRADY (1923), «Argentine petroleum industry and trade», en United States Department of Commerce, supplement to commerce reports, published by Bureau of foreign and domestic commerce, March 26, 1923. Trade Information Bulletin, N.º 81, Washington.
- Sol Petróleo SA (1995), *75 años. Sol Petróleo SA*, Buenos Aires, Manrique Zago.
- YPF (1932), *El desarrollo de la industria petrolífera fiscal (1907-1932)*, Buenos Aires.
- HERMITTE, Enrique (1921), *El estado de la cuestión petróleo*, Segundo Congreso Nacional de Ingeniería, Buenos Aires.
- Reglamento orgánico de YPF. Resol. 25/23 del 25/06/1923.
- Shell Argentina Ltd.: *Usted y Shell*, Buenos Aires y Shell CAPSA (1984).
- Estadísticas de petróleo de la República Argentina. Ministerio de Agricultura de la Nación, Dirección de Minería, 1924-1940.
- FERRERES, Orlando (2010), *Dos siglos de Economía Argentina (1810-2004)*, Argentina, Fundación Norte y Sur.



***State and the oil ownership in Argentina. Background of the emergence of Yacimientos Petrolíferos Fiscales (1907-1922)***

ABSTRACT

The development of Yacimientos Petrolíferos Fiscales was the subject of much controversy. However, few studies have analyzed the specific conditions that gave rise to it. Further research is required into the specific factors determining the early appearance of criticism of the prevailing liberal oil regime during the formative years of Argentina's oil industry. In this paper, we propose to make a contribution in this regard, analyzing the period from the first direct state intervention in exploration to the emergence of YPF. We seek to identify the characteristics of the existing oil land regime, the relationship between the exploration and drilling sector and the domestic market, and the prospects for foreign private capital which entered the country in those years. Finally, we suggest that, given the particular oil structure in Argentina, the rise of YPF appeared as a necessary response to overcome the obstacles presented by the liberal regime of oil lands to achieve integration between upstream and downstream stages.

KEYWORDS: oil industry, state, rent, Argentina

JEL CODES: H40, N56, N46, O25



***Estado y propiedad del petróleo en Argentina. Antecedentes al surgimiento de Yacimientos Pretolíferos Fiscales (1907-1922)***

RESUMEN

El desarrollo de Yacimientos Petrolíferos Fiscales fue objeto de numerosas controversias. Sin embargo, pocos estudios profundizaron en analizar las condiciones específicas que le dieron origen. La temprana aparición de críticas al régimen liberal petrolero, vigente en los años formativos de la industria petrolera argentina, demanda de nuevas investigaciones que estudien sus determinantes específicos. En este trabajo nos proponemos aportar en este sentido, analizando el período que transcurrió desde la primera intervención directa del Estado en la exploración hasta el surgimiento de YPF. Buscaremos identificar las características que tenía el régimen de tierras petroleras vigente, la relación existente entre el sector exploración y extracción con el mercado interno y las perspectivas de los capitales privados extranjeros que llegaron al país en estos años. Finalmente, plantearemos que dada la particular estructura petrolera argentina, el surgimiento de YPF apareció como una respuesta necesaria para superar las trabas que presentaba el régimen liberal de tierras petrolera para lograr una integración de la fase aguas arriba con la fase aguas abajo.

PALABRAS CLAVE: Industria petrolera, Estado, Renta, Argentina

CÓDIGOS JEL: H40, N56, N46, O25